

RICARDO BARBANO TRINDADE

O *COMUNIDADE ATIVA* EM SÃO PAULO: Aspectos do processo de implementação nos municípios pilotos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 27/04/ 2006

BANCA

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Prof. Dr. Rachel Meneguello

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenço

ABRIL/2006

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

T736c **Trindade, Ricardo Barbano**
O comunidade ativa em São Paulo: aspectos do processo de
implementação nos municípios pilotos / Ricardo Barbano
Trindade. - - Campinas, SP : [s. n.], 2006.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Pobreza – São Paulo (SP) – Aspectos sociais. 2. Pobreza –
Política governamental. 3. São Paulo (SP) – Política social.
I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual
de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

(cc/ifch)

Palavras – chave em inglês (Keywords): Poverty – São Paulo (SP) – Social aspects.
Poverty – Government policy.
São Paulo (SP) – Social policy.

Área de concentração : Estado e Políticas Públicas.

Titulação : Mestrado em Ciência Política.

Banca examinadora : Valeriano Mendes Ferreira Costa, Bruno Wilhelm Speck,
Antônio Sérgio Araújo Fernandes.

Data da defesa : 27/04/2006

RESUMO

Este trabalho consiste na análise do processo de implementação do programa Comunidade Ativa em quatro municípios do Estado de São Paulo, Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga e Ribeirão Branco, em sua fase piloto iniciada no ano de 1999. O objetivo da análise foi o de avaliar o processo de implementação do programa sob o ponto de vista da capacidade do Estado em desenvolver políticas de combate à pobreza, com enfoque na organização social e incentivo à criação de redes comunitárias. A metodologia utilizada consistiu na análise da literatura sobre o tema, pesquisa nos sites oficiais do programa e documentos, tanto das instituições responsáveis pela criação e operacionalização do programa, quanto das instituições responsáveis pelo processo de implementação. Também foram utilizadas entrevistas realizadas com atores participantes do Comunidade Ativa nos municípios selecionados. A análise deste material nos levou a concluir que a estratégia do programa Comunidade Ativa se demonstrou bastante frágil para enfrentar os problemas derivados da situação de pobreza, bem como sua consequência nos municípios investigados. As fragilidades se concentraram tanto no aspecto metodológico da estratégia, impondo prazos bastante estreitos para a realização das ações, quanto na engenharia institucional do programa, que não produziu apoio suficiente para que as ações demandadas nos processos participativos nos municípios pudessem ter sido realizadas. Esses pontos foram de fundamental importância para o baixo impacto da política nos municípios em termos de fomento à organização comunitária e, conseqüentemente, impulsionar processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável como constavam nos objetivos do programa.

ABSTRACT

This work deals with an analysis of the implementation process of the program “Comunidade Ativa” in four cities from the State of Sao Paulo, Apiai, Capao Bonito, Itaporanga and Ribeirao Branco, in its pilot-phase, started in 1999. The aim of such analysis is to evaluate the implementation process of the program considering the ability of the State for developing policies against poverty, focusing on the social organization and the encouragement for creating community nets. The applied methodology consisted of scrutinizing the literature about this subject, the official sites of the program and documents from institutions responsible for creation and operation of the program, as well as from the institutions responsible for the implementation. In addition, people who participated in the “Comunidade Ativa” in the selected cities were interviewed *in loco*. The analysis of all this material led us to conclude that the strategy adopted by the program was deficient to face the problems which came out from the poverty itself, as well as the consequences of these problems on the investigated cities. The deficiencies were concentrated on the methodologic aspect of the strategy, which imposes very close deadlines to execute actions, and the institutional arrangement of the program that did not provide enough support to make the actions demanded in the participative processes in the cities. These aspects were definitive for the low impact of this policy on the cities, in terms of affording the community organization and, consequently, motivating “Local Development processes Integrated and Sustainable”, as quoted in the program goals.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp e a Capes pelo financiamento concedido.

Agradecimento especial para os meus pais Walter e Maria Helena, meus dois irmãos Melissa e Marcelo e também a minha avó paterna Lazara que tiveram papel essencial para que esse trabalho primeiramente se iniciasse e também para que pudesse ser concluído.

Sou muito grato aos meus amigos, que foram significativos na minha trajetória até esse momento. Prefiro não citar os nomes para não cometer qualquer tipo de injustiça, mas cada um deles, ao seu modo, tempo e distância tiveram papel fundamental na realização desse trabalho.

Agradecimento ao meu orientador, Valeriano Mendes Ferreira Costa por sua disponibilidade tanto teórica quanto burocrática ajudando-me de forma plena no que foi necessário para a realização deste trabalho.

Também a professora Rachel Meneguelo por sua contribuição no trabalho de qualificação e ao professor Bruno Speck, que agradeço duplamente tanto pela sua contribuição no trabalho de qualificação quanto na banca examinadora da dissertação.

Ao professor e amigo Antônio Sérgio Fernandez pela sua valiosa contribuição no trabalho de defesa da dissertação e também por sua disponibilidade.

Agradeço à professora Marta Arretche que no período da graduação teve papel fundamental, juntamente com os outros docentes da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, na minha formação.

Por último gostaria de agradecer aos moradores dos quatro municípios visitados, por se disponibilizarem em falar sobre o programa estudado e pela gentileza com que fui recebido por cada um deles em seus respectivos municípios.

Sumário

RESUMO	3
ABSTRACT	4
AGRADECIMENTOS.....	5
LISTA DE QUADROS E TABELAS	7
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	26
1. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS RECENTES DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL.....	26
1.1 - As propostas de intervenção de combate à pobreza na redemocratização e o surgimento do CONSEA.....	26
1.2 - As Políticas Sociais do Período FHC.....	30
1.2.1-A Estratégia de Combate à Pobreza, a Comunidade Solidária.....	31
1.2.2 O Projeto Alvorada.....	37
1.2.3-A Rede Social.....	38
1.2.4 - O Comunidade Ativa	40
CAPÍTULO II.....	41
2 O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA	41
2.1 - Sua gênese no processo de Interlocução Política	41
2.2 - A Rede do Comunidade Ativa.....	44
2.3 -O Comunidade Ativa, aspectos formais de seu processo de implementação	46
2.4 - A seleção dos municípios alvo do Programa Comunidade Ativa	49
2.5 -O Comunidade Ativa em São Paulo em São Paulo	50
2.5.1 - A Rede do Programa no Estado	50
2.5.2 Perfil dos Municípios Selecionados no Estado de São Paulo.....	54
2.5.3 O Processo de Implementação.....	60
2.5.3.1 Os acertos iniciais.....	60
2.5.3.2 O processo de sensibilização	61
2.5.3.3 A montagem dos fóruns de desenvolvimento local.....	66
2.5.3.4 -A formação das agendas locais.....	97
CONCLUSÃO	106
ANEXOS	116
ANEXO 1	117
ANEXO 2	121
ANEXO 3	124
ANEXO 4	127
BIBLIOGRAFIA	131

Lista de Quadros e Tabelas

QUADRO 1-	Lista dos Programas da Rede Social	38
QUADRO 2-	Relação entre as variáveis sócio-econômicas dos municípios de Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga e Ribeirão Branco e os indicadores médios do Estado	57
QUADRO 2.1-	Índice Paulista de Responsabilidade Social para os anos de 2000 e 20002 dos municípios pilotos do Comunidade Ativa	58
QUADRO 2.2-	Comparação entre as demandas da área de agricultura contidas nas Agendas de Desenvolvimento por Status	99
TABELA 2.1-	Perfil do fórum de Desenvolvimento Local de Itaporanga	67
TABELA 2.2-	Plano de ação municipal - eixo habitação - município de Itaporanga	69
TABELA 2.3-	Plano de ação municipal - eixo empreendedorismo - município de Itaporanga	69
TABELA 2.4-	Plano de ação municipal - eixo saúde - município de Itaporanga	70
TABELA 2.5-	Plano de ação municipal - eixo agricultura - município de Itaporanga	70
TABELA 2.6-	Plano de ação municipal - eixo turismo - município de Itaporanga	71
TABELA 2.7-	Plano de ação municipal - eixo educação - município de Itaporanga	71
TABELA 2.8-	Cronograma das Atividades em Itaporanga	72
TABELA 2.9-	Perfil do Fórum de Desenvolvimento Local de Ribeirão Branco	76
TABELA 2.10-	Plano de ação municipal eixo agricultura município de Ribeirão Branco	78
TABELA 2.11-	Plano de ação municipal eixo geração de emprego e renda município de Ribeirão Branco	78

TABELA 2.12-	Plano de ação municipal eixo social município de Ribeirão Branco	79
TABELA 2.13-	Plano de ação municipal eixo educação município de Ribeirão Branco	79
TABELA 2.14-	Plano de ação municipal eixo trabalho município de Ribeirão Branco	80
TABELA 2.15-	Plano de ação municipal eixo saúde município de Ribeirão Branco	80
TABELA 2.16-	Plano de ação municipal eixo habitação município de Ribeirão Branco	81
TABELA 2.17-	Cronograma das Atividades no município de Ribeirão Branco	82
TABELA 2.18-	Perfil do Fórum de Desenvolvimento local de Apiaí	85
TABELA 2.19	: Plano de Ação Municipal Eixo Saúde Município de Apiaí	86
TABELA 2.20-	Plano de ação municipal - eixo meio ambiente - município de Apiaí	87
TABELA 2.21-	Plano de ação municipal - eixo habitação - município de Apiaí	87
TABELA 2.22-	Plano de ação municipal - eixo qualificação profissional - município de Apiaí	87
TABELA 2.23-	Plano de ação municipal - eixo renda per capita - município de Apiaí	88
TABELA 2.24-	Plano de ação municipal - eixo infra-estrutura - município de Apiaí	89
TABELA 2.25-	Cronograma das Atividades no município de Apiaí	90
TABELA 2.26-	Perfil do Fórum de Desenvolvimento Local de Capão Bonito	92
TABELA 2.27-	Cronograma das Atividades no município de Capão Bonito	93
TABELA 2.28-	Plano de ação municipal - eixo associativismo - município de Capão Bonito	94
TABELA 2.29-	Plano de ação municipal - eixo saúde - município de Capão Bonito	94
TABELA 2.30-	Plano de ação municipal - eixo família - município de Capão Bonito	95

TABELA 2.31- Plano de ação municipal - eixo qualificação profissional - 95
município de Capão Bonito

—

INTRODUÇÃO

Mudanças na forma de organização das políticas sociais nos anos 90 constituíram-se elementos particulares da reforma mais abrangente do Estado brasileiro e como meio utilizado para melhor enfrentar as questões sociais. A busca por novos arranjos para as políticas sociais foi realizada, como forma de adequar seus desenhos a três processos: i) de ajuste fiscal e orçamentário, ao qual a economia brasileira foi submetida a partir dos anos oitenta, o que pressionou reformas no sistema de políticas, visando à restrição dos gastos sociais; ii) de complexificação da sociedade civil decorrente da redemocratização do país, que teve como consequência a inserção da forma descentralizada de prestação dos serviços e a incorporação de mecanismos participativos na gestão e no processo decisório das políticas sociais; e iii) de reforma do aparato administrativo, visando ao fortalecimento das instâncias do mercado e da sociedade civil como entes cooperativos nas ações sociais.

Embora a constatação de que o sistema de políticas sociais brasileiro, como um todo, tenha sido pouco reformado¹, a descentralização, as parcerias entre setor público e privado, a inserção de mecanismos de mercado na gestão de programas sociais e a busca por formas de coordenação entre níveis governamentais para a prestação de serviços constituíram-se modificações observadas em relação ao modelo de prestação dos serviços consolidados no período militar. Essas modificações foram realizadas visando adequar o aparelho do Estado aos imperativos do processo de globalização, de ajuste fiscal e da crise do modo de intervenção desenvolvimentista.

O processo de descentralização ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988. Nessa carta, a idéia de construção de um Estado descentralizado e democrático foi consubstanciada na fórmula estabelecida nos artigos 194 e 204, do “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa” na nova área da seguridade (saúde, previdência e assistência social) a ser viabilizada “com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Como argumenta Nogueira:

“A descentralização foi fortemente aproximada da idéia de democratização, a ponto de se confundir com ela. Fixou-se, por essa via, uma causalidade pouco rigorosa: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir

¹ Ver Draibe (1997)

encargos antes desenvolvidos centralmente e, dessa forma, para neutralizar o “excesso” de Estado. A descentralização converteu-se, assim, em imperativo democrático e em caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da *performance gerencial do setor público*, com a expectativa de que viesse a colocar nos eixos tanto o aumento unilateral do poder das instâncias subnacionais (estados, municípios, províncias, regiões) quanto o enfraquecimento das instâncias centrais ou uniões federativas. Descentralizando suas atribuições e atividades, o Estado teria como se concentrar no fundamental, reduzir seus custos operacionais, diminuir seu tamanho e ganhar, com isso, maior leveza e agilidade. Aliviando-se de parte da carga, o Estado incentivaria o envolvimento subnacional (local e regional, sobretudo) na implementação de certas políticas públicas, com o que se avançaria em termos de tomada de decisões, sustentabilidade e controle social. No horizonte, vislumbrava-se a constituição de uma era baseada em um relacionamento mais coordenado e cooperativo entre as esferas de governo e, por extensão, entre as diferentes escalas da comunidade nacional, com seus respectivos cidadãos. A descentralização, em vez de representar o desmonte ou de promover o recuo do Estado nacional, funcionaria como fator de seu fortalecimento, graças à dinâmica solidária e não predatória que seria posta em marcha” (Nogueira, 2004, p. 56).

As idéias iniciais do projeto de redemocratização do país visavam ao fortalecimento do Estado e de suas instâncias intergovernamentais, tendo em vista a reconfiguração das formas de intervenção pública e o modo de gestão das políticas sociais. Acreditava-se na idéia de que um Estado descentralizado, aberto ao controle social e garantidor dos direitos, constituiria o passo a ser dado em direção à correção dos desajustes que marcaram o sistema de proteção social brasileiro desde sua gênese nos anos trinta e que perduraram ao longo do tempo.

Também as recentes formas de estruturação da sociedade civil, em sua heterogeneidade e busca pela instauração de direitos, buscavam, com o processo de descentralização e participação, instaurar mecanismos que permitissem a partilha do poder do Estado.

No entanto, a partir dos anos noventa, o projeto reformista ficou encurralado em meio aos fortes imperativos do processo de globalização, da incômoda situação de endividamento, dos altos índices inflacionários e do déficit fiscal. Para contornar tal situação, a estratégia das reformas neoliberais foi adotada em detrimento do projeto reformista. A introdução das indicações do Consenso de Washington² foi seguida como meio de se adequar aos condicionantes globais e forma de controle da situação em questão.

² Este termo foi cunhado por John Williamson (1989 *apud* Williamson, 1992), que sugeriu uma taxionomia de dez pontos relativos às reformas políticas exigidas da América Latina por “Washington”, ou seja, em primeiro lugar, o Banco Mundial, o FMI e o governo dos Estados Unidos. Os parâmetros exatos do Consenso de Washington variam bastante, dependendo de quem comenta o tema. Todavia, há certas medidas que compõem sua filosofia central: austeridade e reforma fiscais, privatizações (incluindo a compra de empresas e de recursos nacionais por parte de

A introdução das orientações neoliberais no Brasil trouxe consigo a ressignificação de alguns termos colocados no debate dos anos oitenta, como os conceitos de “Sociedade Civil”, “Participação” e “Cidadania”.

Nogueira (2004), afirma que:

“ Houve uma específica recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil. Ainda que se esforçando para preservar a filiação dessas idéias ao campo democrático, o discurso da descentralização irá, na prática, aproximá-lo da imagem de associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam. A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (*rent seeking*) e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Será essa a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa (Rico, 1998; Yazbek, 2000; Telles, 2000; Montañó, 2002; Paoli, 2002 *apud* Nogueira, 2004, p. 57). O aberto incentivo às organizações sem fins lucrativos e ao voluntariado como agentes prioritários do bem-estar levará a uma espécie de “refilantropização,” particularmente na área da assistência social (Yazbek, 1993 e 1995).(…). Além do mais, ao emergir como parte de um projeto de hegemonia - que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (a sociedade civil) capaz de resolver seus próprios problemas -, a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo” (Nogueira, 2004 p. 57).

As parcerias entre Estado e entes privados seriam indispensáveis para a realização de ações de combate à pobreza em dois sentidos principais: o primeiro está relacionado com o modo de financiamento dos programas sociais, que dependem em geral da reunião de fundos do Estado e dos entes privados. Num segundo sentido, as parcerias seriam realizadas com entes da sociedade civil organizada que, a partir dos anos noventa, alcançaram status relevante na construção de projetos sociais e na implementação desses projetos. O que se espera desses entes é que sua atuação focalizada em territórios sobre grupos específicos, respeitando características locais e culturais, potencialize os resultados das intervenções.

Nesse sentido, a sociedade civil se fortalece como ente autônomo do Estado, em que se presencia a iniciativa criativa das comunidades organizadas em torno da noção de bem-estar que contempla, em particular, a iniciativa individual, o empreendedorismo e a solidariedade. “Nessa concepção, a sociedade civil é externa ao Estado - uma instância pré-estatal ou infra-

grupos estrangeiros), diminuição da regulamentação dos mercados financeiro, de trabalho e de produtos e a liberalização do comércio.

estatal -, e nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural” (Nogueira, 2004).

Essa mudança de rumos na forma de encarar a questão social engendrou a necessidade de se buscarem novas formas de financiamento e prestação de serviços sociais. Os governos, atuando em novos cenários, foram obrigados a desenvolver novas capacidades para operarem ações conjuntas entre instituições públicas e privadas. Esse novo papel implicou que os governos se tornassem catalisadores de processos sociais, exercendo uma função de articuladores de ações que dependem profundamente da própria sociedade para alcançarem êxito. Na área das políticas de combate à pobreza, em particular,

Os programas de combate à pobreza assumiram centralidade nos países que aplicaram as políticas de ajuste para compensar os seus efeitos sociais reconhecidamente negativos. No Brasil, a Comunidade Solidária, criada no governo FHC, constituiu-se como exemplo de uma geração de políticas de combate à pobreza surgida em vários países da América Latina, incorporando a exemplo das demais, um determinado discurso participativo como o seu princípio fundador. Discurso que encontrou nas idéias de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro setor, voluntariado e responsabilidade social suas idéias força (Almeida, 2006, p. 105)

No caso do Brasil, a linha adotada que reflete bem essa mudança no enquadramento da questão se reflete, nas palavras da presidente do Conselho da Comunidade Solidária, Ruth Cardoso:

“Tínhamos como firme a constatação de que a sociedade civil contemporânea, por ter acumulado um volume considerável de experiências e de conhecimento em sua atuação na área social, apresentava-se como indispensável companheira do governo no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e da exclusão social. Ao Estado, cada vez mais, cabe a articulação entre os parceiros, a fiscalização rigorosa e criteriosa do andamento dos projetos aplicados e a criação e imaginação de novas e possíveis parcerias. A aposta é que, com uma articulação bem realizada – que consiga credibilidade entre financiadores, atores sociais e público-alvo dos projetos – as iniciativas tenham prosseguimento independentemente do governo que esteja no poder” (Cardoso, s/d).

Dessa forma, o protagonismo social assume caráter de extrema relevância para o conjunto de programas sociais criados a partir de 1995, com a atuação da Estratégia Comunidade Solidária. Os programas que compunham tal estratégia estavam relacionados ao combate à pobreza e tinham como características fomentar a capacidade de participação das comunidades, capacitando-as para se tornarem parceiras dos governos nas ações sociais.

A idéia dos programas sociais de combate à pobreza é de serem complementares às políticas de Estado e dirigidos para um público específico:

“O Conselho da Comunidade Solidária é um modelo complementar à política social do governo, que está distribuída efetivamente entre seus vários ministérios. O Conselho também não visa substituir, de forma alguma, a atuação governamental. A intenção é, sim, beneficiar públicos específicos que deveriam ter sido atendidos por políticas públicas governamentais há dez, quinze anos atrás, mas que, por uma série de razões históricas, culturais e políticas, ficaram alijados do processo” (Cardoso, s/d).

O que se pretende destacar é o fato de que, na área das políticas de combate à pobreza, ao Estado cabem duas tarefas. A primeira está relacionada ao seu fortalecimento organizacional, principalmente do seu sistema de comunicação e divisão de tarefas entre as instâncias intergovernamentais e os parceiros privados. Também no nível organizacional, a questão do planejamento deve ter prioridade juntamente com a construção de sistemas de avaliação de projetos, propostos por instituições da sociedade civil autônomas, mediante critérios pré-estabelecidos, públicos e democráticos. Por último, o fortalecimento de mecanismos de avaliação de programas e políticas públicas implementadas deve possuir papel central.

A segunda tarefa é a de que o Estado deve agir no sentido de aumentar os capitais humano e social das comunidades, principalmente em termos de saúde e educação, para que essas comunidades possam se capacitar minimamente para se tornarem parceiros nas ações de combate à pobreza. Os mecanismos de focalização, como os que integraram a estratégia Comunidade Solidária, tem papel de destaque.

Contudo, a noção de participação, entendida como cooperação com os governos, ganha espaço mediante um conjunto de práticas que visam melhorar os impactos e o desenvolvimento das políticas e programas governamentais. Nas palavras de Nogueira (2004):

“ a linguagem do planejamento e da gestão incorporou a tese da participação, redefinindo-a em termos de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas. A sociedade civil -locus privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente “neutro”, ocupado por associações não governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas sede de intervenções sociais privadas e sem fins lucrativos dedicadas a ativar determinadas causas cívicas ou a auxiliar os governos no combate a questão social (Torres, 2003). Com isso, o conceito de sociedade civil reiterou a ruptura do vínculo orgânico entre sociedade e Estado, mas também atenuou o fervor ético inerente a formulações mais progressistas. Como estabeleceu Bresser –Pereira, “a sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho de Estado. Situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado” (1999, pp.69 e 72). Apesar disso, não podemos cometer o equívoco de atribuir a ela um papel libertador, tornando-a a consubstanciação do interesse público”

Essa direção de atuação assumida pelo Estado tem como matrizes teóricas as constatações de análises sobre desenvolvimento, em que elementos constitutivos da estrutura social das comunidades podem explicar as diferenças de desempenho econômico e institucional entre regiões. Como num terreno fértil onde as sementes germinam e se desenvolvem com facilidade, certas estruturas sociais ou padrões de relação social que configuram o modo como as pessoas se organizam, convivem e resolvem seus problemas de ação coletiva constituem-se o elemento principal no processo de desenvolvimento de instituições políticas, de políticas públicas e de processos econômicos.

Estruturas sociais que se formam a partir de relações sociais, em que as pessoas cooperam entre si, organizam-se em redes e resolvem seus conflitos democraticamente são aquelas que favorecem ações coletivas e processos de desenvolvimento. As relações cooperativas se desenvolvem quando as pessoas se envolvem voluntariamente em projetos comuns e, para a realização desses projetos, estabelecem parcerias, criam relações de reciprocidade, compartilham valores e ações. A organização em rede diz respeito à capacidade de as pessoas estabelecerem conexões horizontais entre si, o que cria relações de interdependência ao invés de dependência, favorece o fluxo de informações, derruba barreiras burocráticas e impede a concentração do saber.

A teoria do Capital Social (Coleman, 2001; Putnam, 2000; Franco, 2001) identifica as estruturas acima descritas como aquelas que possuem os melhores recursos para mobilizar seu capital humano e físico.

Alguns autores argumentam que a ação do Estado pode ser um elemento fundamental para a formação de Capital Social nas comunidades que têm pouca experiência em cooperação (Tendler, 1998; Abers, 2000; Levi, 2001). Esses autores enfatizam a importância, tanto de um envolvimento direto do Estado, promovendo ações que reduzam os custos de participação, quanto indireto, através de políticas públicas que criem incentivos para que as pessoas se organizem. Aí se incluem situações em que as políticas públicas contribuem para criar condições propícias ao desenvolvimento do Capital Social, promovendo processos decisórios participativos, encorajando atividades voluntárias e comunitárias e provendo condições sociais adequadas e igualitárias. Incluem-se também situações em que o Estado se vale do Capital Social

em estratégias de superação da pobreza, de desenvolvimento local e de “*empowerment*” de segmentos sociais excluídos, estendendo e ampliando as redes sociais, por meio de: criação de espaços institucionais adequados para que segmentos excluídos participem do fazer político; formalização e resguardo dos direitos legais de grupos sociais menos favorecidos; capacitação para o exercício da cidadania e da produção, incluindo os saberes instrumentais essenciais, a apropriação de instrumentos e capacidades propositivas, negociadoras e executivas, além de ferramentas que permitam a compreensão das dinâmicas econômicas e políticas relevantes.

Alguns autores mostraram que certos tipos de instituições do Estado, em geral criadas de cima para baixo, podem induzir ao ativismo cívico em comunidades com pouca experiência em se organizar (ou em cooperação). Dessa forma, argumenta-se que parcerias entre o Estado e associações civis, nas quais sua formação ocorre através de incentivos proporcionados por políticas estatais, podem ser uma importante fonte de associativismo.

Tendler (1998) mostra como o governo do Ceará incentivou a formação de Capital Social, por meio de incentivos e condições adequadas para o desenvolvimento. A autora, analisando as políticas de saúde preventiva, geração de emprego e renda, compras do Estado e extensão rural, argumenta que o sucesso das políticas foi possível, entre outros, devido à assistência direta do Estado à organização da sociedade civil nos municípios.

(...) o governo levou a sociedade a se formar, ao mesmo tempo que a sociedade civil agiu “independentemente” do governo externo para contestar sua sensatez e suas ações ou para reivindicar um serviço melhor. Portanto, até onde a sociedade civil contribuiu para o bom desempenho ela não era necessariamente preexistente ou totalmente independente do governo. A explicação de como os governos melhoram encaminhada por essa descoberta da causalidade nas duas direções entre a formação da sociedade civil e as melhorias na qualidade do governo é mais complexa do que a do cenário da D&P. Ao mesmo tempo, tal complexidade permite maior intervenção dos planejadores no fortalecimento da sociedade civil do que a permitida por uma perspectiva determinista (*path dependent*), tão prestigiada atualmente na literatura sobre desenvolvimento (Tendler, 1998, p.199).

Assim, a melhoria do desempenho do governo no âmbito local ou central exige que se tenha uma idéia clara do que exatamente o governo central tem de fazer para que surjam boas instituições – cívicas e governamentais – em nível local (Tendler, 1998).

Já Abers (2000) discute como a participação de cidadãos nas decisões orçamentárias em Porto Alegre promoveu o “*empowerment*” de grupos tradicionalmente excluídos. A autora mostra como o Estado pode desempenhar um importante papel na redução do “problema da desigualdade” ao gerar um contexto favorável ao surgimento de novas associações

cívicas, sugerindo que o sucesso da política Orçamento Participativo deriva de um profundo e persistente envolvimento de atores estatais que, direta e indiretamente, influenciaram a organização da sociedade civil.

Abers (2000) examinou como agentes do Estado puderam ajudar comunidades sem experiência a se organizarem coletivamente e concluiu que

(...) criando Centros Administrativo Regionais (CAR) nos bairros, a prefeitura de Porto Alegre promoveu uma descentralização administrativa que aproximou seus funcionários das comunidades. Esses funcionários tinham um importante papel na organização comunitária contatando lideranças nos bairros, ajudando pessoas a se organizarem e disseminando informações sobre o processo e os possíveis benefícios da ação coletiva. Com isso conseguiam promover a participação nas plenárias do Orçamento Participativo (Abers, 2000).

Além disso, os efeitos cumulativos da implementação do Orçamento Participativo (OP) produziram seus resultados. Quando as primeiras obras, deliberadas no OP, começaram a aparecer, causaram o que a autora chamou de “efeito demonstração”. As pessoas viam a realização de tais obras e procuravam o Centro Administrativo de seu bairro a fim de obter explicações acerca do seu por quê. Neste caso, a resposta dos funcionários da Prefeitura era invariavelmente a mesma: “Se vocês querem obras em seu bairro, organizem-se e participem das assembléias de orçamento do ano que vem”. Além de informarem os moradores que procuravam os Centros Administrativo Regionais (CAR), os funcionários da Prefeitura saíam à rua contatando potenciais lideranças de bairro.

A política de Orçamento Participativo, segundo a autora, levou à “mobilização de bairros pobres, onde até então os moradores tinham pouca ou nenhuma experiência de ação coletiva” (Abers, 2000).

A política de orçamento também criou um ambiente propício ao aumento da força e representatividade das associações e à consolidação de alianças regionais. Naquelas regiões em que o nível de organização cívica era elevado antes mesmo do Orçamento Participativo, também importantes mudanças ocorreram, com novos bairros ganhando força e a antiga liderança perdendo influência. Essas mudanças não ocorreram sem luta. (...) se passaram quatro ou cinco anos até que grupos cívicos fortes emergiram e se consolidaram. Mas cerca de sete anos depois que o PT assumiu a Prefeitura, a organização civil não era mais uma primazia de poucas regiões ‘historicamente combativas’ (Abers, 2000)

Nesse sentido, como proposto por Evans, ((1995) *apud* Abu-El-Haj 1999), “o ativismo institucional incentiva as redes cívicas adormecidas – ou historicamente reprimidas – a

ganharem uma vida autônoma” e conclui que “a mudança social aconteceria na medida em que o Estado passasse da regulamentação para a ação”.(Abu-El-Haj, 1999, pp. 72)

Outros autores, entre eles Robert Putnam (2000), argumenta que a “Comunidade Cívica” tem raízes históricas. Em seu estudo sobre os governos regionais na Itália, ele mostra que a principal explicação para a emergência de instituições democráticas no norte da Itália é seu longo passado de organização cívica, um legado de quase mil anos. O legado histórico é determinante de padrões sociais que definem tradições de civismo e determinante de Capital Social. Nesse sentido, Putnam (2000) sugere que o grau de evolução das “redes de participação cívica” pode ser entendido como uma “variável independente” a determinar por que alguns governos fracassam e outros são bem sucedidos.

Dessa forma, o empoderamento das comunidades e o investimento maciço em programas que envolvem o ativismo comunitário constituem-se os elementos fundamentais e característicos dos desenhos de políticas públicas a partir dos anos noventa. Os governos deveriam investir continuamente na construção de programas sociais nos quais o incentivo à participação e à ação cívica possam produzir processos educacionais para os atores que, despertados para a ação coletiva, possam conduzir sua comunidade para o desenvolvimento.

Nessa direção, foram instauradas no Brasil diversas políticas para fomentar as capacidades das comunidades. A maioria dos experimentos iniciais nessa área deu-se nos governos locais, que coordenaram formas diversas de incentivo à participação popular, com o intuito de mobilizar as comunidades, ativando redes sociais adormecidas e construindo novas redes.

A participação social, nesse sentido, pode ser estabelecida com diferentes intuitos, conteúdos práticos e padrões de organização.

“A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais. É uma participação específica, diferenciada, (...). Mais do que participação política, tem-se aqui *participação cidadã* (Teixeira, 2002 *apud* Nogueira 2005.) Sugiro, por isso, que no bojo mesmo dessa modalidade “cidadã” de participação, está se constituindo outro tipo de participação que se orienta por uma idéia de política como “troca” entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e de ações de *participação gerencial*”. (Nogueira, 2004, p.142)

As categorias acima indicadas podem ser bastante utilizadas para análise das iniciativas de promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que foram propostas como forma de intervenção pública em municípios brasileiros. Foi no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que esse tipo de estratégia tomou forma, com a instauração do programa Comunidade Ativa. Esse programa teve como elemento central a constituição de fóruns municipais para se buscarem estratégias de superação das condições de pobreza.

Inicialmente pensado como forma de estimular a geração de emprego e renda, o incentivo ao desenvolvimento local foi ganhando corpo dentro das discussões do Conselho da Comunidade Solidária ao longo do primeiro governo FHC e acabou se configurando um programa público.

A idéia central do Comunidade Ativa foi a de criar melhores mecanismos de planejamento para a ação pública mediante um processo de incentivo à participação comunitária para pensar o município ou região. O que se esperava é que a capacitação da comunidade possibilitasse aos indivíduos diagnosticarem problemas e potencialidades locais e a partir disso construíssem um plano de desenvolvimento para o município que levasse em consideração particularidades locais. Este plano seria, então, utilizado como forma de sistematizar a demanda dos municípios carentes e melhor orientar a intervenção pública, reservando-se ao Estado o papel de articulador entre as demandas e a oferta de programas.

Nesse processo, um dos principais atores da estratégia do Comunidade Ativa são os fóruns de desenvolvimento local. Podemos dizer que os fóruns do Comunidade Ativa se encaixam muito bem na distinção proposta na pesquisa/estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997 *Apud* Tatagiba, 2002, p. 49) como Conselhos de Programas:

“vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delineadas quanto a seu escopo e a sua clientela(...) Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política”

Ou seja, os “conselhos” ou fóruns do Comunidade Ativa constituem-se espaços institucionais abertos por programas de Estado, que geram “janelas de oportunidades” para a organização social. No entanto, a dinâmica envolvida no processo de fortalecimento da sociedade civil, entendida esta como parceira ou cooperativa com os governos a fim de maximizar desempenhos gerenciais, deve ser compreendida na relação entre público-alvo dos programas e estruturas operacionais desses mesmos programas.

Diante deste panorama, a dinâmica e o funcionamento das estruturas administrativas responsáveis pela implementação do Comunidade Ativa estariam preferencialmente alicerçados na animação de processos sociais e articulação dos atores em contraposição a um tipo de política de formato burocrático.

A pesquisa sobre o programa, por seu caráter exploratório, decidiu privilegiar o processo de implementação do Comunidade Ativa em quatro dos municípios-pilotos do Estado de São Paulo: Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga e Ribeirão Branco. Estes municípios foram contemplados com a implementação do programa a partir de 1999. O município de Sete Barras foi o quinto município piloto no Estado, no entanto não foi possível a realização da pesquisa nesse município pela impossibilidade de se conseguir os dados relativos à implementação do programa.

O que se buscou identificar foi como se deu a estruturação do governo diante da implementação do programa em questão. Para isso, procurou-se descrever o papel realizado pelas organizações que formaram a rede de implementadores e como se deu a orquestração do processo de desenvolvimento do programa nos municípios selecionados. Além disso, buscou-se reconhecer quais as estratégias utilizadas pelas estruturas governamentais encarregadas pelas ações que visaram à capacitação da sociedade civil, ou seja, que procedimentos adotados pelo Comunidade Ativa tinham por objetivo a qualificação das comunidades para que estas fossem capazes de pensar sistematicamente seu desenvolvimento e, dessa forma, auxiliar no planejamento de ações com o objetivo de enfrentar a pobreza.

Para tal realização, partiu-se das discussões sobre a formação do programa, passando pela sua engenharia institucional e desenho do programa, para culminar na relação entre os princípios do programa, em que ele se constituiu e como foi implementado. Esse tipo de avaliação pode ser enquadrado no que é conhecido como avaliação de processo:

“Avaliação de processos visa a aferição da eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa. Embora a análise de experiências passadas sirva para aumentar o estoque de conhecimento, ela jamais será suficiente para prescindir-se da avaliação processual. (Figueiredo & Figueiredo, 1986 p. 11)

No caso do Comunidade Ativa, toda a sua concepção foi formada em processos de decisão no âmbito da União. Entretanto, sua estrutura de implementação foi situada no nível estadual, que teve claramente uma função executiva, juntamente com o Sebrae e a instituição capacitadora, Cepam (Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal) no âmbito do Estado de São Paulo. O nível estadual também teve função articuladora entre municípios e a União. No nível municipal, por outro lado, foram constituídas as instâncias participativas.

É importante entender e sistematizar o processo de implementação do Comunidade Ativa na prática, bem como a forma como se deu o ajuste do projeto inicial frente às condições disponíveis de implementação. A pretensão não alcança a análise dos resultados, mas aborda o funcionamento das estruturas organizacionais e também o funcionamento do programa em seu processo de implementação.

Com isso, pretendemos contribuir com o debate acerca dos novos formatos de políticas públicas de combate à pobreza e, principalmente, mostrar em um caso concreto como se desenvolveu o trabalho realizado pelo governo federal no processo de implementação de um programa no nível municipal.

Em relação ao desenvolvimento da pesquisa, um ponto de partida foram os sites da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária³, que descrevem o que é, quais são seus objetivos, e a forma de atuação do Programa Comunidade Ativa, e o site informativa⁴ que disponibiliza informações sobre o Comunidade Ativa nos Estados da federação e municípios. Uma outra fonte de pesquisa foram os Cadernos da Comunidade Solidária, que são relatórios das discussões ocorridas dentro do Conselho da Comunidade Solidária. Uma série especial desses Cadernos faz menção às discussões que acarretaram a formulação do programa Comunidade Ativa.

Em uma segunda etapa foi realizada uma pesquisa exploratória com a Interlocutora Estadual do Comunidade Ativa na época do lançamento do programa, Maria José

³ www.presidencia.gov.br/estr_02/SecExec/comsol.htm - 13k

⁴ <http://www.comunidadeativa.planalto.gov.br/>

Macedo. Nessa entrevista, pudemos explorar aspectos iniciais do desenho do programa, particularidades sobre o processo de implementação nos municípios e também informações genéricas sobre a rotina de trabalho do órgão Interlocução Estadual, e também sobre a relação entre a Interlocutora estadual do programa e os outros integrantes da rede de implementadores.

Em visita à Secretaria Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo, tivemos acesso ao banco de dados das informações do programa Comunidade Ativa. Esse banco de dados contém documentos, relatórios e arquivos eletrônicos tanto da instituição que foi contratada para o processo de capacitação dos fóruns de desenvolvimento local, o CEPAM quanto documentos referentes ao programa Comunidade Ativa enviados pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária.

Esses documentos foram de fundamental importância para a reconstrução do processo de implementação da política Comunidade Ativa nos municípios selecionados para a pesquisa.

Em uma outra fase do trabalho, foi realizado um conjunto de entrevistas semi-estruturadas em cada município selecionado. As entrevistas tentaram explorar de forma geral como ocorreu cada fase de implementação do programa, como foi realizado o processo de sensibilização para a formação dos fóruns, o processo de formação dos fóruns, sua constituição, e sua dinâmica de funcionamento.

Uma primeira dificuldade encontrada foi em relação à seleção das pessoas que participaram dos fóruns de desenvolvimento local em cada município.

O “Relatório Final” do programa Comunidade Ativa, redigido pelo Cepam, demonstra detalhadamente, aos olhos dessa instituição capacitadora, como foi desenvolvida cada fase do processo de capacitação em cada um dos quatro municípios selecionados. Nesse relatório, para cada município existe uma lista de pessoas que eram as integrantes do fórum de desenvolvimento local no ano de 1999 e que participaram da formulação do plano de desenvolvimento local em cada município.

A partir dessa lista foram selecionadas aleatoriamente algumas pessoas em cada município e foi realizado um contato telefônico para saber a disponibilidade de cada uma delas para falar sobre o processo de desenvolvimento do programa.

Em alguns municípios existiu uma grande dificuldade para selecionar algumas dessas pessoas. No entanto, no mínimo uma pessoa foi selecionada em cada município, e a partir dessa seleção, o pesquisador foi em visita a cada um dos municípios para a realização das entrevistas.

O primeiro município visitado foi o de Itaporanga. Nesse município, foi marcada uma entrevista com uma moradora local, que participou da fase piloto do Comunidade Ativa e que no momento é funcionária da Secretaria de Assistência Social do município de Itaporanga. A entrevista foi marcada para ser realizada na Secretaria de Assistência Social do Município e na hora de sua realização estava presente também uma das assistentes sociais do município, que também participou do programa Comunidade Ativa nesse município.

Após realizada essa primeira entrevista, a funcionária da Secretaria de Assistência Social sugeriu que fosse entrevistada a pessoa que foi o gestor local do programa nesse município. Essa funcionária conhecia o então gestor local, que também é funcionário da prefeitura municipal no momento, e pediu para que ele se disponibilizasse para tal entrevista. Esse morador local foi até a Secretaria de Assistência Social do município e falou sobre o programa ao pesquisador.

O segundo município visitado foi Ribeirão Branco. Nesse município foi marcada uma entrevista com um morador local que participou da primeira fase do programa. Esse morador se disponibilizou a falar sobre o programa e marcou a entrevista no Sindicato dos Empregados Rurais de Ribeirão Branco. O pesquisador se dirigiu ao local na data e hora marcadas, mas o morador não apareceu. Com isso, houve necessidade de se buscar uma segunda pessoa nesse município. Essa segunda pessoa foi uma das pessoas relacionadas na lista do Cepam, um sindicalista ligado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ribeirão Branco. Essa entrevista foi realizada na sede do próprio sindicato.

A partir da lista de integrantes do fórum de desenvolvimento local, uma terceira e quarta pessoas foram procuradas, uma na câmara municipal de Ribeirão Branco. Após o pesquisador se apresentar, essa pessoa se recusou a falar sobre o Comunidade Ativa e sugeriu que fosse procurada uma outra pessoa. A segunda foi a gestora local do Comunidade Ativa no município, que por motivo de mudança para a zona rural do município e pela impossibilidade de contato direto, não pode ser entrevistada.

O terceiro município visitado foi o de Apiaí. Nesse município, foi marcada uma entrevista com um morador local que participou do programa como um cidadão comum. Esse morador disponibilizou sua casa para que fosse realizada a entrevista.

O quarto município visitado foi o de Capão Bonito. Nesse município, a entrevista foi realizada com um morador local que na época de implementação do Comunidade Ativa era o Secretário de Assistência Social do Município. Esse morador teve uma participação bastante intensa dentro do processo de implementação do programa nesse município, que não se restringia às reuniões locais do fórum do Comunidade Ativa. Por sua função dentro da prefeitura, esse funcionário era a pessoa que representou o município de Capão Bonito em reuniões sobre o programa, tanto no Sebrae regional de Itapeva quanto em uma reunião ocorrida entre alguns integrantes dos fóruns de desenvolvimento local dos municípios dos diversos Estados da Federação em que o Comunidade Ativa foi implementado. A entrevista foi realizada em um restaurante do município de Capão Bonito. Essa sem dúvida foi a entrevista mais esclarecedora de todas as entrevistas realizadas em todos os municípios.

O último município visitado foi o de Sete Barras. Nesse município foi agendada uma entrevista com uma moradora local da área de saúde do município, que preferiu falar sobre o programa em companhia de um outro morador local, proprietário de um estabelecimento comercial no município. Na data e hora marcadas, o pesquisador compareceu ao local e o proprietário do estabelecimento disse que, além dele, uma outra pessoa compareceria, pois a primeira pessoa contatada havia tido um problema pessoal e não poderia comparecer. Depois de algum tempo de espera, como essa segunda pessoa também não compareceu, a entrevista foi realizada com o comerciante local unicamente. Essa entrevista foi muito pouco esclarecedora, tendo em vista que o morador local se prendeu muito a detalhes sobre partes do processo de desenvolvimento do programa no município, ficando muito na superficialidade dos fatos. Esses fatos nos levaram a retirar o município de Sete Barras da lista de municípios analisados neste trabalho.

Todas as entrevistas foram gravadas e depois transcritas. Alguns trechos das falas dos entrevistados foram utilizados no corpo do texto para reforçar algum argumento que está sendo desenvolvido.

Quanto à identificação das pessoas com quem foram realizadas as entrevistas, a pedido de alguns dos entrevistados, preferiu-se não informar os nomes, sendo referidos no texto como “morador local” seguido de um número. Esses moradores estão identificados por função na bibliografia deste trabalho.

CAPÍTULO I

1. A Estrutura Institucional dos Programas recentes de Combate à Pobreza no Brasil.

1.1 - As propostas de intervenção de combate à pobreza na redemocratização e o surgimento do CONSEA

Para que possamos demarcar teoricamente o campo que queremos analisar e que caracteriza o espaço prático das políticas de combate à pobreza, inicialmente iremos conceituar o que denominamos estratégia de combate à pobreza. Gostaríamos de destacar que uma estratégia de atuação nessa área tem como elemento central a produção de intervenções que vão além das setoriais do Estado. Dessa forma, o que nomeamos *estratégia de combate à pobreza* possui uma identidade institucional e programática própria.

Segundo Abranches,

“nem medidas macroeconômicas em seus desdobramentos reais, nem políticas sociais de corte convencional conseguem atingir os núcleos mais resistentes de miséria”. As pessoas em estado de absoluta carência estão aprisionadas em uma cadeia de privações, oriundas da própria operação da ordem social e econômica, que reduz suas chances reais de acesso a recursos que tornem possíveis saírem de sua miserável condição. A política social convencional opera para além dessa fronteira. Nos seus limites atuam as políticas específicas de erradicação da pobreza. A política de combate à pobreza tem como objetivo eliminar a destituição, num espaço de tempo definido, incorporando os despossuídos aos circuitos regulares da vida social e compensando, no entretempo, as principais carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade dessas pessoas. As políticas “contra a pobreza” são específicas, têm duração limitada – ainda que prolongada – combinam ações sociais compensatórias, aspectos das políticas sociais permanentes e elementos da política macroeconômica e setorial, sobretudo nos campos fiscal, industrial, agrícola e do emprego. São parte da intervenção social do Estado, em muitos casos se superpõem às políticas sociais, mas têm uma identidade, uma coerência e uma estratégia própria”. (Abranches, 1987, pp. 15).

No país, é recente e embrionário o esforço governamental de combater a pobreza segundo uma estratégia explícita. Desde meados dos anos setenta, sucederam-se, no plano federal, programas especialmente voltados para a pobreza – por exemplo, a Estratégia de Desenvolvimento Social do Governo Geisel e os Planos de Prioridades Sociais da Nova

República –, mas será apenas com o Programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida, de 1993, e o Programa da Comunidade Solidária, de 1995 em diante, que a política adquirirá identidade institucional (Draibe, 1998).

A partir dos anos noventa, mais precisamente no início de 1992, por ocasião do Movimento pela Ética na Política, foi deflagrada a campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida. Essa campanha foi um dos primeiros movimentos em direção à constituição de uma estratégia de intervenção dirigida pelo Estado, mas não se apoiando somente nele, na área de combate à pobreza no Brasil. A importância deste movimento se deu pelo fato de que esse programa “constitui-se como uma primeira sistematização de um conjunto de ações voltadas especificamente para lidar com a questão da fome e da miséria” (Draibe, 1998), disseminando valores e mobilizando os governos e a sociedade.

Segundo Almeida

(A Ação da Cidadania) surgiu como uma campanha envolvendo setores da sociedade civil e sociedade política, propondo a participação, a solidariedade e as parcerias como princípios fundadores de ações de combate à fome e à pobreza (Almeida, 2006, pp.106).

Sendo tributária das lutas pela redemocratização do país iniciadas no final dos anos 70, e também do processo que gerou a Constituição Federal de 1988, a Ação da Cidadania constitui-se como um movimento social no qual, por trás da questão da arrecadação e distribuição de alimentos para aqueles mais necessitados, colocou-se a questão do direito à alimentação como elemento constitutivo da cidadania social.

Um desdobramento prático da Ação da Cidadania foi o de que em 24 de abril de 1993, por meio do Decreto nº- 807, foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) como órgão de consulta e assessoramento ao presidente da República. O CONSEA passou a atuar como órgão máximo no âmbito da estrutura operacional, concebida para a implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria.

O CONSEA tornou-se assim, um inovador mecanismo de articulação entre o governo e a sociedade civil no encaminhamento de ações de combate à fome e à miséria. Seus integrantes “definem prioridades na ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução e coordenam atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania que contam com o apoio de instituições oficiais” (Pelliano, 1993, p.14 *apud* Rezende 2000).

Dessa forma o CONSEA se constituiu como o lado governamental da política de combate à pobreza surgida da Campanha da Cidadania. Tendo D. Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias (RJ), como seu presidente, sua constituição contou com a participação de 9 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, todos indicados por organizações sociais representativas dos movimentos sociais e ongs que trabalham em questões ligadas à segurança alimentar.

Como mecanismo de articulação entre o governo e a sociedade civil, as principais atribuições do CONSEA relacionavam-se diretamente com a implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Segundo Rezende (2000), o plano de combate à fome e à miséria “chamava a atenção para uma particularidade que, posteriormente, veio a predominar no delineamento da Estratégia Comunidade Solidária: o combate à fome e a miséria é atribuição de todos, no governo e na sociedade civil, e não de uma – ou algumas – instituição (ões) voltada(s) especificamente para tal finalidade”.

No entanto, como argumenta Draibe, 1998:

Ainda que a pressão da campanha nacional e, sobretudo, as do CONSEA, fossem elementos positivos de agilização da ação governamental, os principais obstáculos à implementação dos programas, além das restrições orçamentárias, localizaram-se na precariedade de funcionamento das instituições públicas, nas dificuldades de articulação dos órgãos governamentais e na sua incapacidade de freio ao clientelismo. Localizavam-se portanto no modo de fazer, mais do que no conteúdo das ações, somada às experiências frustradas da mesma natureza, essa se constituiu em preciosa aprendizagem a ser considerada no futuro (Draibe, 1998, p. 7).

Em termos de atuação focalizada em temas específicos, cinco pontos podem ser destacados na atuação do que podemos chamar o lado governamental do CONSEA: (i) o atendimento às crianças desnutridas e às gestantes sob risco nutricional, bem como a prestação de serviços básicos de saúde, especialmente nas áreas do Nordeste e Sudeste; (ii) garantia de merenda escolar para todos, impulsionando o processo de descentralização dessa política; (iii) O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea –; (iv) O Programa de Alimentação do Trabalhador, PAT – criado em 1976, e retomado em 1993 pelo Ministério do Trabalho; (v) o recebimento, pelo assentamento de trabalhadores rurais, de novo incremento, com a aprovação da lei agrária que fixa critérios sobre a função social da propriedade e a lei de rito sumário.

Do lado da sociedade civil, o Movimento pela Ética na Política também teve seu desdobramento em termos sociais. Tendo como um de seus líderes o sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania teve como elemento principal a criação de comitês municipais de arrecadação e distribuição de alimentos para famílias carentes, contando com a participação de 30 milhões de pessoas, e 3 milhões de pessoas organizadas em comitês. Nas palavras do sociólogo Betinho, para além da arrecadação e distribuição de alimentos, a Ação da Cidadania tinha como princípios:

(A ação da Cidadania) não está propondo remendos, mas transformações profundas da economia, da política, do Estado do poder. Está propondo uma nova política e não caridade pública. Está querendo inventar um novo conceito de cidadania. Não queremos atuar na margem. Não queremos ajudar a elite a viver em paz, mas a mudar o Brasil para que todos possam viver plenamente sua cidadania. Partimos da ética, partimos da solidariedade, da política, e temos uma profunda e bem fundada desconfiança do desenvolvimento que exclui, do progresso que não dá a todos condições dignas de sobrevivência, dos ajustes que ignoram o humano. Não é esta a lógica que queremos (Hebert de Souza)⁵.

Segundo Almeida, (2006) a campanha da cidadania foi criticada pelos partidos de esquerda, que a acusaram de ser assistencialista e emergencial, no entanto, a autora argumenta que:

“articulando uma multiplicidade de setores da sociedade civil e sociedade política, (a ação da cidadania) conseguiu ultrapassar o movimento inicial de buscar o alívio imediato daqueles que passavam fome e remeter a arrecadação de alimentos a uma agenda mais ampla de política pública de segurança alimentar (...) em 1994, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar tiraria como princípio o direito de todos a condição de acesso a alimentos básicos de qualidade, como exigência de uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana” (Almeida, 2006, pp. 106)

Embora tendo resultados pouco expressivos em termos de impacto na situação de carência alimentar no país o movimento da Ação da Cidadania trouxe para a cena política o léxico conceitual que norteou as ações da estratégia que o sucedeu. Como constataremos adiante, os princípios de participação, solidariedade e parcerias foram ressignificados e incorporados aos discursos e estratégias práticas dos governos FHC como orientadores das ações de Combate à pobreza no Brasil.

⁵ Folha de São Paulo, Tendências e Debates, “A campanha contra a fome na campanha eleitoral” artigo: “A melhor forma de combater a fome e a miséria é uma boa política econômica” publicado em 9 de setembro de 1994.

1.2 - As Políticas Sociais do Período FHC

Para a realização dessa descrição baseamo-nos no documento “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”.⁶

O núcleo da política social dos governos FHC foi constituído por três conjuntos, ou eixos, de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos; e o programa de enfrentamento da pobreza -, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo.

“Os primeiros, os programas sociais públicos – como as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social -, ocupam posição decisiva, sendo dupla a sua inserção na proposta: constituem um dos eixos centrais da política e, ao mesmo tempo, a sua reestruturação é apontada como *condição necessária* da estratégia global, ou seja, a estratégia de desenvolvimento social repousaria, entre outras condições e desafios, na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da eficácia e da qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo, daí a necessidade de sua reestruturação, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil” (Draibe, 2003, p. 73).

O núcleo central da política social guarda as características e deformações construídas historicamente desde o nascimento do sistema de proteção social brasileiro. Os princípios reformadores, fruto da entrada das idéias neoliberais no país, farão, no entanto, com que esse sistema seja objeto constante de reformas. Essas reformas seriam essenciais para adequar esse núcleo de políticas aos ditames das políticas de ajuste. No entanto, os governos FHC no geral mantiveram o padrão de intervenção social herdado do período desenvolvimentista, acrescentando ao sistema elementos de reformas inscritos na Constituição Federal de 1988 e modernizando-o em direção à forma de gestão descentralizada.

“O segundo eixo resulta da seleção de programas prioritários em cada um daqueles programas sociais universais, compondo-se o novo grupo de *programas básicos*, aos quais seriam conferidos “prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas” (Presidência da república, p. 41).

⁶ Brasil, Presidência da República. (1996), Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília.

Substantivamente, foram apresentados 45 programas prioritários, selecionados pelo seu caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento (Draibe, 2003, pp. 73).

Os programas básicos são aqueles que, dentro do sistema de políticas sociais, possuem a maior importância quando pensamos em uma estratégia de combate à pobreza, pois, como argumentado acima, o fomento ao capital humano, principalmente o enfrentamento da questão educacional e de saúde, é ponto indispensável para a construção de um patamar social mínimo, que permita às pessoas competirem no mercado e de alguma forma se instrumentalizarem para tornarem-se parceiras dos governos nas ações sociais.

“O terceiro eixo programático é o de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Liderado pelo Programa da Comunidade Solidária, foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e solidariedade. Na sua frente pública e sob a ação supervisora da Secretaria Executiva, foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelo critério territorial (municípios) e de renda (familiar). Na sua frente não governamental, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi entendido como um mecanismo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil, visando à mobilização, ao diálogo e à implementação de experiências inovadoras (O conselho implementou a partir de 1995, os programas Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens e Artesanato Solidário)” (Draibe, 2003, p. 74).

Na frente de estratégias de combate à pobreza é onde nos deparamos com o maior número de inovações em termos de políticas sociais, por isso nos debruçaremos mais detidamente sobre esse tópico.

1.2.1-A Estratégia de Combate à Pobreza, a Comunidade Solidária

A estratégia Comunidade Solidária foi a aposta do primeiro governo FHC na produção de um conjunto de ações de Combate à Pobreza no Brasil. Essa estratégia logo foi identificada como o principal programa social do governo. Tendo como eixo norteador de sua construção os princípios norteadores do Programa de Combate à Fome e à Miséria e a estrutura prévia do CONSEA, a estratégia Comunidade Solidária foi desenhada segundo um tipo de intervenção governamental profundamente alicerçado na sociedade.

O ponto a ser destacado é o da construção de um marco de referência da atuação social do governo para construção de uma “Sociedade de Bem Estar”, em contraposição a um “Estado de Bem Estar”.

Essa mudança de referência na forma de atuação do governo frente à condução das políticas de combate à pobreza abriu espaço para a construção de um conjunto de programas sociais no qual os seus desenhos tinham como elemento fundamental as parcerias com entes da iniciativa privada e sociedade civil organizada. Nesse sentido, a referência a uma “Sociedade de Bem Estar”, traz consigo o discurso sobre a incapacidade da ação isolada dos governos na produção de ações sociais que façam frente à magnitude dos problemas sociais. Assim, fica claro que se abdica de uma estratégia de enquadramento da questão da pobreza que leve em conta a noção de mínimos sociais garantidos pelo Estado.

As estratégias apoiadas nas parcerias, entendidas como o encontro entre as instâncias do governo e da sociedade civil, apresentam limitações claras, como por exemplo no que se refere ao fluxo de recursos que garantiriam uma atuação social dos governos de forma duradoura. No entanto, a ativação dos entes privados como produtor de ações sociais se desdobrou de diversas formas, cobrindo um espectro que vai desde a valorização de ações voluntárias individuais, até a entrada do tema da “Responsabilidade Social” nas estratégias organizacionais das grandes corporações empresariais.

A participação social que se expressa como parceria entre os governos e a sociedade civil foi entendida como elemento auxiliador dos governos, que não podem atuar de forma isolada, desarticulada e distante da sociedade. Dentro dessa visão, para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso, entre os agentes envolvidos, quanto ao tratamento a ser dado para cada assunto específico. As parcerias seriam buscadas principalmente como forma de aumentar a governança estatal, na medida em que a implementação dos programas e dos projetos seria facilitada com a participação cooperativa das comunidades. Esse tipo de participação pode facilmente ser diferenciado da participação que foi reivindicada no âmbito do CONSEA e das lutas sociais dos anos oitenta, no qual o principal objetivo era o da partição de poder do Estado mediante a intervenção da sociedade nas decisões de políticas públicas dos governos.

Em termos da forma de atuação, a descentralização das ações foi proposta como modo de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações públicas.

Dois elementos adicionais foram estratégicos dentro da consolidação da forma de atuação da Comunidade Solidária: a integração e a convergência das ações. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações (Peliano *et ali*, 1995, pp. 21 *apud* Rezende, 2000, pp. 22).

Nesse sentido, a Comunidade Solidária é, assim, uma proposta do governo federal e parceria entre os três níveis de governo - federal, estadual, e municipal – e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão. Pretende ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa. A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta da Comunidade Solidária não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Trata-se de um processo extremamente dinâmico, construído coletivamente” (Peliano *et ali*, 1995, pp. 21 *apud* Rezende, 2000, p. 23).

Assim colocado, a estratégia Comunidade Solidária foi criada, tendo em vista a necessidade de atuação “rápida e eficiente no enfrentamento de situações graves e agudas de indigência, de fome e de calamidade pública. Nesse último caso, é necessário, também, mudar a forma de operar programas sociais do Governo Federal para que eles beneficiem, de forma integrada, as áreas mais distantes do país e os segmentos sociais mais necessitados” (Presidência da República, 1996).

Seguindo tais princípios norteadores, a estratégia Comunidade Solidária atuava de forma institucional, dividindo sua atuação entre quatro atores. O primeiro, executivo, localizado na Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, ligado à Casa Civil. O segundo o Conselho da Comunidade Solidária, uma instância que se esforçou para ser vista como social ou fora do Estado, que inicialmente buscou um papel de interpelação dos centro de tomada de decisões na área social, mas com o passar do tempo, partiu para uma estratégia de diálogo com a sociedade civil e propositor aos governos. O terceiro ator são os ministérios setoriais e por último, a Interlocução Estadual.

A Secretaria Executiva da Comunidade Solidária tinha o papel de interlocução entre o Conselho e o governo – em seus três níveis: federal, estadual e municipal. Não dispondo de recursos próprios, a Secretaria Executiva tampouco executa programas e/ou projetos. Suas tarefas principais são:

1. Encaminhar as recomendações do Conselho aos ministros de Estado;
2. Coordenar e articular as ações de governo no âmbito da Comunidade Solidária; e
3. Secretariar o Conselho da Comunidade Solidária

A redução da mortalidade infantil, a suplementação alimentar, o apoio ao ensino fundamental, o desenvolvimento urbano, a geração de emprego, renda e educação profissional, e o fortalecimento da agricultura familiar fizeram parte do que ficou conhecido como agenda básica da estratégia Comunidade Solidária.

A partir desses temas, foi agregado um conjunto de programas do governo federal. Esses programas, alguns universais, outros seletivos, estariam disponíveis para implementação naqueles municípios considerados prioritários para a secretaria executiva da comunidade solidária. Esses municípios eram selecionados segundo as informações constantes no “Mapa da Fome”. A atuação da estratégia era de priorização desses municípios no que se refere à implementação e avaliação das políticas setoriais do Estado.

Foi bastante conclamado, na época de lançamento da estratégia Comunidade Solidária que este não seria mais um programa do governo federal no que se refere ao combate à fome e à miséria. O esforço da estratégia seria no sentido de gerenciar os recursos e programas disponíveis em cada ministério setorial, atuando de forma a convergir as ações e melhorar seus resultados mediante uma melhor focalização das políticas, segundo grupos alvos escolhidos por critério territorial e de renda.

Na outra frente, o Conselho da Comunidade Solidária segue os passos iniciados pelo CONSEA, porém demonstrando diferenças.

A primeira delas foi com relação à sua composição. Embora num primeiro momento possuísse basicamente o mesmo número de integrantes que o CONSEA, 21 integrantes da sociedade civil (sendo que alguns dos conselheiros do CONSEA foram mantidos no cargo) e 11 ministros de Estado, a forma de escolha dos conselheiros da Comunidade Solidária era bem diferente, pois no CONSEA, a escolha dos conselheiros se dava por indicação de entidades civis.

“O Conselho da Comunidade Solidária, por sua vez, optou pelo critério da legitimidade, não pelo da representatividade. Foram convidados para compor o Conselho personalidades com atuação reconhecida na promoção da cidadania e do desenvolvimento: empreendedores sociais, empresários, pesquisadores, líderes espirituais

de diferentes tradições religiosas e do mundo da cultura” (Cardoso *et al*, 2002, pp 8 *Apud* Almeida, 2006, p. 109).

No geral, embora no início da estratégia o papel do Conselho da Comunidade Solidária parecesse ter uma função bastante importante nos encaminhamentos quanto aos rumos da política social do governo, propondo ações e influenciando processos de tomada de decisão nessa área, com o passar do tempo, os limites de sua atuação foram se estabelecendo.

Mergulhada em críticas pela sua inoperância e baixa capacidade de enfrentamento das questões sociais, a estratégia Comunidade Solidária foi identificada como o principal programa social do governo FHC. Além disso, seu conselho teve seu período negro no ano de 1996, quando três conselheiros⁷, entre eles Hebert de Souza, o Betinho desligaram-se. Betinho saiu fazendo críticas à falta de poder do Conselho em orientar as ações sociais do governo e propondo mudanças na sua constituição, como a saída dos ministros de Estado de sua composição.

Ao demonstrar seus limites em termos de orientação da política social do governo FHC, o Conselho da Comunidade Solidária passou a ocupar uma posição de proponente de ações sociais.

“O Conselho da Comunidade Solidária adotou uma outra linha de atuação. De acordo com a avaliação dos seus coordenadores, o CCS foi percebendo que não tinha condições de influir nas decisões centrais do governo. Mas poderia, no entanto construir outras linhas de atuação. Assim, o CCS definiu as ações que deveriam ser postas em prática: a criação dos programas inovadores, baseados em parcerias entre órgãos públicos, privados e sociedade civil; fortalecimento da sociedade civil para mobilizar a participação dos cidadãos na luta contra a pobreza e a exclusão social, a Interlocação Política, cujo objetivo foi o de promover canais de diálogos entre a sociedade civil e o governo sobre diferentes temas, buscando, segundo seus formuladores, a criação de consensos orientadores para a ação do Estado” (Almeida, 2006, p. 110)

Voltaremos ao tema da Interlocação Política no desenvolvimento do trabalho.

O terceiro ator eram os ministérios setoriais:

“que tinham a responsabilidade pela alocação dos recursos e a viabilização de cada uma das ações prioritárias. Esta é a razão pela qual os ministérios das áreas mais diretamente envolvidas no combate à fome e à miséria têm assento no Conselho do Comunidade

⁷ Os outros dois conselheiros que pediram sua saída foram Renato Aragão, comediante e José Eduardo Durão, presidente da ABONG (Associação Brasileira de Ongs).

Solidária. Tendo em vista a articulação das ações do governo federal, identificaram-se nos ministérios equipes responsáveis pelo gerenciamento das atividades em sua órbita de atuação – aprovação dos pleitos, estabelecimento dos convênios, repasse de recursos, acompanhamento, etc – que trabalham sob a supervisão do ministro e em parceria com a Secretaria Executiva e com os interlocutores estaduais”. (Peliano, Resende, Behin, 1995, p. 26).

Por último, temos os Interlocutores Estaduais, que são indicados pelos governos estaduais para desempenharem um papel de diálogo com o governo federal e possibilitar um canal único de comunicação com os municípios. As funções dos interlocutores são:

1. A articulação com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, com vistas à troca de informações sobre o andamento dos programas em consonância com as instituições estaduais, como os órgãos federais envolvidos no Comunidade Solidária; com as prefeituras beneficiadas; e com a sociedade civil, para garantir maior efetividade na implementação dos programas, bem como possibilitar seu controle social;
2. A coordenação e a articulação das secretarias estaduais envolvidas no Comunidade Solidária;
3. A identificação de necessidades de apoio técnico a esses municípios e encaminhamento de alternativas de ação;
4. A procura de recursos financeiros necessários para o encaminhamento das ações governamentais, inclusive buscando a agilização da liberação desses recursos; e
5. O acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações em nível estadual e municipal (Peliano, Resende, Behin, 1995, p. 27).

Toda essa estrutura institucional, contava com 61 servidores e 10 pessoas em cargos de confiança. Não possuía um orçamento próprio e possuía um custo anual de custeio estimado em 1 milhão e 300 mil reais. No entanto, a Comunidade Solidária coordenou recursos do governo da ordem de 3,2 bilhões em 1369 municípios.

No segundo governo FHC, o arranjo das políticas sociais manteve seu padrão de atuação, permanecendo o núcleo principal de programas universais; no segundo eixo manteve os programas básicos e a grande mudança se refere às políticas de Combate à Pobreza.

A política de combate à pobreza estava estruturada em três linhas de atuação. A primeira, denominada Projeto Alvorada; a segunda, na qual foi constatada a inovação mais importante em termos de política nessa área, ficou conhecida como Rede Social; e a terceira, o programa que se instalou na Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, o Programa Comunidade Ativa.

1.2.2 O Projeto Alvorada

A partir de 2000, o segundo governo FHC cria uma estratégia de intervenção pública denominada Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano. Esse plano teve como público-alvo os habitantes dos municípios de mais baixo IDH. Foram selecionados todos os municípios das microrregiões com IDH menor ou igual a 0,500. Para municípios emancipados após 1991, adotou-se o IDH daquele que lhe deu origem. Foram incluídos, também, para atendimento em 2002, os municípios da área da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) não enquadrados no presente critério, que estavam em situação de calamidade pública em 31/12/2001.

No cálculo do IDH, três dimensões são consideradas: a renda, a longevidade da população (expectativa de vida ao nascer) e o grau de escolarização (alfabetização e matrículas escolares). Em 2000, o Governo Federal identificou 14 Estados brasileiros que tinham IDH inferior à média no País: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Nesses Estados, haviam 1962 municípios enquadrados no critério mencionado anteriormente, a maioria com IDH muito baixo.

A atuação do Governo Federal nessas áreas estendeu-se também aos demais Estados da Federação, beneficiando mais 399 municípios na mesma condição em nove Estados: Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. O total foi de 2361 municípios, em 23 Estados.

O Projeto Alvorada articulou 17 programas sociais do Governo Federal nos municípios selecionados segundo o critério acima destacado.⁸ A idéia da Estratégia do Programa é a de agir segundo eixos temáticos nos municípios selecionados.

A evolução do Projeto Alvorada, nos dois anos finais do segundo mandato FHC, fez-se em direção a um novo programa, o de orientação e conteúdos distintos, a Rede Social, ao qual foram agrupados os programas de transferência de renda às famílias pobres.

1.2.3-A Rede Social

Os programas de transferências, em dinheiro, para as populações carentes foram impulsionados no Brasil por duas circunstâncias: em 1999, para a renegociação de um contrato de empréstimo com o BID, a idéia aparece no Programa de Reforma e Proteção Social, um conjunto de 22 programas selecionados nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, destinados à prestação de serviços sociais básicos e voltados para grupos de baixa renda. Ainda aí se mesclavam serviços sociais e transferências monetárias, como o Bolsa- Escola, e programas universais e focalizados na linha coerentemente seguida até então (Draibe, 2003, p. 88).

A segunda e decisiva circunstância que parece ter efetivamente alavancado e ampliado o escopo da Rede foi a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza em 2000. Já no ano seguinte de sua aprovação, foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e, pouco depois, Auxílio-Gás (2002). Posteriormente foram acoplados aos anteriores o Bolsa-Escola, de 1998, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de 1995 e outros programas de transferência preexistentes.

Nascia assim a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação do Cadastro Único, instrumento de unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas:

⁸ A lista completa dos programas que fazem parte do Projeto Alvorada está disponível em: Brasil 1994-2002: a era do Real, Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo, Brasília 2002 p. 64 -65

Quadro 1 – Lista dos Programas da Rede Social

BOLSA ALIMENTAÇÃO	Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo per capita
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo per capita
BOLSA ESCOLA	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo per capita
AUXÍLIO GÁS	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis
BRASIL JOVEM (Agente Jovem de Desenvolvimento social e humano)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo
ABONO SALARIAL Pis/Pasep	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)
BOLSA QUALIFICAÇÃO	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador
SEGURO DESEMPREGO	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca
SEGURO SAFRA	Família em situação de risco na área da seca
APOSENTADORIA E PENSÕES RURAIS	Trabalhadores rurais
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BCP/Loas)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo
RENDA MENSAL VITALÍCIA	Idosos com mais de 70 anos ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo

Fonte:Ministérios Setoriais e Mensagem ao Congresso Nacional. Adaptada de: Brasil 1994-2002: a era do Real, Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo, Brasília 2002 pp. 45-46

O orçamento do ano de 2002 e a mensagem presidencial que o acompanhou indicaram que a Rede e seus programas teriam gasto da ordem de 3% do PIB. A Rede Social não

foi implementada como tal, mas sua irrupção na política social brasileira como alternativa de enfrentamento da pobreza produziu inflexões e rupturas importantes, sobre as quais convém refletir com cuidado (Draibe, 2003, pp. 89).

1.2.4 - O Comunidade Ativa

O terceiro programa e objeto central da pesquisa é o Comunidade Ativa. Esse programa consistiu-se em uma estratégia nacional, coordenada pelo governo Federal de disseminação de propostas de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável para municípios carentes de baixos índices de desenvolvimento humano IDH. Trataremos exclusivamente desse programa, principalmente do seu alcance em quatro municípios onde a estratégia foi desenvolvida de forma piloto no Estado de São Paulo.

Capítulo II

2 O Programa Comunidade Ativa

2.1 - Sua gênese no processo de Interlocação Política

A construção do programa Comunidade Ativa pode ser analisada tendo em vista os elementos que cumulativamente acarretaram sua criação e operacionalização. Como ponto inicial da discussão, gostaríamos de apresentar de forma rápida o que foram as “Rodadas de Interlocação Política”. Conceituada pelos integrantes do Conselho da Comunidade Solidária como uma instância de intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade, as Rodadas de Interlocação Política visavam a um incremento nas discussões ocorridas dentro do Conselho da Comunidade Solidária. Isto é, além das reuniões correntes desse Conselho, decidiu-se propor a discussão de alguns temas sobre a realidade social do país, com a participação de integrantes representativos da sociedade civil.

A partir de junho de 1996, o Conselho da Comunidade Solidária decidiu que deveria construir canais políticos de diálogo entre governo e sociedade sobre temas que subsidiassem a formação de uma agenda de desenvolvimento social para o Brasil. Assim nascia a Interlocação Política, regida pelas principais diretrizes que o Conselho adotou para si: promover o fortalecimento da sociedade civil e incentivar a parceria entre Estado e Sociedade.(Cardoso [et al], 2002, p.85).

Em uma interpretação sobre o processo de Interlocação Política colocado por Almeida (2006), a autora se refere ao fato de que existe uma leitura, de que com o início das atividades relacionadas à Estratégia Comunidade Solidária, principalmente as de seu Conselho, as limitações em torno de sua capacidade em interferir no processo de tomada de decisões acerca das políticas sociais no país foram ficando claras. Com isso, a atuação do Conselho da Comunidade Solidária foi pautada em abrir novos caminhos, entre eles a produção de amplos diálogos sobre temas ligados a uma agenda social para o país. Essa iniciativa foi chamada de Rodadas de Interlocação Política.

Segundo os documentos da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, ao longo dos dois governos FHC foram realizadas 15 Rodadas de Interlocação Política, contando com a participação de mais de 500 interlocutores. As Rodadas trataram de temas diversos sobre os problemas sociais brasileiros, como reforma agrária, segurança alimentar e nutricional, criança e adolescente, entre outros.

A dinâmica das Rodadas de Interlocação Política iniciava-se com a escolha de um tema. Essa escolha era feita levando-se em consideração as prioridades da agenda social e política do país. Escolhido o tema, o Comitê Executivo do Conselho selecionava os interlocutores envolvidos com o assunto direta ou indiretamente. Da parte do Governo Federal, participaram ministros de Estado, gestores governamentais e membros da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária. Na outra ponta estavam representantes de organizações da sociedade civil, da iniciativa privada, de universidades, especialistas e conselheiros da Comunidade Solidária.(Cardoso [et al], 2002, p.85).

Dentro desse processo de Interlocação Política, em sua quinta rodada de discussão, o tema proposto foi o de “Alternativas de Ocupação e Geração de Renda”. Nessa quinta rodada, a estratégia foi a de “concentrar a atenção na procura de alternativas de ocupação e de geração de renda que já podiam ser implementadas, enquanto não se resolvessem os macroproblemas do emprego e da distribuição da renda no planos nacional e mundial”. (Comunidade Solidária, 1997, p. 144).

Nessa quinta rodada da Interlocação Política, um dos principais temas sobre a criação de alternativas de ocupação e geração de renda foi a discussão sobre o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS. O fomento ao DLIS foi pensado como uma possível forma de combate à situação de pobreza dos municípios brasileiros. O DLIS ganhou força dentro do Conselho da Comunidade Solidária com os seguintes princípios orientadores:

“Há quem defenda que, para além de um papel de implementador de políticas compensatórias para corrigir as falhas do Mercado, coloca-se hoje a questão de um novo papel político de um Estado empreendedor, no campo da construção de redes econômicas, políticas e sociais, a fim de favorecer a consecução de ações integradas de desenvolvimento. Para esses setores, o Estado tem o papel fundamental, por exemplo, de promover e apoiar as iniciativas locais endógenas, visando à inserção competitiva das comunidades locais no mercado, sobretudo em relação aos pequenos produtores, trabalhadores autônomos, pequenas empresas e suas organizações. Seja no reordenamento de procedimentos legais e administrativos, seja no provimento de serviços públicos tradicionais e não-tradicionais, ou na articulação de parcerias, compete ao Estado a construção de uma nova relação Estado-Sociedade que venha a inserir economicamente grande parte da população nos circuitos de produção e consumo” (Comunidade Solidária, 1997p.16).

O tema do desenvolvimento local foi tratado nas Rodadas de Interlocação de 25 de agosto de 1997, 16 de março de 1998 e 31 de maio de 1999 e, nessas rodadas, uma das principais decisões tomadas foi acerca do aspecto institucional relacionado à indução da estratégia DLIS:

“Para que as múltiplas experiências de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável possam vir a compor, no seu conjunto, uma alternativa complementar global de desenvolvimento do país, é necessário que existam: uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade; e uma política pública conseqüente”. (Comunidade Solidária, 1998, p. 26).

Tendo tal constatação, os encaminhamentos propostos foram os seguintes:

Construir uma comissão, situada na Câmara de Política Social do governo, para apresentar uma proposta de estratégia, levando em consideração as seguintes exigências:

- Estabelecer parâmetros gerais
- Incorporar os três níveis de governo, o mercado e a sociedade civil;
- Integrar a agenda social com a agenda econômica;
- Articular as iniciativas já existentes, situadas em diversos órgãos governamentais;
- Sugerir instrumentos de reciprocidade;
- Produzir e divulgar informações (IBGE, MPO/IPEA, etc.)
- Estimular o desenvolvimento de metodologias de capacitação;
- Divulgar experiências de capacitação;
- Incentivar a capacitação de gestores locais;
- Incluir parcerias institucionais, de capacitação e crédito, como eixos estruturantes de uma política de apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável; e
- Incorporar a dimensão ambiental e a metodologia da Agenda 21 Local.

Recomendações:

- Levar em consideração os consensos estabelecidos na Oitava Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, em especial o consenso acerca das condições políticas e institucionais;
- Não criar uma nova burocracia federal e sim integrar o que já existe;

- Levar em conta a experiência de articulação de programas governamentais da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária;
- Não criar modelos que venham “de cima”;
- O papel do governo federal deve ser o de indutor, estimulador e apoiador;
- Estudar a viabilidade de ter uma mesma estratégia federal para o apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável e a implantação da Agenda 21 Local⁹ (Conselho da Comunidade Solidária, 1998, p. 44).

A sistematização de tais encaminhamentos teve como desdobramento a criação do programa Comunidade Ativa.. Nas palavras de um influente Conselheiro da Comunidade Solidária da época, Augusto de Franco, ao se referir sobre à criação do Programa Comunidade Ativa:

“Esse programa nasceu de uma Rodada sobre emprego e renda. Entendemos que cada lugar (município ou região) deve ter a sua agenda, porque uma coisa que um lugar precisa não é a mesma que outro precisa. E aí tínhamos que inverter uma lógica: em vez de ser a lógica da oferta, que fosse a lógica do encontro da oferta com a demanda. Cada lugar tem uma demanda e o governo federal manda as coisas de cima, como se fosse oferta. Este estilo de programa é uma coisa que está fadada ao fracasso, ao insucesso. E quanto mais dinheiro você coloca nele, mais você cria demanda porque a lógica da oferta é uma lógica perversa” (Cardoso [et al], 2002, p. 92).

Em termos institucionais, a coordenação do programa Comunidade Ativa ficou sob a responsabilidade da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que sofreu modificações em seus quadros para receber o programa. Analisaremos esse ponto mais adiante.

2.2 - A Rede do Comunidade Ativa

Para que possamos fazer a recomposição da rede burocrática responsável pelo processo de implementação do Comunidade Ativa em nível nacional, um primeiro órgão a ser considerado é a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária que estava alocada na estrutura

⁹ A Comissão deverá ser composta por oito integrantes: Vilmar Faria – Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do governo (coordenador); Milton Seligman – presidente do INCRA; Eduardo Martins – Presidente do IBAMA; Fernando Rezende – Presidente do IPEA, Nassim Gabriel Mehedeff – Secretário de Formação e Desenvolvimento Profissional/ MTB, Silvana Maria Parente Neiva Santos – Chefe de Gabinete da Presidência do BNB Deverão também participar da Comissão o Conselho e a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária.

organizacional da Casa Civil da Presidência da República. Essa Secretaria foi a responsável, no nível federal, pela operacionalização do Programa Comunidade Ativa.

Uma primeira questão a ser levantada tem a ver com a burocracia que estava na Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e sua reação com a instituição do Programa Comunidade Ativa.

Tendo todo seu processo de criação e amadurecimento dentro do Conselho da Comunidade Solidária, nas “Rodadas de Interlocação Política”, o Comunidade Ativa,

“não encontrou adesão na equipe que compunha a coordenação da Secretaria Executiva. Segundo Resende, técnico do IPEA, a descontinuidade ocorrida no âmbito da Secretaria Executiva, com a adoção da estratégia DELIS *interrompeu um processo inovador de articulação nacional para o enfrentamento da exclusão social*” (Resende, 2000, pp. 57 *Apud* Almeida, 2006)

Com isso, em 1999, com o início do segundo mandato do governo FHC, houve uma reestruturação na burocracia da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Essa reestruturação teve como ponto de destaque a saída da Secretária Executiva Anna Maria Peliano¹⁰, substituída por Milton Seligman. Esse, com uma passagem muito curta nessa pasta, foi rapidamente deslocado para a Secretaria Executiva da pasta de Desenvolvimento.

A partir de julho de 1999, a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária foi ocupada por Osmar Terra, ex-prefeito de Santa Rosa (RS). A articulação em torno do nome de Osmar Terra para a secretaria executiva da Comunidade Solidária foi costurada por Augusto de Franco.

Augusto de Franco era um dos mais influentes conselheiros da Comunidade Solidária na época e foi um dos principais responsáveis pelo processo de amadurecimento da idéia que acabou culminando no programa Comunidade Ativa, dentro das Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Posteriormente, Franco, juntamente com Ruth Cardoso, Thereza Lobo e outros integrantes do extinto conselho da Comunidade Solidária fundou a ONG Comunitas, que desenvolve programas do antigo Conselho da Comunidade Solidária.

10 Anna Maria Peliano teve como pontos relevantes de sua trajetória como técnica na área social a coordenação da área de política social do IPEA. Como coordenadora desse instituto, foi uma das principais figuras responsáveis pela confecção do estudo “Mapa da Fome no Brasil”. Esse estudo foi um dos fatores que lhe deram projeção nacional e reconhecimento técnico para ocupar uma pasta dentro da estrutura de política social do governo FHC.

Em uma leitura desse processo, as atribuições relativas ao controle e desenvolvimento dos *programas inovadores* controlados pelo Conselho da Comunidade Solidária, foram paulatinamente sendo transferidas para ONGS criadas com essa finalidade. A discussão que parece ter sido a central na época é a de que o Conselho da Comunidade Solidária não queria se reconhecer como “governo”, mas sim como uma instância social, cooperativa com o governo, mas externa a ela. Com isso, o papel desenvolvido pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária foi sendo reduzido em termos do apoio às atividades desenvolvidas pelo Conselho da Comunidade Solidária. Nesse sentido, foi se aparelhando em termos políticos e técnicos a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária para desenvolver o programa Comunidade Ativa.

Ainda em âmbito nacional, o Sebrae se constituiu como um dos principais parceiros do Comunidade Ativa por meio do seu programa de Desenvolvimento Local. Fechando a rede de implementadores do Comunidade Ativa, em cada Estado da Federação foi composta uma equipe de interlocução estadual, em alguns casos essa equipe se manteve em relação à estrutura construída para o desenvolvimento dos programas da estratégia Comunidade Solidária, como foi o caso de São Paulo. Era a Equipe Interlocutora Estadual que se responsabilizava por contratar as instituições que capacitariam os fóruns de desenvolvimento local na perspectiva do desenvolvimento local. Essas equipes capacitadoras se submetiam a um treinamento em nível nacional para que se padronizasse a estratégia de implementação. Detalharemos todo esse processo para o caso de São Paulo na sequência do texto.

2.3 -O Comunidade Ativa, aspectos formais de seu processo de implementação.

O Programa Comunidade Ativa foi colocado em prática com o intuito de substituir políticas assistencialistas, de formato tradicional, como a distribuição de cestas básicas, por projetos de desenvolvimento definidos pelas próprias comunidades em torno de atividades como artesanato, turismo e agricultura, entre outros. A idéia seria a de substituir programas orientados pela oferta de bens pelos governos, por uma atuação que envolvesse a contrapartida dos municípios, capacitando possíveis lideranças locais para gerenciar processos de desenvolvimento local mediante o despertar das comunidades para tipos de ação associativa e empreendedora.

Um dos fatores essenciais que nortearam a idéia de se criar o Comunidade Ativa foi o de investir em processos de capacitação e constituição de atores coletivos nos municípios.

Como seu produto, vamos dizer palpável, o programa visava à construção de um conjunto de agendas de demandas localizadas nos municípios. Essas agendas, juntamente com o processo de mobilização social que se formou para a sua construção, constituíram-se como passos necessários em direção à inversão de uma lógica de intervenção pública baseada na oferta de programas e instituição de uma lógica baseada na demanda.

A concepção do programa previa que as demandas que constituem os planos de ação municipal serviriam como um roteiro, ou uma carta de reivindicação, que os municípios pertencentes ao Comunidade Ativa poderiam utilizar como forma de pressionar as instâncias governamentais ou negociar com os organismos privados ou do terceiro setor para serem viabilizadas.

Seguindo as fases formais de atuação do *Comunidade Ativa* em nível nacional, o programa se inicia com um processo de *Sensibilização* das lideranças municipais que, após um processo de *Capacitação*, formam um *Fórum de Desenvolvimento Local*. Esse Fórum é o órgão responsável pela coordenação da *Comunidade Ativa* na localidade, além de selecionar os membros para uma espécie de comissão executiva, chamada *Equipe Gestora Local*. A *Equipe Gestora Local* é composta por pessoas com dedicação integral ao trabalho do *Comunidade Ativa* na localidade. Da *Equipe Gestora Local* participam, além das pessoas escolhidas pelo fórum, o gestor local do Sebrae Desenvolvimento Local¹¹ e um representante do prefeito. Segundo aspirações do programa, o fórum deve ser representativo dos diversos setores da comunidade. Esse fórum, após a devida capacitação de seus membros e juntamente com a *Equipe Gestora Local*, é responsável pela elaboração do *Diagnóstico Participativo Local*. Essa fase tem por objetivo reunir os atores para detectarem e discutirem sobre os problemas e potencialidades municipais. O despertar dos atores para pensar as questões relacionadas ao desenvolvimento e ao seu impedimento, juntamente com a criação de um espaço para disputa/consenso entre os atores acerca desses problemas, visa construir as noções compartilhadas em torno dos desafios com que se deparam os municípios.

Após o *Diagnóstico Participativo Local*, inicia-se a fase de construção de um *Plano de Desenvolvimento Local*. Esse plano, supostamente, é o resultado de um planejamento, feito participativamente, pelas lideranças da localidade reunidas no *Fórum de Desenvolvimento*

¹¹ No caso dos municípios piloto, o Sebrae não designou Gestor Local para nenhum dos cinco municípios, a justificativa do órgão foi a de que o Gestor Local deveria surgir da própria comunidade mediante o processo de capacitação.

Local e na *Equipe Gestora Local*, e abrange soluções e caminhos de curto, médio e longo prazos para os problemas diagnosticados na fase anterior, além de apontar os anseios dos munícipes tendo como pano de fundo as potencialidades de cada município.

A materialização desse *Plano de Desenvolvimento Local* começa com a construção de uma *Agenda de Prioridades Locais*. Essa agenda contém o que o fórum e a equipe decidiram como ações prioritárias para as localidades e nortearão as intervenções de curto prazo, ou seja, no período de dois anos, tanto dos diversos níveis de governo envolvidos no *Comunidade Ativa*, federal, estadual e municipal, quanto dos atores sociais privados, além do Sebrae, por meio de seu Programa de Desenvolvimento Local. Em geral, para se concretizar integralmente um *Plano de Desenvolvimento Local*, são necessárias várias Agendas.

Juntamente com as fases descritas há um contínuo processo de capacitação das lideranças da localidade ligadas ao programa, para que elas possam gerir o seu próprio processo de desenvolvimento. A iniciativa tem como proposta aumentar a capacidade local de gestão. Isso significa qualificar o pessoal do governo, da sociedade local e empreendedores locais para diagnosticarem corretamente seus problemas, identificarem suas vocações, descobrirem suas potencialidades e vantagens comparativas, definirem prioridades, negociarem com outros níveis de governo e com instituições etc.

Essas diversas fases do *Comunidade Ativa* visam por meio de ações cumulativas ao longo do tempo, produzir seus efeitos em termos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável nos municípios.

Um fator de destaque é que o *Comunidade Ativa* foi implementado em municípios selecionados de diversos Estados da federação. O desenho do programa implementado em cada Estado segue as fases acima relatadas; no entanto, a forma de implementação do programa pode variar, dependendo das características das instituições responsáveis pelo processo de capacitação local. Voltaremos a esse ponto na seqüência do texto, quando consideraremos de forma detalhada o processo de implementação do programa *Comunidade Ativa* no Estado de São Paulo.

2.4 - A seleção dos municípios alvo do Programa Comunidade Ativa

Para iniciar o processo piloto de implementação do programa Comunidade Ativa, foram selecionados 150 municípios, numa média de cinco municípios por Estado, como no caso dos quatro municípios do Estado de São Paulo selecionados para o estudo.

Como critérios de seleção foram adotados o IDH, o registro de baixas taxas de expectativa de vida, escolaridade e renda per capita baixa, além de uma seleção feita pelos governos estaduais. Esses municípios foram escolhidos por terem no máximo 50 mil habitantes e indicarem capacidade de mobilização maior de suas comunidades¹². Foram levados em consideração também o mapa da fome do IPEA, e a porcentagem de famílias residentes abaixo da linha de pobreza do Pnad.

Selecionados para fazer parte do Comunidade Ativa, os municípios contam com dois tipos de incentivos dados pelo governo federal para aderirem ao programa:

“O primeiro diz respeito às vantagens financeiras diretas, através de redução de contrapartida, com a qual o Poder Público Municipal se beneficia em seguida à assinatura de convênio de parceria, contrato que homologa a participação dos Municípios na estratégia.

As localidades beneficiadas com a redução de contrapartida junto ao Governo Federal, por estarem incluídas nos Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, possuem prioridade quando da apresentação de projetos e diminuição de recursos ofertados como contrapartida, executando os programas da área de saúde. São três os critérios a serem observados por Municípios e Estados para a obtenção da redução de contrapartida:

Municípios com até 25 mil habitantes = 1% (um por cento);

Municípios, Estados e Distrito Federal localizados nas áreas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e no Centro-oeste = 2% (dois por cento);

Demais localidades = 4% (quatro por cento).

O segundo (...) reside no movimento de articulação realizado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, da Casa Civil da Presidência da República, junto aos diferentes parceiros (Governo Federal, Governos Estaduais, Prefeituras, empresas e entidades não-governamentais) visando garantir o apoio necessário para a implementação das ações”. (FONTES; VELLOSO; DIOGO, 2002).

¹² Não foi possível a verificação de utilização desse critério no caso dos cinco municípios paulistas analisados, tendo em vista, que esses municípios apresentavam, entre outros, gravíssimos problemas relativos a mobilização social, comprovado pelas entrevistas realizadas pelo pesquisador.

2.5 -O Comunidade Ativa em São Paulo em São Paulo

2.5.1 - A Rede do Programa no Estado

Seguindo a estratégia de atuação do governo federal, à época valorizando formas de intervenção descentralizada, o processo de implementação do Comunidade Ativa no Estado de São Paulo contou com uma estrutura institucional instaurada no nível estadual. Essa estrutura ficou responsável pelo processo de operacionalização do Comunidade Ativa nos municípios do Estado e chamava-se Equipe Interlocutora Estadual.¹³ A responsabilidade pela montagem da Equipe Interlocutora ficou com o governo de cada Estado da federação. Em São Paulo, os técnicos escolhidos eram todos funcionários do governo do Estado e foram, de alguma forma, disponibilizados para a realização desse trabalho. A Interlocação Estadual foi composta pela Interlocutora Estadual e mais oito técnicos e ficou concentrada na Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo.

Essa equipe era a responsável pelo processo de implementação do Comunidade Ativa nos municípios, além de fazer a mediação entre a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, em Brasília, e os municípios de São Paulo escolhidos para integrar o projeto piloto do programa.

Um primeiro ponto é sobre a figura de Interlocutor Estadual. Esse cargo é ocupado por indicação do governador do Estado e, no caso de São Paulo, pela sucessão de governos do Estado, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Interlocutor Estadual foi mantido na mesma função desde a época de implantação dos programas da Estratégia Comunidade Solidária, a partir do ano de 1996, até a implementação do Programa Comunidade Ativa, em 1999. O que gostaríamos de destacar é o fato de que a função de Interlocação Estadual, mais do que uma função executiva, é também uma função de articulação política.

¹³ Na concepção do programa a Interlocação Estadual é formada pela Equipe Interlocutora Estadual e a Equipe Facilitadora Estadual. Essa última é a instância executiva da Comunidade Ativa nas unidades da Federação. Ela tem a responsabilidade de animar o processo de implantação do desenvolvimento local, articular as instâncias governamentais e não governamentais e monitorar, continuamente, as ações implementadas. Formalmente também estava prevista a formação de uma “Equipe Facilitadora Estadual” que seria composta pela Equipe Interlocutora Estadual, pelos representantes de programas, projetos, ações e campanhas dos governos estadual e federal existentes no Estado, assim como por representantes de instituições da sociedade parceiras. Entretanto, em São Paulo a Equipe Facilitadora não se constituiu como relataremos na continuidade do texto.

Esta articulação deve ser realizada em dois níveis: o primeiro nível é em relação aos interesses do Estado frente aos responsáveis pelo programa em nível federal. Um segundo nível é entre municípios, e Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, e as Secretarias de Estado. Esses dois órgãos seriam os responsáveis por viabilizar parte dos produtos da política Comunidade Ativa para os municípios.

Por se tratar de municípios carentes e de certa forma distantes dos centros de tomada de decisão pública, o fato de um programa federal ser implementado no município desperta a apreensão e a expectativa tanto dos munícipes quanto das autoridades locais. Os munícipes muitas vezes criam uma expectativa exagerada sobre a capacidade de um programa de resolver os problemas locais. Nesse processo, a equipe de implementadores, principalmente a figura da Interlocutora Estadual, foi muito marcante. O papel de Interlocutor deve ser visto com muito cuidado na análise da política, na medida em que o desempenho e a própria condução da política parecem ter sido bastante afetados por influência da Interlocutora Estadual paulista. Consideraremos com mais detalhes esse processo na análise de cada município.

Um segundo ponto é o fato de que a Interlocução Estadual tem a responsabilidade de fazer com que as prioridades escolhidas em cada município possam ser atendidas pelas secretarias de Estado e, por meio de sua articulação com a Secretaria Executiva do programa, fazer com que os ministérios federais assumam parte da responsabilidade por implementar ações dentro desses municípios.

Não é preciso dizer que esse grau de articulação entre secretarias de Estado e ministérios federais pode ser tudo, menos uma coisa simples de ocorrer. Na prática, em grande parte das vezes a Interlocutora Estadual realizava uma tarefa individual de peregrinação junto às secretarias de Estado e órgãos desse nível de governo, em busca de recursos ou de comprometimento para a realização de ações contidas nos planos de ação e agendas locais dos municípios que fizeram parte do programa no Estado. No entanto, as secretarias de Estado, por exemplo, não tinham nenhum tipo de comprometimento com o Comunidade Ativa e muitas delas até desconheciam o programa. Nas palavras da Interlocutora Estadual:

“Esse papel de articulação não é um papel que eu acho difícil, é uma coisa fácil, o problema é medir o resultado dessa articulação, porque você é bem recebido, você vai você explica as pessoas se transformam em parceiro seu, mas não é uma parceria de todos que tivesse o Comunidade Ativa como uma prioridade dentro de sua Secretaria. Então eu tinha por exemplo parceria com a Secretaria de Educação, mas você tem que estar constantemente alimentando e tem que estar chamando e fazendo e convencendo as

pessoas da importância do trabalho. Até essa secretaria aqui (Assistência Social do Estado de São Paulo) (...)era muito difícil entender o que era o Comunidade Ativa (Entrevista Maria José Macedo).

Em relação à articulação entre municípios e ministérios federais, pelo que se pode constatar, nenhuma atividade nos municípios pode ser atribuída à implementação do Comunidade Ativa. O que já existia antes, continuou existindo depois da implementação do Comunidade Ativa, como os programas federais Pronaf e Prodea, mas o que se quer destacar é que a implementação do Comunidade Ativa não teve impacto algum em termos de mobilização do governo federal em relação ao enquadramento da situação de pobreza nos município que foram contemplados com o programa. Embora o programa não previsse uma atuação direta do governo federal nesses municípios, a concepção do Comunidade Ativa, previa que os encaminhamentos iniciais que fossem necessários para que os municípios implementassem uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, deveriam partir do governo federal.

Na operacionalização do programa Comunidade Ativa para o seu processo de implementação, a Equipe Interlocutora Estadual foi a responsável pela abertura do processo de licitação, para contratar uma equipe que ficaria responsável pelo processo de capacitação dos atores municipais, por meio de cursos e dinâmicas para implementação da metodologia de desenvolvimento local integrado e sustentável.

No caso de São Paulo, a instituição capacitadora foi a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal).

Essa equipe capacitadora selecionou os técnicos que seriam os responsáveis pela realização do trabalho nos municípios e esses, receberam um treinamento da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Esse treinamento foi realizado através de um curso à distância que comportou, também, um encontro presencial. Esse treinamento teve como objetivo, além de esclarecer as regras e procedimentos operacionais do programa, criar um padrão nacional para todas as instituições capacitadoras que atuaram em cada Estado da Federação.

A concepção do Comunidade Ativa em nível federal também previa como parceiro do programa o Sebrae. Por meio de suas unidades estadual e regional, o Sebrae participava tanto do processo de implementação do Comunidade Ativa, como também do processo de condução do desenvolvimento necessário dos projetos realizados nos planos de ação municipais. Trataremos desse ponto logo em seguida.

O Sebrae é um órgão muito importante no processo de implementação do Comunidade Ativa, pois a sua atuação regionalizada capacita-o a ter um contato bastante grande com as comunidades locais. O Sebrae, na implementação do Comunidade Ativa nos municípios pilotos, foi o responsável direto pela contratação do gestor local do programa nos municípios. Esse gestor local era uma pessoa que vivia no município e era um dos integrantes do fórum de desenvolvimento local municipal. O gestor local exercia a função de auxiliar o fórum de desenvolvimento local em suas iniciativas, e também era aquela pessoa que fazia a ponte entre problemas pontuais enfrentados nos municípios e o Sebrae.

Um exemplo é o caso ocorrido em Itaporanga, com os produtores de pepino, que mandavam a sua produção para ser comercializada no Ceasa em São Paulo. A grande reclamação dos produtores era a de que o produto deles alcançava um preço muito baixo quando chegava em São Paulo. Após ter sido identificado esse problema, o gestor local do município propôs que o Sebrae realizasse um curso sobre como o produto deveria ser selecionado, acondicionado nas caixas e transportado para São Paulo, tendo em vista que o motivo pelo qual os produtos de Itaporanga estavam tendo baixos preços era o de que os compradores primeiro tinham que selecionar os pepinos em São Paulo para depois poder comercializa-los.

O Sebrae foi até os produtores de Itaporanga, levou-os para uma visita até a Central de Abastecimento de São Paulo – Ceasa/SP, mostrando para esses produtores o que estava acontecendo com o produto, e depois possibilitou um curso para que os produtores aprendessem as técnicas de embalagem e transporte.

No caso do Comunidade Ativa, a parceria do Sebrae foi realizada com o Programa Sebrae de Desenvolvimento Local, que surge a partir de 1999, em substituição ao Proder (Programa de Emprego e Renda). A transformação do Proder em Programa de Desenvolvimento Local se deu justamente com a parceria realizada entre Sebrae e governo federal, por meio da implementação do programa Comunidade Ativa.

A idéia que norteia o programa Sebrae de Desenvolvimento Local é muito semelhante à do programa Comunidade Ativa, “de que os recursos somente serão bem utilizados pela comunidade local caso esta esteja envolvida em seu gerenciamento”.

Foram estes os três atores institucionais: Interlocação Estadual, Cepam e Sebrae, responsáveis pela implementação do programa Comunidade Ativa no Estado de São Paulo em sua primeira fase de implementação nos municípios pilotos.

2.5.2 Perfil dos Municípios Seleccionados no Estado de São Paulo

Seguindo os critérios definidos nacionalmente, no Estado de São Paulo foram escolhidos como municípios pilotos, para implementação do Comunidade Ativa, Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga, Ribeirão Branco e Sete Barras. No entanto, no âmbito desse trabalho foram considerados para a análise os municípios de Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga e Ribeirão Branco.

Os quatro municípios analisados estão localizados na região conhecida como Vale do Ribeira, que está situada no sudoeste do Estado de São Paulo. A Região é conhecida pela sua exuberância natural e concentra um grande número de riquezas naturais, como os parques Intervales e Carlos Botelho, esse último parte preservada da floresta de mata atlântica do Estado.

Essa região também é conhecida como o “Ramal da Fome”, por exibir os piores índices sociais do Estado. Segundo o governo estadual, cerca de 25% dos 350 mil moradores da região, formada por 18 cidades, podem ser considerados indigentes (Folha de São Paulo 31/05/95)¹⁴.

O município de Apiaí, com área de 982 Km² e população de 28.163 habitantes (Seade, 2005), apresenta um índice de desenvolvimento humano municipal IDHM¹⁵ de 0,716 (Seade, 2000), que é o segundo maior índice de desenvolvimento humano entre os quatro municípios considerados pela pesquisa. Entretanto, esse valor está abaixo da média dos municípios do Estado de São Paulo, que é de 0,814, o que já era de se esperar, tendo em vista que o Comunidade Ativa destina-se a municípios pobres.

Apiaí apresenta 21,55% dos seus domicílios com renda per capita de até um quarto do salário mínimo, e 39,33% dos domicílios com renda per capita de até metade do salário

¹⁴ Artigo publicado em 31/05/95 “Ruth vê sem pressa ação antimiséria” Valmir Denardin

¹⁵ Todos os indicadores são obtidos a partir do Censo Demográfico do IBGE.

O IDHM se situa entre 0 (zero) e 1(um), os valores mais altos indicando níveis superiores de desenvolvimento humano. Para referência, segundo classificação do PNUD, os valores distribuem-se em 3 categorias:

Baixo desenvolvimento humano, quando o IDHM for menor que 0,500;

Médio desenvolvimento humano, para valores entre 0,500 e 0,800;

Alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Fundação João Pinheiro – FJP

mínimo (Seade, 2000), Ou seja, a renda per capita de mais de 60% da população é de meio salário mínimo.

Caracterizando-se por ser eminentemente agrícola, no município de Apiaí a participação dos empregos ocupados na agropecuária no total de empregos ocupados é de 42,58% perfazendo um rendimento médio para seus ocupantes 275,87 reais mensais. Os empregos ocupados na indústria, no total de empregos ocupados respondem, por 9,22%, enquanto no setor de serviços a cifra é de 35,28%. O rendimento médio dos empregados da indústria nesse município é de 1644,69 reais, o que supera a média do Estado, que é de 1451,38 reais. No setor de serviços, o rendimento médio é de 630,13 reais, perfazendo um rendimento médio no total de empregos ocupados para o ano de 2003 de 545,89 reais mensais (Seade, 2003).

Em relação aos aspectos econômicos, a participação da agropecuária no total do valor adicionado para o ano de 2003 foi de 33,88%, contra 28,97% para a indústria e 37,15% para o setor de serviços.

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, para o ano 2000, foi de 11,19%, sendo que a média de anos de estudos da população de 15 a 64, foi de 6,1 anos de estudo, sendo que a porcentagem da população de 25 anos ou mais com menos de 8 anos de estudo no ano 2000, chegou a 72,51% (Seade, 2000)

O segundo município escolhido para a pesquisa é o de Capão Bonito; segundo os dados da fundação Seade, Capão possui área de 1.619 km² e população de 47.267 habitantes. Caracteriza-se por ser o município mais populoso entre os quatro municípios analisados, e por possuir, junto com Apiaí, o maior índice de desenvolvimento humano municipal IDHM dos municípios analisados, 0,716 pontos.

Em relação à renda per capita, no ano de 2000 16,50% dos domicílios de Capão Bonito possuíam renda de até um quarto do salário mínimo e 33,64% dos domicílios apresentavam renda per capita de até metade do salário mínimo, também para o ano de 2000.

A participação dos empregos ocupados na agropecuária, no total de empregos ocupados, foi de 26,51%, contra 8,58% na indústria e 43,77% no setor de serviços (dados para o ano de 2003).

Em Capão Bonito, é o setor de serviços que se constitui o maior empregador. O rendimento médio nos empregos ocupados na agropecuária foi de 328,22 reais mensais, contra 533,98 reais para a indústria e 641,53 reais para o setor de serviços, perfazendo dessa forma um

rendimento médio, no total de empregos ocupados, de 523,48 reais para o ano de 2003, segundo os dados da fundação Seade.

Em relação ao aspecto econômico, em Capão Bonito a participação da agropecuária no total do valor adicionado foi de 44,69%, contra 8,89% da indústria e 46,42% do setor de serviços (dados para o ano de 2003).

Na educação, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais foi de 11,60%, sendo que a média de anos de estudo da população de 15 a 64 anos foi de 5,74 anos. A população de 25 anos ou mais, com menos de 8 anos de estudo, é de 75,60% (dados para o ano de 2000).

No município de Itaporanga, a área do município é de 508 km² e a população é de 14.409 habitantes.

O índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM de Itaporanga, calculado para o ano 2000, foi de 0,709, superando apenas o IDH de Ribeirão Branco, com o menor índice dos quatro municípios analisados.

A porcentagem de domicílios com renda per capita de até um quarto do salário mínimo foi de 17,42% contra 34,30% com domicílios com renda per capita de metade do salário mínimo no ano 2000.

A participação dos empregos ocupados na agropecuária, no total de empregos ocupados foi de 13,33 % contra 8,28% para a indústria e 54,04 % para o setor de serviços. O rendimento médio nos empregos ocupados na agropecuária foi de 361,89 reais, contra 531,26 reais para a indústria e 588,29 para o setor de serviços, perfazendo um rendimento médio no total de empregos ocupados de 506,63 reais (dados relativos ao ano de 2003).

Em relação aos aspectos econômicos, a participação da agropecuária no total do valor adicionado para o ano de 2003 foi de 39,09%, contra 10,06% para a indústria e 50,85 para o setor de serviços.

Na educação, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais é de 14,98% e a média de anos de estudos da população de 15 a 64 anos é de 5,53, tendo 79,88% de sua população de 25 anos ou mais, menos de 8 anos de estudo.

O município de Ribeirão Branco é aquele que apresenta os piores indicadores, considerando os quatro municípios selecionados para a pesquisa. A área do município é de 697 km² e a população é de 22.569 habitantes para o ano de 2005.

O Índice de Desenvolvimento Humano do município –IDHM, é de 0,649, sendo o menor índice entre os quatro municípios que fizeram parte da fase piloto do Programa Comunidade Ativa.

Ribeirão Branco apresenta 22,03 % dos seus domicílios com renda per capita de até um quarto do salário mínimo e 48,74% dos domicílios com renda per capita de até metade do salário mínimo (dados para o ano 2000).

Em relação aos empregos no município de Ribeirão Branco, eles estão distribuídos da seguinte forma: a participação dos empregos ocupados na agropecuária, no total de empregos ocupados em 2003, foi de 54,94%, contra 9,45% para a indústria e 29,90% para os serviços (dados para o ano de 2003).

O rendimento médio nos empregos ocupados na agropecuária foi de 253,09 reais, contra um rendimento de 449,28 reais para os empregados na indústria e 645,42 reais para os empregados nos serviços (dados para o ano de 2003). Esses dados perfazem um rendimento médio, no total de empregos ocupados, de 395,64 reais mensais para esse mesmo ano.

Os aspectos econômicos mostram que participação da agropecuária no total do valor adicionado em 2003 foi de 54,00%; já a participação da indústria, no total do valor adicionado para esse mesmo ano, foi de 6,69% e, no setor de serviços o valor adicionado em 2003 foi de 39,31%.

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais é de 16,96%, e a média de anos de estudo da população de 15 a 64 anos, é de 4,23 anos de estudo. A população de 25 anos ou mais, com menos de 8 anos de estudo, responde por 88,37% para o ano de 2000.

Quadro 2: Relação entre as variáveis sócio-econômicas dos municípios de Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga e Ribeirão Branco e os indicadores médios do Estado

	Apiaí	Capão Bonito	Itaporanga	R. Branco	Estado
população	28.163	47.267	14.409	22.569	
IDHM	0,716	0,716	0,709	0,649	0,814
porcentagem de domicílios com penda per capita de até ¼ do salário mínimo para o ano 2000	21,55	16,50	17,42	22,03	5,16
porcentagem de domicílios com renda per capita de ate ½ do salário mínimo para o ano 2000	39,33	33,64	34,30	48,74	11,19
participação dos empregos ocupados da agropecuária no total de empregos ocupados em 2003 (em %)	42,58	26,51	13,33	54,94	3,61
participação dos empregos ocupados na indústria no total de empregos ocupados em 2003 (em %)	9,22	8,58	8,28	9,45	23,08
participação dos empregos ocupados nos serviços no total de empregos ocupados em 2003 (em %)	35,28	43,77	54,04	29,90	52,33
rendimento médio nos empregos ocupados na agropecuária em 2003 (em reais)	275,87	328,22	361,89	253,09	529,87
rendimento médio nos empregos ocupados na indústria em 2003 (em reais)	1.644,69	533,98	531,26	449,28	1.451,38
rendimento médio nos empregos ocupados nos serviços em 2003 (em reais)	630,13	641,53	588,29	645,42	1.281,38
rendimento médio no total de empregos ocupados para o ano de 2003 (em reais)	545,89	523,48	506,63	395,64	1.202,95
participação da agropecuária no total do valor adicionado em 2003 (em %)	33,88	44,69	39,09	54,00	7,70
participação da indústria no total do valor adicionado em 2003 (em %)	28,97	8,89	10,06	6,69	43,78
participação da serviços no total do valor adicionado em 2003 (em %)	37,15	46,42	50,85	39,31.	48,51
taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais em 2000(em %)	11,19	11,60	14,98	16,96	6,64
média de anos de estudos da população de 15 a 64 anos em 2000	6,10	5,74	5,53	4,23	7,64
população de 25 anos e mais com menos de 8 anos de estudo (em %)	72,51	75,60	79,88	88,37	55,55

Fonte: Fundação Seade, elaboração do Autor

Além dos dados acima apresentados, a fundação SEADE calcula um índice que envolve três dimensões: (i) longevidade, (ii) riqueza e (iii) escolaridade; esses dados classificam os municípios do Estado com um número de pontos em cada categoria dessas três e agrupa em cada uma dessas três categorias, esses mesmos municípios em grupos¹⁶. Este índice é o Índice

¹⁶ Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS Calculado Fundação SEADE - Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada município no que diz respeito a riqueza, escolaridade e longevidade, e quando combinados geram uma tipologia que classifica os 645 municípios do Estado de São Paulo em cinco grupos, cada um com características específicas de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. Essa tipologia permite a

Paulista de Responsabilidade Social. A tabela abaixo disponibiliza os dados para os quatro municípios escolhidos para o projeto piloto do programa Comunidade Ativa. A pontuação vai de zero a cem pontos e, quanto maior a pontuação, melhores indicadores apresentam os municípios, quanto menor, piores são os indicadores.

Quadro 2.1 - Índice Paulista de Responsabilidade Social para os anos de 2000 e 2002 dos municípios piloto do Comunidade Ativa

	Apiáí	Capão Bonito	Itaporanga	Ribeirão Branco	Estado
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - dimensão riqueza 2000	30	33	24	25	61
2002	25	27	19	15	50
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - dimensão longevidade 2000	58	57	53	43	65
2002	67	61	61	56	67
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - dimensão escolaridade 2000	36	26	34	9	44
2002	44	34	51	15	52
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS 2000	Grupo 5 - Municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza com nos indicadores sociais	Grupo 5 - Municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza com nos indicadores sociais	Grupo 5 - Municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza com nos indicadores sociais	Grupo 5 - Municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza com nos indicadores sociais	
2002	Grupo 4 - Municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade	Grupo 5 - Municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza com nos indicadores	Grupo 4 - Municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade	Grupo 5 - Municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza com nos indicadores sociais	

Fonte: Fundação Seade, elaboração do autor.

Esses dados nos permitem ter uma visão panorâmica dos indicadores econômicos e sociais dos quatro municípios pilotos do programa Comunidade Ativa. Com esses dados, podemos constatar que tratamos de municípios eminentemente pobres em termos econômicos,

identificação da situação de cada um dos municípios paulistas nas três dimensões consideradas. A metodologia completa pode ser encontrada em: http://www.al.sp.gov.br/index_iprs.htm.

predominantemente agrícolas, pouco industrializados e com uma característica marcante, que é a baixa escolaridade de sua população.

2.5.3 O Processo de Implementação

2.5.3.1 Os acertos iniciais

O início das atividades de implementação do programa Comunidade Ativa ocorreu com a realização de duas reuniões no Cepam com as entidades parceiras – Instância Interlocutora Estadual (Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo/CAR - Gerência do Programa Comunidade Solidária); coordenadores do Sebrae/SP, responsáveis pelo Programa Proder Especial¹⁷ e a equipe de capacitadores do Cepam. Essas reuniões tiveram como objetivo explicitar espaços e atribuições específicos, programar as falas de cada entidade durante as reuniões de sensibilização nos municípios e adequar o calendário de atividades previstas.

Após os acertos iniciais realizados em São Paulo pelos implementadores, o passo seguinte era o de marcar uma reunião com os prefeitos dos municípios-alvos do programa e apresentar formalmente o Comunidade Ativa, seu propósito, atribuições e etapas. Foi discutida, ainda, a forma de convite feita pela prefeitura às lideranças do município, a fim de garantir a maior representatividade possível na reunião e indicar como os parceiros poderiam auxiliar nas convocações (Cepam A, s/d, p. 10).

Pelo que se pode constatar, os atores integrantes da rede do Comunidade Ativa, Interlocução Estadual, Cepam e Sebrae, chegavam aos municípios e se dirigiam para a prefeitura para apresentar o programa para o prefeito municipal. Nesse processo o prefeito podia ou não aceitar a implementação do programa, mas, no caso dos quatro municípios analisados os prefeitos em questão receberam o programa.

A partir do momento em que o programa foi apresentado para os prefeitos, muitos deles ou não entendiam muito bem do que se tratava ou ficavam decepcionados na medida em que o Comunidade Ativa não dispunha de um montante de verbas ou de distribuição de elementos em espécie.

¹⁷ Que como já foi relatado se transformou em Programa Sebrae de Desenvolvimento Local

O que ficou claro com a pesquisa é o fato de que na implementação do Comunidade Ativa, o processo de mobilização dos atores mostrava uma ambigüidade. Ao mesmo tempo em que se falava de associativismo local e de estruturação da sociedade local para gerir e promover o seu próprio desenvolvimento conduzia-se o processo com a promessa de que haveria realizações de benfeitorias para os municípios que se mobilizassem e formassem seus fóruns.

Com isso, a mobilização dos atores para a reunião de sensibilização foi feita de forma a passar a idéia de que, se os atores não se reunissem e se organizassem, os municípios estariam fadados ao retrocesso, pois não seriam contemplados com um conjunto de programas que estavam disponíveis para serem implementados nos municípios pelos órgãos de governo dos níveis mais centrais.

Um morador de um dos municípios pesquisados disse que ficou sabendo do programa por um outro morador, que se referiu ao Comunidade Ativa dizendo “vamos lá para a reunião, porque o governo vai dar um monte de coisa e a gente precisa escolher o que é que nós queremos”.

2.5.3.2 O processo de sensibilização

O processo de sensibilização para que os atores ou lideranças locais aderissem e participassem do programa Comunidade Ativa foi realizado no período de um dia.

Pelo que se pode constatar, a dinâmica funcionava, de forma geral, da seguinte forma: os implementadores do Comunidade Ativa chegavam ao município, apresentavam o programa ao prefeito, e logo em seguida esses implementadores saíam com integrantes da prefeitura, convocando a população local para a reunião que normalmente aconteceria no dia seguinte. Essa convocação era feita mediante a utilização de carros de som, aviso nas rádios e visitas da equipe implementadora aos bairros.

No entanto, no município de Itaporanga, o processo de implementação foi bastante comprometido pelo tipo de mobilização envolvido. Segundo informações dos entrevistados, os técnicos responsáveis pelo processo de implementação fizeram o processo de sensibilização utilizando rádios locais, carro de som e convites junto aos moradores para que comparecessem à reunião de sensibilização. O fato a ser destacado é o de que, nessa reunião, um grande número de

pessoas¹⁸ estava presente e muitas delas esperavam benefícios individuais com a participação no Comunidade Ativa, como, por exemplo, alguns agricultores esperavam ter facilidades para conseguir linhas de financiamento junto aos bancos, outros moradores esperavam ter a possibilidade de conseguir bens sociais, como na área de habitação, entre outros, mas de forma individualizada. Na medida em que o programa foi sendo apresentado e as pessoas foram levadas a entender que os benefícios não seriam individualizados, mas sim que seriam conquistas para o município como um todo, grande parte dessas pessoas se desmobilizou para o processo.

Por outro lado, foi colocada na reunião de sensibilização a tarefa de que deveria ser organizado um fórum de desenvolvimento local municipal. Esse fórum seria o responsável pela condução do processo de desenvolvimento no município e, com a sua formação e atividade, o município estaria se capacitando para receber um conjunto de benefícios dos diversos níveis de governo.

Nesse processo, algumas promessas foram feitas por parte da equipe de Interlocução Estadual, no sentido de que muitas coisas seriam realizadas com a ajuda da figura da Interlocutora Estadual. Essas promessas foram feitas para manter um maior número de pessoas participando do fórum. O grande problema disso é que essa situação atrapalhou muito a condução do desenvolvimento do trabalho nesse município, pois, após as primeiras reuniões, a equipe Interlocutora Estadual e o pessoal do Cepam foram para São Paulo e, no município, o gestor local do Sebrae, que é um morador de Itaporanga, que conhece as lideranças locais, teve grande dificuldade para continuar o desenvolvimento do processo. Segundo o gestor local, o fórum do município ficou muito dependente da figura da Interlocutora Estadual, Maria José Macedo. Muitos iam para a reunião do fórum e perguntavam “cadê a Zezé Macedo” ou, no processo de mobilização, para se chamar para alguma reunião, afirmavam frequentemente que “eu só vou na reunião se a Zezé Macedo estiver presente”.

Nesse sentido, pelo motivo de o município ter uma base organizativa bastante frágil, o que vai de encontro ao que estava previsto no processo de seleção dos municípios, que dizia que os municípios haviam sido escolhidos por apresentarem algum tipo de organização prévia, a condução do processo no município de Itaporanga não foi capaz de explicitar, ou de se

¹⁸ Segundo os dados do Cepam, o fórum de Itaporanga participou intensamente das atividades da fase de mobilização/sensibilização tendo a presença de 150 pessoas além do poder local que acompanhou todas as reuniões (Cepam -B, s/d).

fazer entender, sobre quais eram os objetivos do Comunidade Ativa, como a organização social, o empreendedorismo local; enfim, o processo parece ter ficado contaminado, na medida em que o programa se propunha a ativar o capital social da comunidade ao mesmo tempo em que prometia que as ações no município seriam realizadas de cima para baixo, bastando o município se organizar e sistematizar suas demandas.

Um outro ponto a ser destacado para o município de Itaporanga é o de que muitas pessoas que foram colocadas como integrantes do fórum de desenvolvimento local do município, só compareceram à primeira reunião de sensibilização, mas foram contabilizadas pelos implementadores como sendo integrantes do fórum municipal. Em convites para as reuniões subseqüentes, o gestor local do município muitas vezes ouvia dos moradores “que fórum, eu não sou do fórum, eu só fui aquele dia lá e me colocaram nisso”

No caso do município de Ribeirão Branco, o processo de mobilização para a formação do fórum local se desenvolveu, de forma geral, mais ligado à figura do prefeito e da prefeitura municipal.

No processo de implementação do programa, a sensibilização foi feita com carro de som e por meio de convites; no entanto, as pessoas que foram à reunião de sensibilização eram membros das associações da cidade e também dos conselhos municipais, mas também estavam, de alguma forma, ligadas à prefeitura e ao prefeito, pelo que se pôde constatar.

Figura importante no processo de sensibilização foi Maria Augusta Halec, que foi a gestora local do Comunidade Ativa no município. Maria Augusta foi identificada dentro da pesquisa como uma pessoa que, apesar de estar ligada à prefeitura na época, possuía uma postura bastante democrática. No processo de sensibilização para a formação do fórum local, Maria Augusta convidou, para a reunião de sensibilização, os integrantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ribeirão Branco. Esse sindicato é conhecido no município como sendo bastante combativo, é filiado à Central Única dos Trabalhadores e possui um papel importante no combate ao trabalho infantil e às questões ligadas aos interesses dos trabalhadores rurais, principalmente dos que trabalham no plantio de tomate.

Segundo uma das lideranças sindicais pertencentes a esse sindicato:

“Teve uma reunião de sensibilização, recebemos o convite mas quem tomava a frente na época era a Dona Maria Augusta ela é do grupo da prefeitura, mas sempre foi mais aberta, mais sonhadora, então ela corria atrás para ajudar a mobilizar ela quer dizer foi uma das principais responsáveis”(Morador local IV)

A presença do Sindicato dos Trabalhadores Rurais dentro do fórum de desenvolvimento local de Ribeirão Branco fez toda a diferença, pois era o sindicato dos trabalhadores rurais que fazia oposição à prefeitura na época da implementação do programa Comunidade Ativa. Discutiremos esse ponto mais detalhadamente na sequência.

Em Ribeirão Branco, segundo os relatórios do Cepam, o destaque se deu pelo fato de que, no município, agregou-se o maior número de participantes entre os quatro municípios do projeto piloto do Comunidade Ativa.

Uma singularidade no processo de mobilização nesse município foi o fato de que no período de capacitação do fórum, uma denúncia de “trabalho escravo” em uma das propriedades agrícolas do município foi feita pelo jornal O Estado de São Paulo, provocando grande tensão e dificultando o processo (Cepam A, s/d, p. 158).

Um outro caso bastante trágico, foi o de uma criança que trabalhava no plantio de tomate, e feriu-se gravemente enquanto pregava uma caixa de madeira utilizada para a colocação dos tomates.

No município de Apiaí, o processo de sensibilização para a construção do fórum de desenvolvimento local foi realizado com carro de som e rádio local, entre outros. Fator de destaque para esse município foi que a composição do fórum foi ligada à prefeitura; no entanto, diferentemente de Ribeirão Branco, em que o prefeito teve papel de destaque no processo de sensibilização, em Apiaí a prefeitura se envolveu como um todo com o pessoal das secretarias em torno do interesse de discutir os problemas do município. No entanto, o que parece ter caracterizado o processo em Apiaí foi o interesse de algumas pessoas em se envolver com os problemas do município.

Um ponto de destaque parece ter sido a forma de sensibilização para a participação do fórum local. Em todos os municípios, os moradores reclamaram muito do processo de sensibilização, que foi feito muito rapidamente e não conseguiu passar para as pessoas, de forma clara, o que era o programa e quais as tarefas de suas instâncias, principalmente as do fórum de desenvolvimento local; em Apiaí isso não foi diferente.

Na cidade de Capão Bonito, o processo se desenvolveu como nos outros municípios, mas o chamamento do pessoal para a reunião foi feito mediante convite aos conselhos e associações locais. Diversos grupos locais participaram principalmente os ligados às

questões setoriais dentro do município. No entanto, como nos outros municípios, o processo de sensibilização recebeu críticas por sua rapidez.

“ No Primeiro momento que ocorreu foi um bonde, infelizmente tudo veio a toque de caixa,... veio um grande grupo da secretaria, de São Paulo, do pessoal do ministério e tudo mais, eles chegaram se não me falha a memória numa terça-feira nós fizemos várias reuniões na terça-feira e na terça mesmo nós saímos fazendo uma grande convocação para uma reunião na quarta-feira e na quarta-feira, seria montado esse fórum, com essas pessoas desses segmentos, nem todas as pessoas estavam envolvidas no primeiro momento porque as coisas foram assim, vamos dizer bem estapafúrdia porque ocorreu uma motivação por parte dos membros como se esse fórum fosse resolver todos os problemas locais e que se a cidade não se envolvesse, não participasse a chance de desenvolvimento, estaria fadada à morte ali se não participasse desse evento” ... (Morador local VI)

Segundo os relatórios do Cepam, no caso de Capão Bonito, o prefeito municipal mostrou preocupação com o processo de sensibilização pelo fato de que, em Capão, já haviam sido feitos diversos trabalhos de diagnóstico setoriais, participativos.

Sobre o processo de sensibilização, podemos concluir que a resistência do prefeito municipal é um fator crítico na implementação do Comunidade Ativa. Em alguns municípios, a reunião com o prefeito foi muito pouco satisfatória, pois, com a apresentação do programa pelos técnicos e Equipe de Interlocução Estadual, ficava claro que o caráter do Comunidade Ativa era mais estratégico, de planejamento de ações e calcado na suposta organização social das comunidades mais do que na distribuição efetiva de bens. Por isso, em alguns casos o Comunidade Ativa não era bem recebido à primeira vista e de certa forma se iniciava com algum descrédito da população e dos governantes.

Ficou claro na pesquisa que o processo de mobilização dos atores municipais em torno da questão do associativismo local e da construção de redes sociais para gerir e implementar ações nos municípios não foi, ou não pôde ser utilizado, como forma de sensibilizar as pessoas para o início do processo de implementação do programa. Com isso, parece que a estratégia de mobilização teve de ser desvirtuada de sua concepção original e, dessa forma, os técnicos implementadores do Comunidade Ativa começaram a prometer algo que não fazia parte da estratégia de atuação do programa. Esse fato foi fundamental para que, em um primeiro momento, os implementadores fossem capazes de mobilizar alguma parcela das comunidades locais; no entanto, quando as pessoas começaram a participar e perceber que o processo seria muito mais complicado do que pura e simplesmente discutir os problemas locais e esperar os

níveis de governo e os parceiros privados realizarem o que tinha sido definido, as pessoas foram se dispersando e muitos dos que participaram do processo de sensibilização não aderiram aos fóruns locais.

Em alguns casos, esta estratégia utilizada para a sensibilização foi bastante criticada, como no caso do município de Itaporanga. Ali, uma vez que o processo se iniciou “contaminado” foi quase impossível sua reversão, pois as pessoas, ao tomarem conhecimento dos objetivos e, principalmente, prazos e contrapartidas propostos pelo Comunidade Ativa, se desmotivavam facilmente.

Tal constatação vai ao encontro dos relatos na literatura sobre implementação de políticas públicas, na qual grande parte das decisões é tomada no seu processo de implementação. Esta tese argumenta que os implementadores, quando se deparam com problemas no processo de implementação que não foram antecipados pelos planejadores de política, tomam decisões que fogem à rota de planejamento proposto. Nesse sentido, os que advogam sobre essa teoria contestam a tese de que dentro do “policy cycle” exista uma separação entre política e administração na qual, após a formulação das políticas, os administradores teriam o papel de implementá-las seguindo padrões organizacionais definidos.

2.5.3.3 A montagem dos fóruns de desenvolvimento local

A montagem dos fóruns de desenvolvimento seguiu o mesmo padrão para todos os municípios, ou seja, na reunião de sensibilização com a comunidade local, os integrantes da Interlocação Estadual do Comunidade Ativa, juntamente com os técnicos do Cepam e Sebrae, apresentavam o Comunidade Ativa, sua metodologia de funcionamento e seus objetivos. Nesta mesma reunião, os participantes identificavam-se como pertencentes a alguma instância ou simplesmente cidadãos interessados. Estes mesmos cidadãos, de acordo com a sua profissão ou entidade a que estavam ligados, eram agrupados por áreas setoriais, como saúde, agricultura etc. Cada grupo, apoiado em dinâmicas realizadas pela instituição capacitadora, escolhia os seus representantes para formar o fórum local.

Em alguns casos, como no município de Itaporanga, muitas das pessoas que compareceram à primeira reunião de sensibilização foram cadastradas como integrantes do fórum municipal. Isto implicou, na segunda rodada, na convocação de muitas das pessoas que

compareceram na primeira reunião de sensibilização para iniciar o processo de capacitação do fórum de desenvolvimento local, mas que não se apresentaram na data e hora previstas. No entanto, parece que os indivíduos se reciclavam e, enquanto que algumas pessoas desistiam, outras podiam aderir ao processo. Um outro ponto a ser destacado é que as pessoas que foram “selecionadas” para compor o fórum de desenvolvimento local de Itaporanga ficaram muito dependentes das iniciativas da Interlocação Estadual, principalmente da figura da Interlocutora Estadual do programa.

Para a classificação dos integrantes do fórum dos municípios, utilizaremos algumas das categorias adotadas pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária.¹⁹

O fórum de Desenvolvimento Local de Itaporanga estava assim distribuído, como mostra a tabela 2.1, abaixo:

¹⁹ Estas categorias constam no site: <http://www.comunidadeativa.planalto.gov.br/>. Todas as informações foram reorganizadas, tendo em vista que se preferiu utilizar os dados da instituição capacitadora, Cepam.

Tabela 2.1: Perfil do fórum de Desenvolvimento Local de Itaporanga

Representantes do Poder Municipal	4
Dirigentes Sindicais dos Trabalhadores	0
Dirigentes Sindicais Patronais	0
Dirigentes de Associações Comunitárias	1
Clubes de Serviços (ROTARY, LIONS CLUB, etc.)	2
Associação Comercial /Comércio	7
Sistema "S" (SEBRAE, SENAI, SENAC, SENAR, SESI, etc.)	1
Imprensa (Rádio, Jornais, Carro de Som, etc.)	2
Representantes das Igrejas e Religiões	1
Empresários	
Representantes dos Conselhos de Políticas Públicas	3
Agentes Comunitários de Saúde	0
Instituições Bancárias	1
Vereadores de todos os Partidos	2
Promotores de Justiça	0
Juízes	0
Representantes da Zona Rural	2
Representantes de Movimentos e Organizações de Jovens	0
Educação	3
Cidadãos interessados	1

Fonte: Documento A, s/d, elaboração do autor.

Com as informações disponibilizadas na tabela acima, podemos perceber que os integrantes do fórum de desenvolvimento local de Itaporanga estão distribuídos de forma heterogênea, com uma concentração um pouco maior de pessoas ligadas ao comércio e

associação comercial, além de uma parcela significativa de pessoas ligadas à prefeitura municipal. Podemos perceber também uma total ausência de instituições sindicais, tanto patronais como dos trabalhadores.

Na pesquisa qualitativa, quando as entrevistas foram realizadas, pudemos perceber que não existia uma oposição forte no município em relação a divergências partidárias que tivessem, de alguma forma, sido levadas para dentro do fórum de desenvolvimento do município. Além disso, podemos perceber claramente a total ausência de participação, tanto de integrantes de ongs como de movimentos sociais, e até mesmo de conselhos municipais de políticas públicas. Das pessoas cadastradas para esse município, um único indivíduo é integrante de uma associação ligada à questão do meio ambiente e dois são conselheiros tutelares. Quanto às divergências políticas municipais, ficou clara a forte ligação com questões pessoais, em detrimento da questão partidária, que importava muito pouco dentro desse município. As pessoas se manifestavam em relação ao aspecto político principalmente no período eleitoral, para as eleições municipais de outubro de 1999, quando relutavam em ir às reuniões do fórum para não serem identificadas como partidárias deste ou daquele candidato. No município de Itaporanga, o prefeito eleito para o mandato 1996/2000 foi Ledislei Valcazara Cheri, do PTB, que foi substituído por Pedro Ferraz, do PPB, em 2000.

Um dado relevante, que relaciona o Comunidade Ativa e a troca de prefeitos no município de Itaporanga, é o de que o prefeito que assumiu em 2000 não deu continuidade ao programa. Segundo informações, ele nem sequer recebeu a Interlocutora Estadual do Comunidade Ativa na sede da prefeitura, para que fosse reafirmado o pacto entre o município e o Comunidade Ativa. O motivo alegado pelos munícipes foi que o prefeito não concordava com o programa.

Um outro ponto é que, numa segunda fase do Comunidade Ativa, o município seria o responsável pelo pagamento do gestor local do Comunidade Ativa e também deveria disponibilizar uma sala para que os integrantes do fórum local pudessem se reunir. No início, o gestor local tinha um salário que era pago pelo Sebrae de Itapeva.

A relação existente entre a composição do fórum e o plano de ação municipal não é muito clara. No plano de ação do município de Itaporanga foram considerados vários temas. O primeiro eixo de discussão, apresentado na tabela 2.2, foi o de habitação, no qual se reivindicava

uma demanda particular e localizada do município, o que não parecia compor uma questão que tivesse um papel estrutural no desenvolvimento local propriamente dito do município.

TABELA 2.2 : Plano de Ação Municipal - Eixo Habitação - Município de Itaporanga

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Habitação – Problema 1 ➤ Os terrenos destinados à construção das casas estão inadequados	➤ Marcar uma reunião entre Fórum e Prefeitura para analisar os dados existentes; ➤ Levantar orçamento para realizar serviços; ➤ Realizar reuniões com DER, DAEE, CODASP, etc.

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

O segundo problema diagnosticado pelo fórum de desenvolvimento local de Itaporanga está relacionado ao empreendedorismo local, como mostra a tabela 2.3, abaixo.

TABELA 2.3 : Plano de Ação Municipal - Eixo Empreendedorismo - Município de Itaporanga

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Empreendedorismo – Problema 2 ➤ Desconhecimento da visibilidade econômica do negócio em que se quer empreender e inexistência de iniciativas empreendedoras	➤ Marcar reunião com SEBRAE para levantamento de dados

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Uma interpretação bastante plausível para a incorporação dessa demanda é o grande número de pessoas ligadas ao comércio local neste município. Também, em Itaporanga, pelo que se pôde apurar nas entrevistas, existe um descontentamento bastante grande com a falta de dinamismo da cidade em apresentar alternativas para seus moradores, tanto em termos de emprego como em termos de lazer.

O terceiro problema diagnosticado foi em relação à saúde do município. A tabela 2.4, abaixo, mostra a demanda relativa ao eixo *saúde*:

TABELA 2.4: Plano de Ação Municipal - Eixo Saúde - Município de Itaporanga

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Saúde – Problema 3 ➤ Insuficiência de recursos humanos qualificados e equipamentos para ampliação dos recursos da saúde	 ➤ Realizar projetos referentes aos custos dos profissionais, equipamentos e setores a serem regionalizados; ➤ Aquisição de equipamentos e contratação de profissionais necessários; ➤ Descentralizar a demanda da região para o município de Itaporanga.

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Nessa demanda percebe-se claramente um grande déficit entre as questões relativas ao desenvolvimento local e as ações requisitadas. Pelo que foi analisado, o fórum de desenvolvimento local de Itaporanga não possuía capacidade de realização de projetos nem condições suficientes para o desenvolvimento de análises de custo sobre problemas relativos à questão da saúde do município. Essa demanda é claramente uma peça ilustrativa dentro do plano de ação local.

O quarto problema enfrentado pela população de Itaporanga, e discutido dentro do fórum, foi relativo à agricultura, como mostra a tabela 2.5.

TABELA 2.5: Plano de Ação Municipal - Eixo Agricultura - Município de Itaporanga

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Agricultura – Problema 4 ➤ Não sabemos quais as novas vocações agrícolas do município	 ➤ Contactar as empresas Jr. das Universidades, institutos de pesquisa, órgãos governamentais e não governamentais ligados à agricultura ➤ Contactar instituições financeiras públicas e privadas, órgãos governamentais e ongs para linhas de crédito para diversificar

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Analisando-se a tabela acima, podemos nos deparar com uma noção bastante vaga no que se refere ao desenvolvimento da agricultura como um eixo para o desenvolvimento local. Também a idéia de se construir fóruns de desenvolvimento local parte da constatação de que é

a própria comunidade que tem papel fundamental na descoberta de eixos inovadores de desenvolvimento. É tarefa do processo participativo e dialógico figurar como peça fundamental na descoberta de vocações e singularidades nos municípios.

O quinto ponto diagnosticado é relativo ao turismo local, ilustrado na tabela 2.6. Aqui, nota-se que houve certo empenho do fórum de desenvolvimento em trabalhar a questão desde o seu início, compondo uma agenda inicial bastante plausível de realização, que traz o turismo como um possível eixo de desenvolvimento para o município.

TABELA 2.6: Plano de Ação Municipal - Eixo Turismo - Município de Itaporanga

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Turismo – Problema 5 ➤ Desconhecimento detalhado do potencial turístico e dos turistas sobre os atrativos naturais do município.	➤ Levantar dados do potencial turístico do município, ➤ Fazer programas de visitação da comunidade aos conhecidos atrativos turísticos do município; ➤ Seminário de turismo

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

O sexto e último problema está relacionado à educação, mostrado na tabela 2.7.

TABELA 2.7: Plano de Ação Municipal - Eixo Educação - Município de Itaporanga

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Educação – Problema 6 ➤ Desconhecimento da demanda por uma Faculdade de Filosofia Ciências e Letras regional;	➤ Desconhecimento da demanda por cursos profissionalizantes; ➤ Contato com pessoas interessadas e envolvidas com Educação (da região); ➤ Levantamento do nº de alunos que não terminaram o 2º grau - pesquisa com os alunos; ➤ Levantamento de demanda de pessoas que já concluíram o 2º grau e têm interesse em estudar.

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Infelizmente, pelo plano de desenvolvimento local do município de Itaporanga, parece não haver uma seqüência de atividades que nos permita visualizar certa coerência no

conjunto de demandas sistematizadas. Pela concepção do programa, os municípios, com o auxílio da metodologia desenvolvida pela equipe capacitadora, deveriam ser capazes de vislumbrar, partindo do plano de desenvolvimento local, possíveis eixos de desenvolvimento que orientariam as ações contidas nas agendas locais. No caso do município de Itaporanga, traçar um eixo a partir do plano acima apresentado torna-se tarefa difícil.

Todo o processo de capacitação que está previsto na implementação do Comunidade Ativa vai no sentido de permitir que os munícipes sejam capazes de identificar problemas que impedem seu processo de desenvolvimento, principalmente econômico e social. Uma outra tarefa do processo de capacitação é permitir que os munícipes sejam capazes de encontrar potencialidades que possam ser exploradas no município, viabilizando processos de desenvolvimento. Por último, a capacitação ajudaria os munícipes a sistematizar os problemas e potencialidades em forma de projetos e planos que serviriam como um guia para o investimento público.

Embora o fórum de Itaporanga tenha sido submetido a um processo de capacitação, tanto pelo Cepam, aplicando sua “metodologia de capacitação para o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” quanto pelo Sebrae, por meio de cursos de capacitação diversos, constatamos que grande parte das ações que estavam colocadas no Plano de Desenvolvimento do município não pôde ser realizada. O principal motivo para isso foi que o “levantamento dos problemas e potencialidades” do município, que é realizado na segunda fase de implementação do programa, como pode ser visto na tabela abaixo, foi feito de forma muito rápida. Segundo os munícipes, os resultados do diagnóstico foram obtidos em um único dia e é impossível tal confecção em período de tempo tão curto. Um outro ponto relevante é que, de acordo com o cronograma de atividades, mostrado na tabela 2.8, o diagnóstico seria seguido de um processo de capacitação dos fóruns. Entretanto, essa capacitação não foi capaz de preparar o fórum para desenvolver seu trabalho.

Tabela 2.8: Cronograma das Atividades em Itaporanga

1a fase	
Sensibilização e Constituição do Fórum	Outubro 26 e 27
2a fase - Capacitação do fórum	
Primeiro momento: diagnóstico – capacitação dos fóruns -	Novembro 16 e 17
Segundo momento: consolidação do diagnóstico e elaboração dos planos de ação	Dezembro 06 e 07

Fonte: (Documento A, s/d)

O papel desenvolvido pelo Sebrae no município buscou qualificar os munícipes para a realização de ações locais. Pelo que se pode constatar, foram ministrados diversos cursos pelo Sebrae no município de Itaporanga: “Liderança e Cidadania”, “Saber Empreender”, “Turismo Rural”. Segundo relatos dos munícipes, o município foi contemplado com esses cursos por pertencer ao programa Comunidade Ativa; os cursos tiveram papel importante para os integrantes do fórum de desenvolvimento que participaram. Porém, a idéia do fórum de multiplicar os ensinamentos para a comunidade não se concretizou.

Três pontos devem ser destacados a respeito do trabalho do Sebrae no município de Itaporanga. O primeiro é que o Sebrae era o responsável pela contratação do gestor local municipal. Um dos requisitos para ser um gestor local era que a pessoa fosse obrigatoriamente da comunidade. O gestor local foi remunerado pelo Sebrae e se dedicava exclusivamente ao trabalho do Comunidade Ativa no município; fazia a ponte entre o município, a unidade regional do Sebrae em Itapeva e a Interlocação Estadual em São Paulo.

O segundo ponto é que os cursos do Sebrae foram desenvolvidos no município de Itaporanga tardiamente, ou seja, quando as pessoas já estavam bastante desmobilizadas em relação aos produtos alcançados pelo Comunidade Ativa.

Então esse programa “liderança e cidadania” foi um curso que marcou para quem fez, mas depois logo já veio o término do programa e o pessoal ficou querendo de novo, então eles deveriam ter acontecido mais vezes, mas ele é um curso caro para o Sebrae, ele é um curso de uma semana o dia todo (Morador local III)

O terceiro ponto sobre o trabalho do Sebrae é que essa instituição foi a única dentre todas as questões colocadas no plano de ação do Comunidade Ativa, que teve uma atuação concreta no município de Itaporanga. Ou seja, o Sebrae foi o único capaz de realizar algum tipo de produto para os membros da comunidade local.

Quanto ao trabalho desenvolvido pelo Cepam, várias críticas foram feitas. A primeira, como já foi colocado, foi sobre a rapidez com a qual o trabalho foi desenvolvido. Uma outra crítica foi quanto à capacitação do fórum de desenvolvimento local. Essa capacitação, até pela rapidez do processo, foi incapaz de auxiliar o fórum local a realizar o que estava previsto no plano de ação municipal. Um morador local, de posse do plano de ação, referiu-se a ele da seguinte forma:

Olha essa ação aqui... o município disponibilizará espaço físico necessário para o desenvolvimento de demanda. O fórum deverá enviar projeto ao MEC; o fórum nunca teve capacidade de fazer um projeto...
O fórum de desenvolvimento local deverá orientar os agricultores a utilizar o financiamento feito junto ao Banco do Brasil; o fórum nunca teve condição de fazer isso daqui...(Morador Local III).

Segundo os documentos do Cepam, em Itaporanga o “fórum não está atuante. Apesar de seus integrantes se reunirem mensalmente, não está desenvolvendo nenhuma ação, pois estão aguardando a Celebração do Pacto” (Cepam- B, s/d, p. 19).

Um outro ponto bastante significativo foi em relação ao processo de construção do *diagnóstico local* e do *plano de ação local*. Segundo os participantes do fórum local de Itaporanga, a construção do diagnóstico local foi feita muito rapidamente e teve uma influência muito grande da instituição capacitadora, o Cepam.

O Cepam vinha para o município para fazer o plano de ação, mas era muito rápido, eles manipulavam, eles mais conduziam as ações do que elas saíam do fórum. Dava a impressão de que eles já vinham com tudo pronto, A gente que tava no meio, né, percebia. (Morador Local III)

E continua dizendo:

Não tinha tempo nem das pessoas falarem o que elas achavam, por que esse conjunto de ações, você fazê-las em uma noite? É problema... Você não consegue fazer... Era tal coisa assim, assim, assim, quando terminava tava tudo pronto (Morador Local III).

Neste ponto, gostaríamos de destacar que a participação comunitária que se expressa na forma de construção do programa parece ser uma participação totalmente voltada para a cooperação com os órgãos institucionais que implementam o Comunidade Ativa no município de Itaporanga. Não foi constatado nenhum tipo de oposição, nem com relação ao governo local, nem com questões maiores ligadas ao processo de desenvolvimento do país ou ao próprio encaminhamento do programa nesse município. Muito pelo contrário; parece que a apatia tomou conta dos integrantes envolvidos no processo de implementação do Comunidade Ativa, a ponto de permitir que o processo tenha sido contaminado pelas instituições implementadoras.

Finalizando, o processo também parece ter sido bastante afetado pela Interlocutora Estadual. Na medida em que se chamavam as pessoas para participarem do fórum de desenvolvimento local, começou-se a prometer que as instâncias estatais iriam contemplar o município com um conjunto de ações que esses munícipes teriam que escolher, e as pessoas

ligadas ao fórum não foram capazes de empreender e buscar soluções para os problemas municipais mediante o investimento em ações cooperativas. O que se pode perceber para o município de Itaporanga é que o processo parece não ter sido bem compreendido pelos munícipes devido à forma como foi conduzido, o que afetou o modo de desenvolvimento do programa.

As análises realizadas levam a crer que o fórum de Itaporanga parece ter apresentado um caráter bastante assistencialista. O espaço serviu mais para reivindicações das carências do município por parte das comunidades, tanto para os representantes do poder local como para os representantes do Comunidade Ativa, e menos como um espaço de planejamento de caminhos para o desenvolvimento do município.

O segundo município pesquisado foi Ribeirão Branco, onde o processo de montagem do fórum local parece ter sido aquele que apresentou uma clivagem bastante definida entre seus integrantes. No município de Ribeirão Branco, o sindicato de trabalhadores rurais teve um papel importante dentro do fórum, na medida em que trouxe para dentro deste os interesses e problemas que assolam os trabalhadores rurais do município. Mais do que isso, o sindicato dos trabalhadores rurais de Ribeirão Branco tem uma história de combatividade no município e, por isso, muitas vezes, rivaliza com os interesses da prefeitura municipal. Além disso, as associações e conselhos também compareceram para formar o fórum de desenvolvimento de Ribeirão Branco.

O perfil do fórum de Ribeirão Branco está mostrado na tabela 2.9, abaixo:

Tabela 2.9: Perfil do Fórum de Desenvolvimento Local de Ribeirão Branco

Representantes do Poder Municipal	4
Dirigentes Sindicais dos Trabalhadores	2
Dirigentes Sindicais Patronais	

Dirigentes de Associações Comunitárias	6
Clubes de Serviços (ROTARY, LIONS CLUB, etc.)	
Associação Comercial /Comércio	2
Sistema "S" (SEBRAE, SENAI, SENAC, SENAR, SESI, etc.)	0
Imprensa (Rádio, Jornais, Carro de Som, etc.)	
Representantes das Igrejas e Religiões	
Empresários	1
Representantes dos Conselhos de Políticas Públicas	1
Agentes Comunitários de Saúde	0
Instituições Bancárias	1
Vereadores de todos os Partidos	2
Promotores de Justiça	0
Juízes	0
Representantes da Zona Rural	4
Representantes de Movimentos e Organizações de Jovens	0
Educação	1
Cidadãos interessados	2

Fonte: Relatório final CEPAM, elaboração do autor.

Em uma primeira análise podemos perceber que o fórum municipal de Ribeirão Branco é bastante heterogêneo e concentra em sua maioria integrantes da zona rural e pessoas ligadas às associações comunitárias do município.

Segundo os dados do Cepam, “com o objetivo de distribuir responsabilidades e facilitar o desenvolvimento e acompanhamento das ações, os representantes do Fórum formaram comissões para os seguintes temas: Mortalidade Infantil, Educação para Jovens e Adultos, Turismo Rural e Habitação” (Documento B, s/d, p. 19).

As informações obtidas mediante entrevista com a Interlocutora Estadual do Comunidade Ativa em São Paulo, e também com moradores locais permite-nos afirmar que em Ribeirão Branco as pessoas ligadas ao Sindicato de Trabalhadores Rurais são, em sua grande maioria, filiados ao Partido dos Trabalhadores, o PT. Sob esse aspecto, o trabalho pode ser mais bem desenvolvido nesse município, porque essas pessoas possuem uma formação política diferenciada. Nesse sentido, em muitas situações dentro do fórum, o prefeito municipal²⁰, juntamente com seu filho²¹, que era vereador na época, atrapalhava as reuniões de formação do plano de desenvolvimento local pela sua própria presença e forma de agir, retrucando o que as pessoas falavam com a intenção de defender sua administração, e intimidando os grupos. Pelo que se pôde constatar, a estratégia utilizada pelos implementadores foi de fortalecer os grupos, mesclando as pessoas com esses integrantes do sindicato, dando apoio a esses grupos para possíveis embates com o prefeito municipal.

Podemos ver claramente, com o auxílio das tabelas abaixo (tabelas 2.10 a 2.16), que essa estratégia parece ter dado certo, pois, quando analisamos o plano de desenvolvimento do município de Ribeirão Branco, existe uma relação entre as características dos integrantes do fórum ligados à questão da agricultura e as demandas contidas no plano de desenvolvimento do município.

Esse fato parece ter sido singular para os quatro municípios estudados, pois fica claro que o plano de desenvolvimento local de Ribeirão Branco se identifica com o perfil de fórum de desenvolvimento local que se formou.

²⁰ O Prefeito na época se chamava Mauro José Teixeira – PFL

²¹ Trata-se do vereador Marco Aurélio de Souza Teixeira do PTB

Tabela 2.10: Plano de Ação Municipal Eixo Agricultura Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ação Requisitadas no Plano de Ação Municipal
EIXO: Agricultura – Problema 1 ➤ Agricultura pouco diversificada – monocultura	➤ Falta de conhecimento ➤ Falta de planejamento agrícola municipal ➤ Questão cultural ➤ Organização de palestras nos bairros ➤ Planejamento agrícola com instituto de pesquisa ➤ Projeto individual sustentável ➤ Projetos coletivos sustentáveis ➤ Agricultura orgânica

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Em relação à questão de geração de emprego e renda foram diagnosticadas as seguintes ações:

Tabela 2.11: Plano de Ação Municipal Eixo Geração De Emprego E Renda Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Geração de Emprego e Renda – Problema 2	➤ Criação de micro agroindústrias; ➤ Cursos profissionalizantes; ➤ Diversificação das atividades rurais e introdução de novas culturas adequadas ao município; ➤ Incentivo a micro agroindústrias; ➤ Aproveitamento das sobras e derivados das serrarias

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.12 : Plano de Ação Municipal Eixo Social Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Social - Problema 3 ➤ Mortalidade Infantil - Desnutrição	➤ Elaborar projeto para horta familiar; ➤ Agendar reunião com a pastoral da criança e expor o plano de ação p/ ampliar o projeto da multimistura; ➤ Promover um encontro entre os "benzedores"; ➤ Realizar campanha de incentivo ao pré-natal; ➤ Montar um cronograma de palestras para as gestantes sobre as causas da mortalidade infantil e desnutrição ➤ Implantar o PSF (Programa de Saúde Familiar) ➤ Agendamento prévio nas comunidades p/ transporte das gestantes "carteira" da gestante

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.13: Plano de Ação Municipal Eixo Educação Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Educação – Problema 4 ➤ Analfabetismo, alta evasão escolar e baixo nível sociocultural	➤ Promover reunião com os sindicatos, informar ao E.C.A ➤ Levantamento das famílias carentes e viabilizar renda mínima ➤ Levantamento de pessoas para cursos de alfabetização no bairro ➤ Elaborar projeto de adequação do currículo à realidade local ➤ Capacitação dos profissionais sobre a ética e relacionamento humano

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.14 : Plano de Ação Municipal Eixo Trabalho Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Trabalho – Problema 5 ➤ Descumprimento das leis trabalhistas ➤ Trabalho infantil principalmente na agricultura itinerante	➤ Promover encontro para discutir descumprimento das leis trabalhistas ➤ Elaborar o projeto de renda mínima ➤ Fiscalização e orientação às famílias ➤ Elaborar projetos de profissionalização de adolescentes ➤ Campanhas, palestras e debates nas escolas e nos locais de trabalho

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.15 : Plano de Ação Municipal Eixo Saúde Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Saúde – Problema 6 ➤ Contaminação por agrotóxico ➤ Desconhecimento e desrespeito da utilização correta do agrotóxico provocando uso abusivo, descontrolado e descarte inadequado	➤ Capacitação do produtor no uso adequado do agrotóxico ➤ Campanhas nos bairros, fazendas e na cidade sobre as consequências do uso do agrotóxico ➤ Classes de alfabetização de adultos e cursos de capacitação sobre uso e alternativas ao agrotóxico ➤ Aproveitar as festas tradicionais e apresentar peças teatrais relativas aos males provocados pelo agrotóxico

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.16 : Plano de Ação Municipal Eixo Habitação Município de Ribeirão Branco

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Habitação – Problema 7 ➤ Famílias carentes tem habitação precária	 ➤ Levantamento e cadastramento dos "necessitados" e interessados pelo mutirão ➤ Projeto Habitar Brasil ➤ Implantar o projeto 410

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

As tabelas nos mostram claramente uma grande concentração das demandas do município ligadas à questão da agricultura, principalmente à questão do trabalho infantil, à utilização incorreta dos agrotóxicos e ao descumprimento da legislação trabalhista. Um fato importante no Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é o de ele deve ser pensado sob eixos que são orientadores do processo. Nesse ponto é preciso destacar que o município de Ribeirão Branco parece ser aquele na qual as demandas parecem ter sido mais bem organizadas na direção de contemplar o desenvolvimento ligado à agricultura.

De fundamental importância para o entendimento do que aconteceu em Ribeirão Branco, é o fato de que a prefeitura municipal exerceu uma forte pressão sobre os integrantes do fórum no sentido de defender a administração pública vigente.

O relatório do Cepam destaca que, ao mesmo tempo em que a prefeitura municipal contribuiu de forma a auxiliar os trabalhos no município, alugando uma sede para centralizar as atividades do fórum e da equipe gestora do Comunidade Ativa, o papel desempenhado pelo prefeito municipal da época atrapalhou o bom andamento da fase de levantamento dos problemas e potencialidades.

“uma das dificuldades foi, sem dúvida, a participação parcial do prefeito durante a capacitação do Fórum, que interferia no processo com preocupações políticas de defesa da sua administração, o que prejudicava o desenvolvimento do trabalho técnico. Outra dificuldade era o "receio" que as pessoas tinham para falar da realidade do município, principalmente aquelas vinculadas ao governo local e as não vinculadas, ao expressarem suas opiniões, especialmente no período em que o prefeito participou, pois foram imediatamente reprimidas” (Cepam - A, s/d, pp. 159).

Da parte dos integrantes do fórum de Ribeirão Branco o que pode ser constatado, mais uma vez, foi a rapidez com a qual o programa foi implementado no município. Como

podemos ver no cronograma de implementação na tabela 2.17, abaixo, tanto o processo de sensibilização quanto o processo de capacitação foram feitos de forma muito rápida.

Tabela 2.17 -Cronograma das Atividades no município de Ribeirão Branco

1a fase	
Sensibilização e Constituição do Fórum	Outubro 20 e 21
2a fase - Capacitação do fórum	
Primeiro momento: diagnóstico – capacitação dos fóruns -	Novembro 20
Segundo momento: consolidação do diagnóstico e elaboração dos planos de ação	Dezembro 04

Fonte: (Documento A, s/d)

A formação de um fórum bastante ativo frente aos problemas da comunidade, a organização social dos membros, principalmente das pessoas ligadas ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Ribeirão Branco e militantes do PT, possibilitou dinamismo ao fórum e impulso na direção da construção de um plano de desenvolvimento que contemplasse os interesses dos mais desfavorecidos, como a questão do trabalho infantil e o desrespeito à legislação trabalhista.

Infelizmente, com os dados disponibilizados pelo Cepam e o trabalho de campo, não foi possível avançarmos em uma análise mais detalhada sobre a composição do fórum desse município em relação a seus interesses políticos e sua proximidade com o prefeito municipal. O que se pôde constatar foi a formação de uma oposição clara entre os integrantes do fórum que estavam ligados ao sindicato de trabalhadores rurais e o pessoal ligado à figura do prefeito municipal. Como já destacamos, a gestora municipal de Rio Branco também se constituiu como figura central do processo de implementação do programa, ao se empenhar na mobilização dos segmentos mais excluídos da comunidade e em trazer, para dentro do fórum de desenvolvimento local municipal, representantes de diferentes espectros políticos dentro do município.

Este dado também pode ser confirmado pela Interlocutora Estadual do Comunidade Ativa em São Paulo,

“Em Ribeirão Branco foi legal, também porque o PT deu uma mão muito forte para a gente, sabe... Porque lá tem muitos petistas, então foi muito bom nesse aspecto, porque que eu falo essa questão do PT porque você hoje tem um nível de consciência e os petistas

são assim, né, eles são cri-cri mesmo... Então eles ajudavam, né, porque é um partido que eles formam as pessoas, então nós pensamos muito igual...então eles ajudavam muito a gente... Você não precisa ser de partido, você tem que pensar qual é o papel de cada um, e aí batia o que eles pensavam com aquilo que era nossa proposta, nossa proposta era igual àquilo que eles pensavam, então eles ajudavam muito nisso daí, enquanto a população está muito aquém...O Sindicato dos Trabalhadores Rurais lá é muito forte” (Entrevista Maria José Macedo, 2005).

Em termos políticos, considerando a legislatura entre 1996 e 2000, o prefeito na época de implementação da fase-piloto da política foi Mauro José Teixeira – PFL, que se reelegeu para um segundo mandato. Embora se tenha observado o fato de integrantes do PT terem tido participação importante nos fóruns do Comunidade Ativa, em termos políticos institucionais, nem mesmo vereadores o PT havia eleito nesse município nessa mesma legislatura.

No entanto, o fato mais significativo relatado pelos munícipes em Ribeirão Branco foi que um morador local chamou de “direcionamento” a formação do plano de ação no município. Segundo o que se pôde constatar, em Ribeirão Branco o fórum local se reuniu, determinou um conjunto de prioridades e uma direção de ação para o município; porém, no momento de encaminhar os projetos, ou seja, de se formar a agenda local, houve uma processo claro de direção por parte dos implementadores.

“Acho que foi feito muito direcionado, foi feito para não acontecer, eu acho que quando você faz, a primeira coisa que você deve fazer é respeitar a vontade do povão, o que o povão definir tem que ver como fazer e encaminhar, o povão define uma coisa e você começa já daqui e dá toda uma volta para tirar o sentido da coisa...”(Morador local IV).

Na continuidade do texto voltaremos à discussão acerca da questão do “direcionamento” feito pelos implementadores do Comunidade Ativa no município de Ribeirão Branco.

Uma outra crítica constatada na pesquisa foi a de que os planos de ação eram feitos muito mais com o intuito de se cumprir uma etapa de implementação do programa do que como meio de se chegar ao desenvolvimento ou de resolver problemas dentro das comunidades.

“O processo foi meio dirigido porque o pessoal vem, não vem contratado para fazer o desenvolvimento da região, eles vêm contratado para fazer um diagnóstico e tirar um plano, vem, faz, tira um plano... e a execução depois? Vem aqui, faz, tá aqui o plano, leva e aí se fala assim: vocês aí se viram, executa aí...corram atrás de recurso”...(Morador Local IV).

O terceiro município pesquisado foi o de Apiaí. Neste município, pelo que se pôde constatar, seu fórum parece ter sido o fórum com a maior prevalência de pessoas técnicas em relação à gestão da coisa pública.

O fórum de Apiaí estava muito ligado à prefeitura municipal, mas, diferentemente do que aconteceu em Ribeirão Branco, foi utilizado como um espaço para se discutirem os problemas do município e pensar o município de forma integrada. Algumas das pessoas que participaram do processo que envolveu a implementação do Comunidade Ativa utilizaram essa oportunidade para trazer para dentro da prefeitura os aprendizados resultantes do processo participativo desenvolvido.

“Quando a gente começou a discutir tudo junto, todas as pessoas que se envolveram no processo começaram a ficar ciente do que estava acontecendo no município e começaram a ver o município como um todo. Isso foi legal, e depois nós pegamos muitas coisas daqui e eu levei para a prefeitura. Como eu ajudei a fazer o plano da comunidade ativa, eu fui para a prefeitura com as idéias prontas, então nós fizemos eletrificação, nós ajudamos o pessoal do IDESP a fazer regularização...”(Morador Local V).

É importante destacar que este ponto só pode ser observado em Apiaí, o que fez com que o processo de desenvolvimento do Comunidade Ativa nesse município se diferenciasse dos outros três municípios analisados.

O perfil do fórum de Apiaí está expresso na tabela 2.18, abaixo:

2.18 Perfil do Fórum de Desenvolvimento local de Apiaí

Representantes do Poder Municipal	3
Dirigentes Sindicais dos Trabalhadores	1
Dirigentes Sindicais Patronais	0
Associações Comunitárias	7
Clubes de Serviços (ROTARY, LIONS CLUB, etc.)	1
Associação Comercial /Comércio	1
Sistema "S" (SEBRAE, SENAI, SENAC, SENAR, SESI, etc.)	0
Imprensa (Rádio, Jornais, Carro de Som, etc.)	0
Representantes das Igrejas e Religiões	0
Empresários	0
Representantes dos Conselhos de Políticas Públicas	0
Agentes Comunitários de Saúde	1
Instituições Bancárias	2
Vereadores de todos os Partidos	1
Representantes da Zona Rural	3
Representantes de Movimentos e Organizações de Jovens	0
Educação	1
Cidadãos interessados	1

Fonte: (Documento A, s/d), elaboração do autor.

Sobre a composição do fórum de desenvolvimento local de Apiaí podemos perceber que ele é bastante heterogêneo, tendo um perfil mais ligado às associações comunitárias. Ele conta com uma presença pequena de vereadores e duas das pessoas classificadas como sendo da prefeitura também pertencem a algum conselho gestor de políticas públicas. Segundo dados do Cepam, o fórum de Apiaí “se dividiu em equipes para melhor acompanhar o andamento das ações: (i) Equipe de Divulgação – organização de eventos e de reuniões; (ii) Equipe: Programa de

Extensão Rural; (iii) Equipe: Alfabetização; (iv) Equipe: Cursos de Capacitação” (Documento B, s/d, p.20).

Pelo que se pôde apurar, o fórum também servia como espaço para que grupos rivais se confrontassem. No fórum de Apiaí existia um grupo de pessoas que era da prefeitura e um grupo de pessoas com o interesse político de utilizar o fórum como um espaço para fazer o contraponto à administração da época.

“Nos fóruns tinham dois aspectos, um era o aspecto político que aparecia nas reuniões; eram pessoas contra o governo que estava no mandato, as pessoas iam para os fóruns como se aquilo ali fosse uma coisa da prefeitura para criticar e outras pessoas que iam para criticar aquilo que achavam que era para criticar, então dava para separar um pouco nítido isso aí...”(Morador Local V).

A relação existente entre as pessoas do fórum de desenvolvimento local e o plano de ação de Apiaí não está expressa de forma clara, como mostram as tabelas 2.19 a 2.24.

TABELA 2.19 : Plano de Ação Municipal Eixo Saúde Município de Apiaí

Plano de Ação	Ações Requisitadas No Plano de Ação Municipal
Eixo: Saúde - Problema1 ➤ Precariedade da estrutura e das condições de atendimento do hospital	➤ Melhorar os equipamentos, ampliar os recursos humanos e promover treinamentos visando melhorar a capacitação técnica e conseqüentemente a captação de recursos financeiros; ➤ Desenvolver projetos de adequação física e participação em Programas de risco Urgências/Emergências; ➤ Promover uma reorganização administrativa e treinamento aos profissionais; ➤ Ampliar e adequar a estrutura física para atender ao hospital e pronto socorro na mesma demanda e as exigências da Vigilância Sanitária; ➤ Implantar ações de saúde integrar a população (E.S.F.) Equipe de Saúde da Família; ➤ Implantar sistema de referência e contra-referência local e inter-municipal.

Fonte: : (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.20: Plano de Ação Municipal - Eixo Meio Ambiente - Município de Apiaí

Plano de ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Meio Ambiente - Problema 2 ➤ Desconhecimento de Formas alternativas de Desenvolvimento Social e Econômico compatíveis com a legislação Ambiental; ➤ Falta de representantes e assistência dos órgãos estaduais e federais em Apiaí para fins de orientação e informação à nossa população (IBAMA, DPRN e ONGs)	➤ Pleitear representação desses órgãos no município de Apiaí, através dos poderes públicos municipais e estaduais; bem como espaço para divulgação e orientação nos meios de comunicação (Rádio e Jornal)

Fonte: : (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.21: Plano de Ação Municipal - Eixo Habitação - Município de Apiaí

Plano de ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Habitação - Problema 3 ➤ Baixa qualidade das condições de habitação	➤ Fazer o levantamento do número de habitações a serem melhoradas ou construídas; ➤ Promover encontros e cursos para conscientizar e organizar a comunidade para o trabalho coletivo; ➤ Mutirão para a construção das habitações; ➤ Iniciar Projetos piloto para complementação da cesta básica da construção (ferro, cimento, madeira, telhas, areia, etc); ➤ Aquisição de materiais para complementação da cesta básica da construção (ferro, cimento, madeira, telhas, areia, etc).

Fonte: : (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.22: Plano de Ação Municipal - Eixo Qualificação Profissional - Município de Apiaí

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de ação Municipal
EIXO: Qualificação Profissional - Problema 4 ➤ Baixo nível de qualificação profissional em todos os níveis ➤ População não teve acesso à educação básica ➤ Inexistência de cursos profissionalizantes ➤ Inexistência de cursos nível superior	➤ Criação de programa especial de educação básica para jovens e adultos; ➤ Elaborar estudo detalhado do mercado trabalho e tendências; ➤ Identificar a demanda e tipos de cursos profissionalizantes; ➤ Apoiar a implantação da escola agrícola e buscar os recursos necessários para viabilizar o PROEP.

Fonte: : (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.23: Plano de Ação Municipal - Eixo Renda Per Capita - Município de Apiaí

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Renda per capita - Problema 5 ➤ Renda per capita muito baixa ➤ Poucas alternativas na agricultura, turismo e agroindústria; ➤ Sazonalidade da atividade produtiva (tomate); ➤ Pouca diversificação da economia; ➤ Arrecadação fiscal não corresponde à realidade na área agrícola; ➤ Irregularidade nos documentos de terra; ➤ Desemprego	➤ Procurar alternativas para vincular os diversos programas sociais ao projeto de alfabetização e profissionalização; ➤ Fazer levantamento de possibilidades de produção para agricultor familiar; ➤ Incentivar as atividades mais viáveis para agricultura familiar; ➤ Regionalizar recursos para o custeio do tomate em áreas tradicionais e produtivas: Apiaí, Guapiara, Ribeirão Branco e Itapeva; ➤ Fomentar Formação de organizações (ASS. Coop. E.P.) e incentivar as já existentes; ➤ Mudar de sistema de comercialização e utilizar o Centro de Comercialização (Pronag 100); ➤ Viabilizar o processo de regularização fundiária; ➤ Viabilizar a implantação do Banco do Povo; ➤ Viabilizar a implantação de Frentes de Trabalho - mínimo de 200 vagas;

Fonte: : (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.24: Plano de Ação Municipal - Eixo Infra-estrutura - Município de Apiaí

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de ação Municipal
EIXO: Infra Estrutura - Problema 6 ➤ Infra-estrutura básica e Turística insuficiente ➤ Baixíssimo investimento em infra-estrutura pelos órgãos competentes	➤ Levantamento da demanda e custos de Elaboração de projetos; ➤ Articulação com o DER e Ministério dos Transportes; ➤ Solicitar ao governo estadual (SABESP) e articular com a Secretaria de Recursos Hídricos; ➤ Articulação com Secr. Meio Ambiente e Cetesb (Cepam, Secr. Planej.); ➤ Conscientizar os munícipes em relação às nossas riquezas ambientais, históricas e culturais; ➤ Implantar programa de qualificação para recepção de turistas; ➤ Fazer levantamento da demanda de custos e solicitar aos órgãos competentes com aval do Fórum; ➤ Articular Governo Estadual para criação de programa; ➤ Solicitar à Anatel a ampliação do sistema de telefonia rural na região; ➤ Implantar projeto de avenida de entrada da cidade pela SP 25C

Fonte: : (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Como podemos observar pela tabela acima, o plano de ação de Apiaí contempla diversas áreas setoriais, em contraponto com o maior problema, que era o do hospital municipal, pelo que se pôde constatar. Mais uma vez, a grande crítica quanto ao processo de implementação do Comunidade Ativa no município diz respeito à forma equivocada como foi feita a mobilização dos atores para formação do plano de ação.

“Depois eu vi o pessoal cobrando da Zezé, do pessoal do Sebrae que acompanhou, do próprio Cepam alguma coisa mais sólida né... Estabelecemos metas e quem vai dar isso aí? Não, nós vamos ver quem que vai dar... Se você não sabe quem que vai dar, prometeu-se um monte de coisa para mobilizar e aí... Isso deu uma enxugada depois no negócio, deu uma encolhida porque as pessoas viram que não existe o que foi prometido” (Morador LocalV).

Uma outra crítica relacionou-se ao fato de que como o fórum municipal de Apiaí parece ter sido um fórum bastante atuante, houve nesse município um grande número de reuniões para discutir questões levantadas no processo de capacitação. O ponto negativo é que muitas vezes essas discussões não evoluíam e as ações planejadas não conseguiam se desenvolver.

“Eu acho que o Sebrae produz reunião, o Cepam produz reunião e o Programa Comunidade Ativa produz reunião, quem tá na reunião fica... não agüenta. Uma reunião beleza, na segunda a mesma coisa pareceu no final que eles tinham obrigação de fazer

reuniões com a gente para fazer relatório pro chefe deles, entendeu, se ele não entregar o relatório da reunião de Apiaí o cara não recebe salário dele lá, não aparecia nada no final da reunião.” (Morador local V).

O ponto destacado é que a implementação do Comunidade Ativa foi capaz de despertar algumas pessoas do município de Apiaí para a discussão dos temas e problemas locais. Nesse caso, o Comunidade Ativa, apesar de não ter possibilitado a realização de ações dentro do município, como as melhorias que constavam no plano de ação municipal, foi capaz de despertar parte da população local para os problemas do município e também de mobilizar algumas pessoas a colaborarem com o executivo local para o enfrentamento dos problemas do município. No caso específico de Apiaí, pode-se constatar a formação de uma ong na área de meio ambiente que ficou responsável pela preservação do Morro do Ouro, importante ponto turístico da cidade. Essa ong se mobilizou e influenciou a prefeitura municipal que, na última gestão, conseguiu uma parceria com a empreiteira Camargo Correia e adquiriu o terreno onde está localizado o Morro do Ouro, de uma família que não mais morava no município.

Finalizando, a tabela 2.25 descreve o cronograma das atividades no município de Apiaí.

Tabela 2.25 - Cronograma das Atividades no município de Apiaí

1a fase	
Sensibilização e Constituição do Fórum	Outubro 22 e 23
2a fase - Capacitação do fórum	
Primeiro momento: diagnóstico – capacitação dos fóruns -	Novembro 18 e 19
Segundo momento: consolidação do diagnóstico e elaboração dos planos de ação	Dezembro 02 e 03

Fonte: Documento A, s/d

O quarto município analisado e também onde a pesquisa pôde se realizar com a maior riqueza de detalhes, foi Capão Bonito. Nesse município, pudemos ter acesso a um conjunto de informações que relatavam desde a implementação dos programas da Comunidade Solidária, a partir do ano de 1996, até a implementação do Comunidade Ativa.

Segundo o que se pôde averiguar, os programas da agenda básica do Comunidade Solidária tiveram um impacto dentro do município de Capão Bonito, tendo em vista que a implementação do Comunidade Solidária em determinado município implicava a possibilidade

de aporte de recursos ou de benefícios em espécie. No caso do município de Capão, dois programas foram relevantes: o primeiro foi o Prodea, programa de distribuição emergencial de alimentos, que contemplava a população mais carente do município, que se encontrava em risco nutricional. A idéia do Prodea era a distribuição emergencial de cestas básicas e estava previsto funcionar por três meses, mas permaneceu atendendo por quatro anos.

Um outro programa implementado em Capão dentro da estratégia Comunidade Solidária foi o programa Pró-infra. Este era um programa de infra-estrutura

“habitacional e de construção de casas, não era de casas com grande padrão, mas a pessoa podia continuar depois a construção da casa e onde essas casas eram construídas, as pessoas eram beneficiadas com o asfalto. Esse foi um programa bom. Nós implementamos na periferia de Capão Bonito em vários bairros, vários barracos foram desmanchados e construímos algumas casinhas para que as pessoas pudessem ampliar. O ministério repassava os recursos para o município e nesse programa nós recebemos 1 milhão de reais para fazer isso” (Morador Local VI).

Com a implementação do Comunidade Ativa, os projetos que estavam ligados ao Comunidade Solidária pararam de ocorrer, exceto o programa de distribuição de cestas, o Prodea. Em Capão Bonito, a idéia foi a de que a Comunidade Solidária, em comparação com o Comunidade Ativa, tinha uma diferença grande em termos de realização. Enquanto os programas da Comunidade Solidária podiam ser implementados e possuíam algum impacto dentro do município de Capão Bonito, a implementação do Comunidade Ativa, que o substituiu, apesar de seu enfoque estratégico de organização social, não conseguiu chegar aos seus objetivos.

O fórum do Município de Capão Bonito foi assim constituído, conforme mostra a tabela 2.26:

Tabela 2.26 - Perfil do Fórum de Desenvolvimento Local de Capão Bonito

Representantes do Poder Municipal	4
Dirigentes Sindicais dos Trabalhadores	1
Dirigentes Sindicais Patronais	0
Associações Comunitárias	11
Clubes de Serviços (ROTARY, LIONS CLUB, etc.)	1
Associação Comercial /Comércio	0
Sistema "S" (SEBRAE, SENAI, SENAC, SENAR, SESI, etc.)	0
Imprensa (Rádio, Jornais, Carro de Som, etc.)	0
Representantes das Igrejas e Religiões	1
Empresários	0
Representantes dos Conselhos de Políticas Públicas	4
Agentes Comunitários de Saúde	1
Instituições Bancárias	2
Vereadores de todos os Partidos	2
Representantes da Zona Rural	1
Representantes de Movimentos e Organizações de Jovens	0
Educação	2
Cidadãos interessados	4

Fonte: Documento A, s/d, elaboração do autor.

Pela tabela acima, podemos constatar que o fórum de desenvolvimento local do município de Capão Bonito concentrou uma grande quantidade de pessoas ligadas às associações e aos conselhos municipais. Podemos perceber também uma pequena quantidade de pessoas da zona rural participando do fórum, pelo menos nesse primeiro momento. Este perfil societal do fórum de Capão Bonito, pelo que se pôde apurar, está ligado à intenção do prefeito municipal da

época, Roberto Kazushi Tamura, do PSDB, de realizar um trabalho com os conselhos municipais da cidade.

Um evento diferenciou o processo de implementação do Comunidade Ativa em Capão Bonito em relação aos outros municípios. Em Capão, o processo de construção do plano de desenvolvimento local foi realizado duas vezes. Essa informação não consta dos documentos da instituição capacitadora, o Cepam. No entanto, a pesquisa apurou esse dado e, segundo informações de um morador local, ocorreu que o plano de desenvolvimento local de Capão Bonito contemplava aspectos ligados ao desenvolvimento de infra-estrutura urbana.

“O nosso fórum, ele estava caminhando, mas para uma direção que era da infra-estrutura urbana, e um pequeno grupo da zona rural reclamou que eles não estavam sendo contemplados,... O pessoal do Cepam veio junto com o pessoal da Interlocação e fizeram um novo convite para que o pessoal da zona rural entrasse e participasse, o que ocorreu com a participação de um grande grupo da zona rural. Com isso, mudou-se totalmente o perfil da agenda, as prioridades acabaram todas sendo alteradas e o foco todo caiu para área rural”(Morador Local VI).

Podemos ver pela tabela 2.27 que o cronograma das atividades desenvolvidas em Capão Bonito seguiu o a normalidade de implementação do processo, como nos outros três municípios pilotos tratados anteriormente, até pela proximidade das datas de realização das atividades, esse dado parece ser confirmado. Voltaremos para discutir sobre a necessidade de uma nova reunião em Capão para refazer o plano de desenvolvimento local do município.

Tabela 2.27 -Cronograma das Atividades no município de Capão Bonito

1a fase	
Sensibilização e Constituição do Fórum	Outubro 18 e 19
2a fase - Capacitação do fórum	
Primeiro momento: diagnóstico – capacitação dos fóruns -	Novembro 13 e 21
Segundo momento: consolidação do diagnóstico e elaboração dos planos de ação	Novembro e Dezembro 28 e 01 respectivamente

Fonte: Documento A, s/d

O plano de desenvolvimento local de Capão Bonito foi constituído da seguinte forma, como mostra as tabelas, 2.28- 2.31:

TABELA 2.28: Plano de Ação Municipal - Eixo Associativismo - Município de Capão Bonito

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo Associativismo – Problema 1 ➤ Associações de produtores rurais estão enfraquecidas e desarticuladas	➤ Fazer reunião com os presidentes das Assoc. Prod. Rurais p/ apresentar Planos de Ações Locais; ➤ Reunião com cada associação e associados para discutir importância de ESTAR e SER associado; ➤ Realizar cursos de capacitação para Diretoria e Associações; ➤ Elaborar Plano de Ação específico.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” -; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.29: Plano de Ação Municipal - Eixo Saúde - Município de Capão Bonito

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo Saúde – Problema 2 ➤ Ausência de atendimento médico especializado ➤ O programa de saúde preventiva é insuficiente ➤ Insuficiência de veículos para transporte de paciente	➤ Informatizar a saúde do município; ➤ Qualificar demanda para atendimento especializado. ➤ Estabelecer um pacto entre: associações religiosas, filantrópicas, Lions, Rotary, Associações lideranças informais para educar a população ➤ Aquisição de veículos: 01 UTI 01 ambulância e 03 veículos comuns

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.30: Plano de Ação Municipal - Eixo Família - Município de Capão Bonito

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Família – Problema 3 ➤ A desagregação familiar é preocupante	➤ Criar projeto para reunir a família dentro do contexto religioso de cada doutrina; ➤ Ir a cada representante religioso e expor nosso projeto.

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA 2.31: Plano de Ação Municipal - Eixo Qualificação Profissional - Município de Capão Bonito

Plano de Ação	Ações Requisitadas no Plano de Ação Municipal
Eixo: Qualificação Profissional – Problema 4 ➤ Os profissionais não dispõem de qualificação técnica e gerencial satisfatórias	➤ Capacitar pessoas para trabalhar em turismo; ➤ Identificar o perfil dos desempregados; ➤ Capacitar os micros e pequenos produtores na atividade agrícola

Fonte: (Documento A, s/d) Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Podemos ver que o plano de desenvolvimento local de Capão Bonito apresenta as demandas normais como nos outros três municípios analisados. Os destaques ficam por conta da singularidade das demandas sobre o associativismo rural, e sobre a questão da família, que constituíram problemas específicos dentro do plano, e um conjunto de ação conseqüentes.

Pela singularidade de Capão Bonito em relação aos outros três municípios, a hipótese a ser explorada era a de tentar entender por que motivo se refez o plano de desenvolvimento local do município, tendo em vista que este plano tem certo “compromisso” com a metodologia de implementação do programa nos municípios.

Segundo o relato de um dos munícipes entrevistados, havia um interesse claro, tanto da instituição capacitadora quanto da Interlocução Estadual, em que as demandas dos

municípios estivessem de algum modo ligadas à questão do desenvolvimento rural. Voltaremos a esse ponto na seqüência do trabalho.

Um aspecto observado na implementação do Comunidade Ativa nesse município foi o dos cursos de capacitação desenvolvidos pelo Sebrae e o fato de a formação de uma cooperativa de costureiras na zona rural ter sido viabilizada. Essa cooperativa se formou com a atuação do Sebrae, que capacitou as costureiras para a formação de sua cooperativa, ao passo que a assistência técnica foi realizada pelo Senai. Segundo informações, o Sebrae de Itapeva contatou o Senai, e este foi o responsável por disponibilizar o maquinário utilizado pelas costureiras de Capão Bonito.

Esta parece ter sido a única atividade que se desenvolveu no âmbito do Comunidade Ativa dentro do município em questão. Outra atividade realizada foi a formação de um comitê para arrecadação e distribuição de alimentos para famílias carentes na época de Natal. Essa atividade foi planejada e desenvolvida pelo fórum de desenvolvimento local do Comunidade Ativa, mas foi realizada uma única vez.

Digna de destaque no município de Capão Bonito foi a ligação das pessoas em torno do programa. Segundo informações do município, o programa se desenvolveu com bastante força no início do processo, com grande freqüência de reuniões e empenho das pessoas do município em levar o programa para frente. Todavia, com a lentidão do processo e a falta de realizações, as pessoas foram se desmobilizando.

No geral, podemos constatar que em todos os quatro municípios analisados, todos chegaram a construção de um plano de desenvolvimento local e foram submetidos ao processo de capacitação pelo Cepam, na seqüência consideraremos as outras fases de implementação do Comunidade Ativa.

2.5.3.4 -A formação das agendas locais

No prosseguimento do processo de implementação do programa Comunidade Ativa, a fase seguinte foi a de construção de uma “agenda” de ação local. Na concepção do Comunidade Ativa, está previsto que a agenda constitui-se como um produto do que foi discutido e levantado no plano de ação local. A construção da agenda local se dá por meio da análise da viabilidade das ações constantes no plano de ação se realizar a curto, médio e longo prazos. Para

a construção da agenda, o fórum de desenvolvimento local, juntamente com as instituições implementadoras do Comunidade Ativa, escolhem, dentre o conjunto de ações previstas no plano de ação local, vinte ações que consideram prioritárias e passíveis de serem viabilizadas. Nesse processo, os atores do fórum são orientados pelos implementadores para escolher aquelas ações que consideram mais viáveis de serem realizadas, e estas vinte ações escolhidas devem ser implementadas tanto pelo governo local quanto estadual e federal. Também, dessas vinte ações escolhidas, dez serão de prioridade máxima e “serão objeto de assinatura de um pacto entre os três níveis de governo” (Documento C, s/d).

Nos municípios analisados, a escolha das vinte ações que compuseram a agenda se deu mediante a abertura de “rodadas de negociação entre os parceiros, a fim de se estabelecer responsabilidades, metas e prazo para a implantação da mesma” (Documento C, s/d). Como resultado destas rodadas de negociação, as ações foram agrupadas em quatro categorias:

- pactuadas – as dez primeiras que serão realizadas e constarão no pacto.
- acordadas – serão realizadas mas não constarão no pacto.
- pendentes – poderão ou não ser atendidas, dependendo de providências e/ou negociações para sua realização.
- excluídas – não tiveram perspectivas de serem atendidas pelos parceiros contatados.

É preciso deixar claro que, em nenhum município, o conjunto de ações que dependem do próprio fórum de desenvolvimento local para se realizarem entrou na agenda de desenvolvimento local. Nesse sentido, essa agenda contém um conjunto de ações que expressam as demandas dos municípios em termos de realizações dos níveis de governo no município.

Na análise das Agendas Locais municipais, percebe-se a maior ambigüidade dentro do processo de implementação do programa Comunidade Ativa. Segundo os documentos da instituição capacitadora, o Cepam, a agenda consiste em uma:

“listagem de ações extraídas do **Plano de Desenvolvimento Local** e sintetiza a escolha de programas mais relevantes, mais estratégicos, com maiores condições de serem implementados em curto espaço de tempo. Decorre de um processo de negociação transformando, as demandas privadas em demandas públicas, com o objetivo de atender os interesses comuns da sociedade local. Isto não significa que o Plano de Desenvolvimento Local seja abandonado, mas sim que será adotada uma estratégia para resolver problemas considerados prioritários. Trata-se, portanto, de uma estratégia para desencadear o processo de DLIS” (Documento C, s/d).

Segundo os documentos do Cepam, a vocação identificada pelos cinco municípios foi a *agricultura*, considerada pelos participantes dos fóruns como a alavanca para o DLIS, que sintetizam as características dos municípios da seguinte forma:

Estes municípios possuem um grande número de pequenos proprietários rurais, que não têm suas terras regularizadas, arrendatários e bóias frias, desenvolvido num sistema agrícola monocultor com total ausência de tecnologia, acarretando uma produtividade extremamente baixa. Não cultivam o hábito das organizações comunitárias, do associativismo acarretando uma grande dificuldade para a entrada no sistema financeiro. Assim, as ações prioritárias constantes das Agendas estão sendo implantadas para atender estas populações rurais mencionadas e tendo como meta o desenvolvimento do capital humano, social e econômico (Documento C, s/d).

Um primeiro ponto a se discutir é a homogeneização dos quatro municípios. O relato acima nos mostra que a síntese realizada pela instituição capacitadora dos problemas e potencialidades dos municípios deixa de lado um conjunto de discussão que se desenvolveu nos municípios ao longo de todo o processo de discussão e capacitação. No entanto, a passagem das demandas expressas nos planos de desenvolvimento local dos municípios em nada ou quase nada se relacionam com o que ficou definido na categorização do status das ações definidas nas Agendas Locais.

Como podemos perceber no quadro 2, abaixo, utilizando somente as demandas relacionadas à agricultura, existe um conjunto de ações definidas como sendo ações pactuadas, que não constam nos planos de desenvolvimento local e que foram apresentadas acima na descrição do processo de implementação dos municípios.

Listagem completa das demandas que compõe as *agendas*, estão relacionadas, por município nos anexos.

Quadro 2.2 - Comparação Entre as Demandas da Área de Agricultura Contidas nas Agendas de Desenvolvimento por Status

Agricultura	Apiáí	Capão Bonito	Itaporanga	Ribeirão Branco
Status Pactuado	Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar rural; Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes. Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capacitando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos; Criar campo experimental e viveiro e mudas com objetivo de diversificar a agricultura, promovendo estudos técnicos para verificar os tipos de cul-tura e época de plantio; Capacitar Agentes Comunitários esportivos para atuar nos bairros rurais, incentivando esporte e lazer; Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar rural;	Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar de Rural; Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes; Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capacitando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos. Criar linhas de créditos diferenciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade	Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar de Rural; Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes; Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capacitando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos. Criar linhas de créditos diferenciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade;	Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar de Rural. Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capacitando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos; Criar linhas de créditos diferenciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade Criar campo experimental e viveiro e mudas com objetivo de diversificar a agricultura, promovendo estudos técnicos para verificar os tipos de cultura e época de plantio
Status Acordado	Criar linhas de créditos diferenciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade			
Status Pendente	Regularizar as propriedades de terra; Criar Programas de Agricultura familiar subsidiado, para famílias que se encontram em estado de miserabi-lidade.	Renegociar as dívidas de financiamento dos agricultores inadimplentes; Implantar agrovilas Implantar Centro de resfriamento do leite. Instalar armazéns regionais para armazenar a produção		
Excluído		Regularizar propriedades de terra.		

Fonte: Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Um outro fato a que se deve atentar cuidadosamente é que existe um conjunto de ações dentro das agendas municipais que estão com o status “pactuadas”, ou seja, que têm prioridade máxima e que são iguais para todos os quatro municípios do Estado. Assim, fica muito claro, com a análise do quadro 2 acima, que essas agendas foram de alguma forma “fabricadas” por alguém ou alguma das instituições implementadoras, que não os fóruns de desenvolvimento local.

Este descompasso entre os planos de desenvolvimento local e as ações que foram definidas nas agendas locais foi percebido por grande parte dos munícipes, entre eles aqueles que serviram como informantes para esta pesquisa. Muitos deles reclamaram, como citado acima, de certo “direcionamento” por parte das instituições implementadoras no momento de fazer os planos de desenvolvimento local. No entanto, parece que, na passagem do plano de desenvolvimento local para a formação da agenda, isso foi feito de forma mais clara.

Essa situação foi colocada em uma reunião do Comunidade Ativa no Sebrae regional da cidade de Itapeva, por um cidadão do município de Capão Bonito. O cidadão assim relatou tal acontecimento para o pesquisador:

“Aí o foco mudou totalmente. Nós acabamos caindo para área rural e só nesse encontro em Itapeva, pegando a agenda de Capão Bonito, pegando a agenda de Sete Barras, de Itaporanga, Ribeirão Branco e Apiaí todos eram idênticos, aí eu parei o encontro, eu comecei a questionar, eu perguntei para a coordenadora, que agora eu não recordo o nome, porque nós tínhamos o agente Proder do Sebrae, mas tinha a coordenação desses agentes que vinham de São Paulo, eu questioneei justamente essa menina e falei *se todos tinham uma capacidade mental tão desenvolvida, de ao mesmo tempo decidirem pelas mesmas prioridades em municípios a 70, 90 100 quilômetros todos os municípios definiram as mesmas prioridades? Como pode isso?* O que ocorreu, as mesmas prioridades que tinham em Itaporanga, Ribeirão Branco, Apiaí e Capão Bonito todas tinham as mesmas, então o que acabou ocorrendo? Um direcionamento, então (...)foi um momento que se direcionou para a questão rural porque depois em off eu fiquei sabendo que o único ministério que tinha recursos que talvez poderia destinar para o comunidade ativa era o de agricultura, os demais não tinham contemplado no orçamento, ninguém tinha contemplado no orçamento da união recursos, então o único que talvez tivesse recursos pequenos para destinar para o comunidade ativa seria o ministério da agricultura, então nós queríamos capacitação na área dos agricultores, coisas assim bem pequenas e simples assim todos os municípios, que nós observamos com exceção de alguma coisinha muito particular” (Morador Local VI).

Pela análise do processo de implementação do Programa Comunidade Ativa, percebeu-se claramente que o fator-chave dentro do desenvolvimento da política foi a passagem do processo de construção dos planos de desenvolvimento local para a montagem da agenda local.

As instituições envolvidas no processo de implementação tiveram uma influência inegável no processo de desenvolvimento do programa. Em busca da resposta do porquê desse fato, encontramos uma pista em artigo publicado em 2002 por pesquisadores cariocas que trabalharam na implementação do Comunidade Ativa em municípios do Estado do Rio de Janeiro. Nesse Estado, o processo de capacitação dos fóruns do Comunidade Ativa aconteceu no período de outubro de 2001 a fevereiro de 2002, a cargo do IBAM²², e os mesmos funcionários do IBAM que realizaram a capacitação escolheram dois municípios para que um estudo de caso fosse realizado. Os municípios escolhidos foram Italva e Cardoso Moreira.

Na análise realizada, uma das críticas dos pesquisadores foi em relação ao tempo em que a metodologia do DLIS deveria ser implementada. Segundo os pesquisadores, a regra do Comunidade Ativa estipulava que os processos de *sensibilização*, *capacitação* e montagem dos *fóruns* locais, realização do *plano de desenvolvimento local* e confecção da *agenda* deveriam ser realizados em no máximo 4 meses.

“Cabe ressaltar que a estratégia de DLIS, colocada em prática pelo Programa Comunidade Ativa, pretende atingir o maior número de Municípios brasileiros em um tempo relativamente curto. Sua execução foi idealizada para ocorrer em um prazo de até quatro meses, desde a entrada da Instituição Capacitadora (passo 2) até a finalização da Agenda Local (passo 9). Para que realmente a estratégia seja incorporada na dinâmica local é imprescindível que os passos sejam bem trabalhados com a finalidade de sensibilizar e mobilizar a população para a importância do trabalho a ser realizado e, principalmente, para a formação do ator de predominância no processo, o Conselho ou Fórum de DLIS” (Fontes; Velloso; Diogo, 2002).

Esta informação parece ser a chave para a explicação da razão para que os procedimentos de implementação do DLIS, em todos os municípios analisados no Estado de São Paulo, tenham sido bastante criticados pelos moradores locais em relação ao seu tempo de implementação. Em resumo, a própria metodologia do Comunidade Ativa desconsiderou que o tempo dos processos locais ocorre diferentemente em cada município.

Um outro ponto argumentado pelos pesquisadores cariocas foi em relação à escolha do eixo de desenvolvimento no estudo sobre o município de Italva. Segundo os pesquisadores, a dinâmica do processo de discussão realizado dentro do fórum local de Italva indicou que três setores econômicos apresentavam importância fundamental e, portanto,

²² IBAM significa Instituto Brasileiro de Administração Municipal

definiram em conjunto um eixo de desenvolvimento para o município; indústria extrativista mineral, pecuária e micro e pequenas indústrias.

No entanto, a metodologia de implementação do Comunidade Ativa não permite que sejam escolhidos três eixos de desenvolvimento, mas apenas um.

“As *amarras* estabelecidas pela metodologia do DLIS impedem a apresentação de mais de uma atividade como eixo de desenvolvimento, tornando a Agenda Local de Italva, da forma como foi concebida, não exequível” (Fontes; Velloso; Diogo, 2002).

Com isso, a instituição capacitadora do município de Italva reorganizou o processo da seguinte forma:

“A questão agora, frente à necessidade de se reorganizar e “definir” um eixo de desenvolvimento para o local, seria como retornar ao Município e dar um novo direcionamento ao processo articulado e aprovado pela comunidade. Não se trata de dar uma nova cara ao texto, mas sim de alterar a proposta inicial buscando atender ao requisito metodológico” (Fontes; Velloso; Diogo, 2002).

Acreditamos que esta tenha sido a explicação mais clara para o fato de as *agendas locais* dos municípios paulistas do Comunidade Ativa se apresentarem totalmente redefinidas em relação aos planos de desenvolvimento local criados em cada município dentro do processo de implementação do programa. Por outro lado, este fato explica somente parte do problema, pois, se as instituições implementadoras do programa tiveram que conduzir o processo para adequar particularidades dos municípios dentro de uma metodologia que deveria ser seguida à risca, isso não explica o fato de praticamente todas as demandas pactuadas nos municípios paulistas serem idênticas.

Por mais que os constrangimentos de tempo para a implementação da política e as amarras metodológicas tenham impedido um bom desenvolvimento, principalmente por parte da instituição capacitadora na implementação do programa, a apresentação de uma agenda local nos moldes dos cinco municípios paulistas tira toda a credibilidade do processo desenvolvido e demonstra uma grande fragilidade do programa e de seus implementadores.

Mais um ponto a ser destacado dentro da concepção do Comunidade Ativa é a relação existente entre o fomento de ações que envolvem a mobilização social das comunidades e a estratégia de atuação tradicional que se caracterizou pela implementação de programas de cima para baixo. Dentro desse processo, o que também se pôde perceber foi que muito poucas ações que constavam nos planos de desenvolvimento local dos municípios contemplaram a priorização

para a formação de redes comunitárias como forma de mobilização de recursos para que os municípios superassem suas condições de pobreza.

Podemos perceber com a análise dos planos de desenvolvimento local que a maioria das ações dependia da realização dos órgãos públicos mediante uma intervenção de cima para baixo. Nesse sentido, o programa parece apresentar mais uma grave fragilidade, pois, se a idéia do Comunidade Ativa é a de mobilizar as populações locais para um processo de desenvolvimento econômico e social sustentável, ele depende da participação local e principalmente, do seu empoderamento. Assim, a questão que se levanta é a de que esse programa se apoiou em uma sociedade totalmente despreparada para a realização de seu papel, porque, na medida em que o programa era implementado em municípios com nível extremo de pobreza, que apresentavam, além de baixo nível de renda, externalidades negativas características de locais onde a pobreza é intensa, fica a pergunta sobre qual é a capacidade de essas comunidades apresentarem níveis mínimos de apoio para que o programa se desenvolva. Além disso, como se pensar em um processo de capacitação que tenta preparar municípios com pouquíssimas experiências prévias de cooperação em um período de quatro meses? Na prática, se por um lado os municípios se sentiram importantes e capazes de enfrentarem os problemas que os assolavam, por outro eles se depararam, principalmente, com a barreira técnica que os impedia de serem capazes de confeccionar um projeto para requisitar alguma ação.

Nesse sentido, o Sebrae, como instituição mais próxima dos municípios, teve o papel de suprir uma falha imensa deixada pela própria metodologia do Comunidade Ativa, pois era o Sebrae que estava na ponta da política e exposto às críticas e demandas das populações. Embora a tarefa do Sebrae tenha sido bastante elogiada pelos municípios, este órgão, até pela sua característica de atuação, não possui uma grande capacidade de atuar em problemas de cooperação coletiva.

O que se pôde perceber é que o papel desempenhado pelo Sebrae, nos quatro municípios analisados, foi bastante elogiado, uma vez que parece ter sido a única instituição que teve comprometimento com a situação em que esses municípios se encontravam, além de realizar uma gama diversificada de cursos de capacitação para os integrantes dos fóruns de desenvolvimento local. No entanto, o papel realizado pelo Sebrae está muito ligado à questão do empreendedorismo e do negócio. Apesar de as capacitações do Sebrae terem sido bastante elogiadas pelos municípios, elas não foram capazes de, em primeiro lugar, gerar multiplicadores

para disseminar os temas e aprendizados efetuados nos cursos dentro de suas respectivas comunidades; em segundo, as ações ficaram muito dependentes da capacidade das comunidades de produzir realizações individuais, como a formação da cooperativa de costureiras em Capão Bonito, ou outros tipos de ações individuais; e, em terceiro lugar, a total inoperância do Comunidade Ativa em fomentar ações reticulares, tanto em termos econômicos quanto sociais.

Se, na concepção do Comunidade Ativa, fica claro que o programa é uma estratégia do governo federal para fomentar o desenvolvimento local integrado e sustentável dos municípios pobres brasileiros mediante o investimento no capital social comunitário, por meio de um intenso processo de capacitação das comunidades, fica mais claro que o desenvolvimento do programa, em sua realidade prática, não foi capaz de produzir qualquer tipo de mobilização social dentro das comunidades em que atuou, prioritariamente em São Paulo. Muito pelo contrário, mediante um processo de condução dos anseios das comunidades, a implementação do Comunidade Ativa mais desmobilizou as comunidades para o processo participativo, gerando a descrença generalizada com este formato de política, do que as mobilizou.

CONCLUSÃO

A pesquisa mostrou que a estratégia de combate à pobreza do governo federal, baseada no fomento a processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, nos municípios paulistas apresentou limitações bastante significativas. Entre elas, tiveram papéis fundamentais a influência dos implementadores nas decisões sobre eixos de desenvolvimento municipal e o conjunto de demandas derivantes desse eixo além do não-cumprimento, por parte das instâncias governamentais, dos planos e agendas municipais de desenvolvimento local que, com ou sem influência das equipes implementadoras, se constituíram como demandas dos municípios.

As limitações encontradas no processo de implementação do Comunidade Ativa abrem espaço para pensarmos, a título de conclusão do trabalho, em um conjunto de elementos ligados às questões teóricas de políticas públicas, além de nos permitir entrar no campo das iniciativas governamentais relacionadas ao combate à pobreza, tomando como foco as instâncias governamentais federais responsáveis pela concepção e implementação do programa nas suas formas técnicas e organizacionais de intervenção.

A primeira questão está ligada aos recursos, ou à falta deles; é fato relevante dentro da discussão de políticas públicas a questão das fontes de financiamento das políticas. O argumento central é o de que as fontes de financiamento devem possuir uma relação de compatibilidade com o desenho, o público-alvo e os mecanismos de transferências de recursos para os responsáveis pela operacionalização da política. Nesse sentido, podemos citar como exemplo um programa habitacional hipotético destinado à famílias com baixo poder aquisitivo. Esse programa hipotético teria como característica fundamental, primeiramente, o alto custo do bem social ofertado. Nesse sentido, as fontes de financiamento relacionadas á política devem permitir que os valores utilizados no financiamento do bem possam ser restituídos em longos períodos e, preferencialmente, com baixas taxas de juros. Nesse caso, podemos pensar majoritariamente em recursos de natureza fiscal. Um programa com essas características, alicerçado em fundos atuariais, por exemplo, revelaria uma incompatibilidade da política já no seu desenho, na medida em que a restituição dos valores pelas famílias de baixa renda deveria ser

feita de modo a alcançar o valor emprestado além da restituição da parcela referente as correções monetárias e aos juros incidentes sobre os fundos atuariais.

Pensando no exemplo proposto e encadeando-o em relação ao programa Comunidade Ativa, podemos concluir que a falta de uma definição clara sobre como seriam compatibilizados os recursos financeiros dentro dos ministérios federais e nas secretarias estaduais, para cumprir as agendas municipais inicialmente constituídas, o vistas dentro da metodologia do programa como um estímulo inicial para que os municípios pudessem desenvolver estratégias de desenvolvimento local, teve fundamental importância para a fraca alavancagem do programa. É notório nas políticas de desenvolvimento local, que os projetos se desenvolvem em longo prazo, e o “efeito demonstração” gerado no período inicial de atuação do programa é de fundamental importância para que se consiga manter a população local ativa e participante. O que se percebe no caso do Comunidade Ativa, é que se criou uma gama de expectativa frente ao desenvolvimento dos projetos discutidos e que sua conseqüente não realização desmobilizou a população já nos períodos iniciais da política.

Podemos dizer que a estratégia de DLIS acabou ficando refém de fontes de financiamento de particulares, o que parece não ter sido viabilizado. Neste ponto, as alternativas utilizadas para a realização dos *programas inovadores* do Conselho da Comunidade Solidária, nos quais empresas, organizações sociais e o governo reúnem fundos para a consecução dos programas nas localidades, tentaram ser replicadas para o Comunidade Ativa sem muito sucesso. Voltaremos a esse ponto mais à frente.

Embora o desenho da política contemple incentivos para os municípios aderirem ao programa, uma das primeiras questões relevantes consiste nas capacidades financeira, administrativa e política locais para servirem como ponto de apoio para o desenvolvimento das iniciativas propostas no Comunidade Ativa. Na medida em que a política se destina aos municípios pobres e com baixos índices de desenvolvimento social, parece ser um fator essencial para o bom desenvolvimento da política o investimento em processos de capacitação para a parte da burocracia mais diretamente ligada à implementação da política no nível local. Dessa forma, o processo de capacitação deve ser pensado não só para aqueles atores que estão ligados diretamente à política e que fazem parte dos fóruns de desenvolvimento local, como também para a burocracia. Pelo que foi constatado na pesquisa, em nenhum município foram realizadas ações desse tipo. Além do mais, a estratégia do Comunidade Ativa deveria investir de forma mais

efetiva na formação de consensos dentro das administrações locais sobre a importância do tipo de projeto que se pretendia desenvolver, pois ficou claro, com a realização das entrevistas, principalmente com os moradores locais ligados à administração municipal, como é o caso do morador VI do município de Capão Bonito, que a linha de atuação utilizada pelo Comunidade Ativa como perspectiva de enquadramento das questões de pobreza nos municípios enfrentou uma desconfiança muito grande por parte dos membros que integravam os setores administrativos municipais.

Dentro dessa mesma linha de problemas, no âmbito do governo estadual, as questões ligadas ao papel das secretarias do governo do Estado estão plenamente contempladas. A política não teve um grau suficiente de adesão dentro das secretarias de Estado para que permitisse que estes órgãos assumissem a responsabilidade por aspectos ligados às demandas dos municípios. Com algumas exceções de processos de regularização de propriedades rurais em alguns dos municípios analisados atendidas pelo ITESP, o governo do Estado teve uma participação muito pequena no processo de desenvolvimento do Comunidade Ativa.

Também é necessário frisar que não se conseguiu perceber, no âmbito da pesquisa realizada, um empenho em termos organizacionais e principalmente, políticos de construção de acordos maiores entre governo do Estado e governo Federal, que colocassem o Comunidade Ativa como estratégia importante de atuação nos municípios carentes.

Neste ponto, cabe voltarmos à discussão relativa ao formato organizacional da rede de implementadores do Comunidade Ativa. No debate de políticas públicas, é notório que, em alguns casos, a atuação de entes privados organizados em ongs possuem uma capacidade bastante grande de executar ações dirigidas a públicos e temas específicos. No caso dos *programas inovadores* do conselho da Comunidade Solidária, esse tipo de estratégia foi bastante utilizado.

No caso do Comunidade Ativa é importante avaliar a estrutura que se configurou entre Sebrae, Cepam e Interlocução Estadual para promover iniciativas de desenvolvimento local. Embora o Sebrae lide especificamente com o tema do desenvolvimento local, nós não conseguimos, no âmbito dessa pesquisa, observar ações que tivessem tido um resultado objetivo em termos de alavancagem de iniciativas de geração de emprego e renda em escala minimamente considerável.

O que se percebe muitas vezes é que, em vários casos, existem limitações cognitivas dos atores em relação à utilização da tecnologia, tanto organizacionais quanto técnicas. No caso do turismo local, por exemplo, o Sebrae, em quase todos os municípios, orientou moradores locais sobre os potenciais turísticos das regiões e também sobre formas de se pensar em como empreender sobre esse tema. Todavia, as pessoas apenas absorvem os conhecimentos e depois não conseguem realizar ações. O que se nota é que os capacitadores vão para os municípios, produzem cursos normalmente padronizados para um determinado público-alvo e depois esses capacitadores voltam para as suas sedes, fazendo com que os cursos tenham um baixíssimo impacto em seus públicos-alvos.

Tendler (1998) mostrou, em seu estudo sobre o Estado do Ceará, que um dos fatores essenciais para o bom desenvolvimento dos programas foi uma forma de atuação que privilegiasse a solução de problemas técnicos enfrentados pelos pequenos produtores e outros públicos-alvos de forma individualizada. Segundo a autora, isto permitiu, entre outros fatores, que se conseguissem bons resultados.

Numa outra linha de discussão, também Tendler (1998) concluiu que a instância estadual tem um papel relevante dentro do cenário de descentralização e participação, organizando as comunidades locais para combater as oligarquias locais. No caso do Comunidade Ativa em São Paulo, pudemos perceber que a falta de envolvimento do governo estadual fez com que o processo de desenvolvimento da política em nível local não alcançasse força suficiente para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, apostou-se em um formato de política pública inovadora, no qual o resultado da política dependia de um conjunto de articulações entre órgãos estatais dos três níveis governamentais, e da sociedade civil organizada na figura dos fóruns locais de desenvolvimento local. Esta aposta não se mostrou viável em termos práticos da implementação da política, ou seja, a distância entre o que estava previsto para se realizar e o que realmente se realizou alcançou um nível tal que as estratégias surgidas no processo de implementação de políticas não foram capazes de contornar, por meio do surgimento de processos inovadores e não previstos.

Um segundo ponto a ser tocado à luz da literatura de políticas públicas está relacionado ao conceito de burocracia inserida.

O caso analisado por Abers (2001, 2002) demonstra que o envolvimento da burocracia local em organizar as comunidades nos bairros foi de fundamental importância para o

desenvolvimento da política Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre. A autora argumenta que a criação de subprefeituras mais perto dos bairros e, também, a atuação de pessoas da prefeitura contatando pessoalmente possíveis líderes comunitários, foram de fundamental importância para organização das comunidades locais.

No caso do Comunidade Ativa, embora os quatro municípios analisados tenham constituído fóruns de desenvolvimento local e realizado os planos de desenvolvimento com a tarefa específica de auxiliar no gerenciamento do processo de intervenção pública por meio da inversão da lógica de atuação de oferta de programas federais para um modelo baseado na demanda local construída participativamente, os órgãos implementadores não tiveram alcance suficiente para mobilizar as comunidades de forma duradoura, envolvendo a comunidade local de tal forma que o processo ganhasse sustentabilidade. Neste ponto, dois fatores são essenciais: o primeiro está relacionado aos prazos implicados pela metodologia de implementação do programa, e o segundo está relacionado aos órgãos responsáveis pelo processo de implementação.

Com relação à metodologia do programa, os casos analisados em São Paulo, tanto quanto os casos analisados por Fontes, Velloso & Diogo (2002) para o Rio de Janeiro, demonstraram os efeitos advindos da metodologia do programa ao fixar o prazo de quatro meses para a implementação de todo o processo. Pudemos constatar que, na apresentação do processo de implementação do Comunidade Ativa nos municípios de São Paulo, esse prazo fez com que o processo fosse desenvolvido de forma extremamente rápida, o que gerou muitas críticas da parte dos munícipes envolvidos com a implementação da política. Discutiremos mais adiante os possíveis motivos que fizeram com que este prazo tenha sido bastante curto.

Já com relação aos órgãos que compunham a rede do programa, embora essa questão já tenha sido tocada anteriormente, pudemos perceber que, com exceção do Sebrae de Itapeva, estavam todos sediados na capital paulista. A Interlocução Estadual e o Cepam se dirigiam aos municípios principalmente para cumprir etapas do processo de implementação do Comunidade Ativa e depois retornavam à São Paulo. Esse distanciamento levou os fóruns a ficarem responsáveis por um conjunto de ações que, muitas vezes, requeriam qualificações maiores do que possuíam seus integrantes, para poder desenvolvê-las. Nesse sentido, projetos e levantamentos que deveriam ter sido feitos pelos fóruns não foram realizados. Além disso, os fóruns não alcançaram força suficiente para se imporem politicamente dentro dos municípios,

constituindo-se apenas como uma instância de pouca relevância, tanto em termos de soluções técnicas como em termos de pressão política. Exceção deve ser feita aos municípios de Ribeirão Branco e Capão Bonito, que, apesar de parecerem possuir uma organização social prévia, também não conseguiram desenvolver o programa.

Embora o papel desenvolvido pelo Sebrae tenha sido positivamente avaliado pelos municípios, principalmente por sua capacidade de execução dos pontos acordados nos planos de desenvolvimento local, ele não foi capaz de suprir os déficits de implementação ocasionados pelos outros integrantes da rede de implementadores. A linha de atuação desenvolvida pelo Sebrae, em termos de capacitação para o desenvolvimento e gestão de estratégias empresariais, não foi capaz de estimular processos de formação de cooperativas locais de pequenos produtores rurais ou de desenvolver novas formas de atividade econômica que pudessem encaminhar as comunidades na direção do desenvolvimento local dos municípios. Os cursos e atuação do Sebrae parecem não dar respostas às carências da população mais pobre desses municípios. A forma como o Sebrae atua, principalmente enfocando a questão do negócio, de seu gerenciamento e da possibilidade de sua viabilização, não tem relação com a população mais pobre e carente de alguns dos municípios mais pobres do Estado.

Contudo, a concepção do projeto-piloto do programa Comunidade Ativa parece ter falhado na forma de construção dos mecanismos institucionais que seriam responsáveis por viabilizar as ações que estariam sendo demandadas pelos municípios carentes. O processo foi disparado nos municípios, sob a responsabilidade da Interlocução Estadual e, a partir do momento em que se concretizou a fase de construção dos fóruns e formação dos planos de desenvolvimento local municipal, essa mesma Interlocução Estadual parece não ter tido o apoio necessário para fazer encaminhamentos que viabilizassem a satisfação das demandas dos municípios.

Embora estivesse previsto na concepção do Comunidade Ativa que os três níveis de governo e as parcerias privadas seriam os responsáveis pela implementação do que foi demandado nos municípios, não havia, ou pelos menos não foram observados, mecanismos claros e formais que comprometessem ou incentivassem os entes subnacionais a cumprirem as demandas do Comunidade Ativa. Nesse sentido, o que se pôde observar é que toda a engenharia operacional do programa não funcionou da forma como estava prevista; o que realmente aconteceu foi que a Interlocutora Estadual do programa tinha que ir de órgão em órgão tentando

viabilizar aspectos pontuais dos planos de desenvolvimento local municipais. Esta dinâmica só foi eficiente para os itens que compuseram a “agenda” municipal dos municípios.

Um outro ponto, mais ligado ao aspecto operacional do processo de implementação do programa, foi o da forma como foi conduzida sua implementação. A metodologia do Comunidade Ativa apresentou limitações significativas ao estipular um tempo muito curto para que os implementadores realizassem o processo de implementação do programa e chegassem a um resultado final. O programa se desenvolveu de forma muito rápida em todos os cinco municípios analisados. Esta rapidez dificultou sobremaneira o processo participativo dos atores municipais. Os indivíduos participantes realizaram críticas ferrenhas à metodologia que foi utilizada, principalmente quanto à falta de esclarecimentos sobre o funcionamento do programa e de suas instâncias, sobre a forma como as demandas seriam atendidas e o papel reservado aos integrantes do fórum de desenvolvimento local.

Com relação ao processo de construção dos planos de desenvolvimento local e à construção das *agendas* municipais, parece claro que houve uma intervenção das instituições implementadoras da política no resultado final das agendas municipais. A pesquisa demonstrou que as *agendas* possuem um conjunto de itens iguais para todos os municípios, com algumas pequenas exceções. Este fato faz com que a credibilidade do processo de implementação desenvolvido se perca, na medida em que sua ocorrência é uma demonstração clara de sua limitação em termos do resultado alcançado pelo programa.

Quanto ao formato dos fóruns locais e a sua atuação, podemos dizer que os fóruns parecem ter sido muito diferentes uns dos outros. Enquanto que o fórum do município de Itaporanga parece ter tido um perfil mais fisiológico, no qual prevaleceu uma visão mais individualizada e com menor capacidade de veiculação de valores coletivos, o fórum de Ribeirão Branco parece ter sido utilizado como um espaço onde interesses minoritários, particularmente dos trabalhadores rurais do município, puderam ser colocados para o poder público local. Nesse sentido, embora o Comunidade Ativa não tenha conseguido avançar no cumprimento de seus objetivos ele teve como resultado positivo a externalidade de sua implementação. Já no município de Apiaí, o fórum pareceu ser um espaço gerencial para se discutirem os problemas locais. Em Apiaí e em Capão Bonito, as discussões do fórum produziram efeito em termos de realização do poder público municipal. Em Apiaí, as discussões do fórum de 1999 puderam orientar as ações do governo municipal e encorajar a sociedade civil a se organizar, como no caso

da organização que se encarregou de cuidar do Morro do Ouro e, em Capão Bonito, as discussões do fórum também puderam orientar ações subseqüentes do governo municipal.

Uma consideração importante a ser feita também a título de conclusão do trabalho se refere à relação existente entre a dinâmica de implementação de políticas públicas comandadas por estruturas governamentais situadas no nível federal em governos locais. Saindo um pouco do campo da gestão e entrando no campo da discussão política parece bastante intrigante o fato do Comunidade Ativa ter sido implementado, da forma como o trabalho nos mostra, sem grandes resistências das lideranças políticas locais. Inegavelmente a chegada de um novo programa, que tem como característica um embasamento claro na organização social das comunidades, criam sem sombra de dúvidas “janelas de oportunidades” para que novas lideranças políticas surjam dentro desse processo em detrimento de lideranças já consolidadas dentro de cada município.

Parece ser de bastante relevância o fato de que em praticamente todos os municípios analisados, não houve de forma minimamente significativa qualquer tipo de reação dos grupos políticos locais no que se refere em mostrar sua força nas disputas políticas inerentes aos processos de formação dos problemas das comunidades. É notório que na própria concepção dos problemas de uma comunidade se expressa elementos constitutivos da política local.

Nesse sentido, podemos perceber avanços no tipo de concepção de política no qual se embasa o Comunidade Ativa em relação a programas em que as idéias para solucionar determinados problemas já vem prontas e são implementadas de cima para baixo. No entanto, esse avanço é relativo, pois é notório o fato de que uma ilusão permeia as reuniões, muitas vezes realizadas em uma única noite, fazendo parecer que a partir daquele momento pode-se estar chegando perto da solução de problemas que muitas vezes assolam as comunidades pobres a décadas.

É de se discutir o fato do Comunidade Ativa, proposto por instâncias centrais, ter sido implementado meio que “passando por cima” da classe política local. Um encaminhamento bastante interessante para essa questão parece ser o fato de que em nenhum momento o Comunidade Ativa deu demonstração alguma de força dentro dos municípios que foram analisados. No caso de Capão Bonito, por exemplo, em certo momento o prefeito chegou a dizer ao nosso entrevistado: “fique tranquilo que esse programa não vai dar em nada”. Essa frase parece demonstrar a total fraqueza do Comunidade Ativa em cumprir seus objetivos além de ser

um indicativo do por que da não ocorrência de elementos que possa nos induzir a constatar possíveis resistências da classe política local em relação a implementação do programa.

Um outro fato relevante é o de que é muito difícil pensar em alavancagem de processos de desenvolvimento local integrado e sustentável em municípios nos quais as carências são tão urgentes que necessitam de ações que envolvam a defesa de direitos sociais mínimos para que certa camada da população subsista. A idéia inicial do Comunidade Ativa, que foi apoiada em uma estratégia que buscava combater o assistencialismo governamental na medida em que “não se daria mais o peixe, mas se ensinaria a pescar”, nesse caso específico, funcionou muito pouco. Até resultou no contrário, pois em alguns casos, o programa parece ter fortalecido a idéia de que as pessoas devem se arranjar cada uma por si, fortalecendo valores individuais e apolíticos em contraposição a projetos coletivos e cooperativos. Esta conclusão surge como resultado das análises empreendidas em campo, visto que a descrença em programas como o Comunidade Ativa nos municípios analisados parece ser muito grande entre os munícipes consultados para a realização deste trabalho.

Dessa forma, a pesquisa constatou que a atuação do programa Comunidade Ativa foi pífia no sentido de estruturar e potencializar a formação de redes sociais comunitárias. Se pensarmos que o projeto neoliberal esvaziou do discurso participacionista a noção de direitos sociais e de construção de uma nova cidadania, transformando a participação em um aspecto gerencial do processo de construção das políticas públicas, no caso do Comunidade Ativa em São Paulo, podemos dizer que não se conseguiu avançar nem mesmo em termos de um melhor gerenciamento do processo de intervenção na área das políticas de combate à pobreza.

Se tentarmos examinar o Comunidade Ativa dentro da área social do governo FHC, o que se coloca é que somos levados a acreditar que houve um processo de esvaziamento da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, principalmente após a saída de Anna Peliano.

Como argumenta Almeida (2006) em uma leitura sobre o processo de desenvolvimento do Conselho da Comunidade Solidária, uma das questões a se levantar é a maneira pelo qual programas desenvolvidos por seu Conselho (alfabetização solidária, capacitação solidária, entre outros) começaram a se autonomizar através da criação de ongs que ficariam responsáveis pelo processo de condução desses programas. Neste processo, a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária foi tendo suas atribuições delegadas para outros órgãos, restando somente o Comunidade Ativa sob sua responsabilidade; Peliano e Rezende, membros do

IPEA e figuras importantes da área social do governo FHC, ao saírem, deram lugar a outros, como Augusto de Franco, um dos principais atores do Conselho da Comunidade Solidária e figura central na criação do Comunidade Ativa.

À luz da análise do programa, também examinada em perspectiva, uma provável hipótese a ser investigada é a de o Comunidade Ativa ter sido lançado como forma de servir de pretexto para disputas políticas maiores entre grupos que fazem parte da instância de tomada de decisão na área das políticas sociais, tamanha sua inoperância em termos de enfrentamento da situação de pobreza nos municípios analisados.

Anexos

Tabelas do Status das Ações Componentes da Agenda de Desenvolvimento do município de Apiaí

Tabela A1.1: Status das ações componentes da agenda do município de apiaí

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pendente
Meio Ambiente	➤ Instalar usina de separação e aglutinação do lixo

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, Elaboração Do Autor.

Tabela A1.2: Status das ações componentes da agenda do município de apiaí

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pendente
Habitação	➤ Melhorar habitações rurais (reforma e manutenção).

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, Elaboração Do Autor.

TABELA A1.3: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Apiaí

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Educação	➤ Reduzir a taxa de analfabetismo; ➤ Implantação de cursos profissionalizantes para jovens e adultos da área rural e urbana, de acordo com a demanda do Município e cursos de qualificação para trabalhadores.

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração Do Autor.

TABELA A1.4: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Apiaí

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Esporte e lazer	➤ Capacitar Agentes Comunitários esportivos para atuar nos bairros rurais, incentivando esporte e lazer

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, Elaboração Do Autor.

TABELA A1.5: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Apiaí

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pendente	Status Excluídas
Infra-Estrutura	➤ Implantar o Banco do Povo	➤ Facilitar acesso entre cam-po e cidade (estrada vicinal e estadual).

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, Elaboração Do Autor.

TABELA A1.6: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Apiaí

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado	Status Pendente
Saúde	➤ Capacitar Agentes Comunitários de Saúde	➤ Ampliar a infraestrutura do hospital e melhorar os serviços prestados objetivando a resolubilidade dos casos atendidos

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, Elaboração Do Autor.

TABELA A1.7: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Apiaí

Quadro Demonstrativo das ações	Status Pactuado	Status Acordado	Status Pendente
Agricultura	➤ Criar campo experimental e viveiro e mudas com objetivo de diversificar a agricultura, promovendo estudos técnicos para verificar os tipos de cul-tura e época de plantio; ➤ Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capaci-tando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos; ➤ Capacitar Agentes Comunitários esportivos para atuar nos bairros rurais, incentivando esporte e lazer; ➤ Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar rural; ➤ Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes.	➤ Criar linhas de créditos dife-renciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade	➤ Regularizar as propriedades de terra; ➤ Criar Programas de Agri-cultura familiar subsidiado, para famílias que se encontram em estado de miserabi-lidade.

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração do Autor.

Tabelas do Status das Ações Componentes da Agenda de Desenvolvimento do município de Capão Bonito

TABELA A2.1: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Capão Bonito

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Agricultura	➤ Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar de Rural; ➤ Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes; ➤ Criar linhas de créditos diferenciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração do Autor.

TABELA A2.2: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Capão Bonito

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Saúde	➤ Capacitar Agentes Comunitários de Saúde.

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração do Autor.

TABELA A2.3: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Capão Bonito

Quadro demonstrativo das Ações	Status Pactuado	Status Acordado	Status Pendente	Status Excluído
Educação	➤ Reduzir a taxa de analfabetismo	➤ Criar programas de capacitação e aperfeiçoamento das práticas artesanais em suas diferentes modalidades.	➤ Introduzir na grade curricular, conteúdos e práticas agrícolas ligados à agricultura	➤ Garantir acesso nas Escolas Agrícolas para filhos de pequenos produtores

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração do Autor.

TABELA A2.4: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Capão Bonito

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Excluído
Saneamento e Infraestrutura	➤ Implantação de programas do Saneamento Rural ➤ Facilitar acesso entre campo e cidade (estrada vicinal e estadual)

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração do Autor.

TABELA A2.5: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Capão Bonito

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado	Status Pendente	Status Excluído
Agricultura	➤ Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capacitando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos.	➤ Renegociar as dívidas de financiamento dos agricultores inadimplentes; ➤ Implantar agrovilas ➤ Implantar Centro de resfriamento do leite. ➤ Instalar armazém regionais para armazenar a produção	➤ Regularizar propriedades de terra.

Fonte: Quadro Demonstrativo das Incidências das Ações Pactuadas, Acordadas, Pendentes e Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, Documentos do Programa Comunidade Ativa, elaboração do Autor.

Anexo 3

]

Tabelas do Status das Ações Componentes da Agenda de Desenvolvimento do município de Itaporanga

TABELA A3.1: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Agricultura	➤ Atender integralmente (área técnica e social) os pequenos agricultores, através da formação de Equipe Multidisciplinar de Rural; ➤ Criar linhas de créditos diferenciadas de acordo com as características de cada produção e adaptadas à localidade; ➤ Capacitar os agricultores para a prática do associativismo, incrementando as Associações existentes; ➤ Implantar hortas, pomares, criação de pequenos animais e apiários comunitários, capacitando famílias excluídas, que recebem cestas de alimentos.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A3.2: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Acordado
Saúde	Implantar o Programa Saú-de da Família – PSF

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A3.3: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Excluído
Infra Estrutura	Facilitar acesso entre campo e cidade (estrada vicinal e estadual).

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A3.4: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado	Status Pendente
Qualificação Profissional	Reduzir a taxa de analfabetismo.	Introduzir na grade curricular, conteúdos e práticas agrícolas ligados à agricultura.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A3.5: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Esporte e Lazer	➤ Capacitar Agentes Comunitários esportivos para atuar nos bairros rurais, incentivando esporte e lazer.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A3.6: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuadas
Criança e Adolescentes	➤ Implantar Programas de Proteção à Criança e ao Adolescente, fora do período escolar incentivando a erradicação do trabalho infantil.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A3.7: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Itaporanga

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Excluído
Gestão Municipal	➤ Elaborar diagnóstico do Município (Saúde, habitação, saneamento básico e situação sócio-econômica)

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

Tabelas do Status das Ações Componentes da Agenda de Desenvolvimento do município de Ribeirão Branco

TABELA A4.2: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Ribeirão Branco

Quadro Demonstrativo das Ações	
Habitação	Conscientizar os trabalha-dores rurais para construção de habitações em regime de mutirão.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A4.3: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Ribeirão Branco

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado	Status Acordado
Educação e Qualificação Profissional	➤ Reduzir a taxa de analfabetismo; ➤ Implantação de cursos profissionalizantes para jovens e adultos da área rural e urbana, de acordo com a demanda do Município e cursos de qualificação para trabalhadores.	➤ Capacitar pessoas da comunidade para o desenvolvimento do turismo rural

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A4.4: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Ribeirão Branco

Quadro Demonstrativo das Ações	Status pendente	Status Excluído
Infraestrutura	➤ Instalar usina de separação e aglutinação do lixo; ➤ Instalar posto da Caixa Econômica Federal ➤ Implantar Programa de Saneamento Rural	➤ Facilitar acesso entre cam-po e cidade (estrada vicinal e estadual).

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A4.5: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Ribeirão Branco

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Saúde	➤ Implantar programas de atenção básica à saúde do trabalhador rural e sua família, acompanhamento à gestante e atendimento à criança, reduzindo a taxa de mortalidade infantil.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A4.6: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Ribeirão Branco

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Pactuado
Criança e Adolescente	➤ Implantar Programas de Proteção à Criança e ao Adolescente, fora do período escolar incentivando a erradicação do trabalho infantil.

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

TABELA A4.7: Status das Ações Componentes da Agenda do Município de Ribeirão Branco

Quadro Demonstrativo das Ações	Status Acordado
Esporte e Lazer	➤ Capacitar Agentes Comunitários Esportivos para atuar nos Bairros Rurais incentivando esporte e lazer

Fonte: Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa. Elaboração do Autor

BIBLIOGRAFIA

ABERS, R., “*Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*” Disponível em: <<http://www.portoweb.com.br/cidade> acesso em NOV/2001, Porto Alegre, Cadernos da CIDADE, vol. 05, n. 07, MAIO. 2000

_____. “*Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS.*” Tradução: Alberto Lourenço , Disponível em: <<http://www.portoweb.com.br/cidade>, acesso em NOV/2001.

ABRANCHES, S. H. “*Política Social E Combate À Pobreza A Teoria Da Prática*” In Abranches, S. H.; Santos, W. G. dos; Coimbra, M. A. *Política social e combate à pobreza, Rio de Janeiro, J. Zahar Editor, 1987*

ABU-EL-HAJ, J. “*O debate em torno do capital social: uma revisão crítica*”. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, n. 47, 1999.,

ALMEIDA, C. “*O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais*” In DAGNINO, E., OLIVEIRA, A. J., PANFICHI, A. (org) *A Disputa pela CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA na América Latina*, São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006

AMARAL FILHO, J. do “*Desenvolvimento Regional Endógeno Em Um Ambiente Federalista*” Planejamento e Políticas Públicas nº 14 DEZ/1996

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO “*Brasil 1994-2002: a era do Real*”. Brasília:SECON, 2002

BOURDIEU, P. “*El capital social. Apuntes provisionalis* “, *In Zona Abierta*, 94/95, 2001

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDARIA, “*DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTAVEL*, Documento Base e Catálogo de Experiências,V. 6 JUN 1998 – Brasília : IPEA, 1996

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDARIA, “*Coletânea Dos Documentos Finais Das Cinco Primeiras Rodadas*”, Edição Especial, Brasília : IPEA, 1997

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDARIA, “*Alternativas De Ocupação E Renda*”Vol.4, Brasília : IPEA, 1997

CARDOSO, R. “*Fomentando Parcerias para um país melhor*”, s/n Documento eletrônico acessado em junho de 2005, disponível em: http://www.comunitas.org.br/docs/Fomentando_parc_p_Br_melhor.pdf

CARDOSO, R. [et al.], *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Comunitas, 2002

CONH, A. “*As Políticas Sociais No Governo Fhc*”, *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, São Paulo, 11 (2), out. 1999

CONH, A. “*Políticas Sociais e Pobreza no Brasil*”, *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun/dez, 1995

COLEMAN, J. S. “*Capital social y creación de capital humano*”, *In Zona Abierta*, 94/95, 2001

CUNILL GRAU, N. , “*A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados*”. *Revista do Serviço Público*, Ano 47, Volume 120, Número 1, JAN/ABR 1996

TATAGIBA, L. “*Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*” *In DAGNINO, E., Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil (org) São Paulo, ed. Paz e Terra, 2002*

DRAIBE, S. M. “*As Políticas Sociais Do Regime Militar Brasileiro:1964-84*”, *In 21 ANOS DE REGIME MILITAR Balanços e perspectivas*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1994

DRAIBE, S. M., “*UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais*” *São Paulo em Perspectiva*, 11 (4) 1997.

DRAIBE, S. M. “*A Construção Institucional Da Política Brasileira De Combate À Pobreza: Perfis, Processos E Agenda*”, *Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- Nepp, Caderno de Pesquisa n. 34, 1998*

FAGNANI, E. “*Política Social E Pactos Conservadores No Brasil:1964/92*”, *Revista Economia e Sociedade*, n. 8, 1999

FARIA, V. E. “*ESTABILIZAÇÃO E O RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL: Democracia e estabilidade são condições prévias para uma política social audaciosa*”, *Social Democracia Brasileira*, março, 2002, publicado originalmente em *Cadernos Adenauer*, 200, n.1.

FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A.M.C. “*AVALIAÇÃO POLÍTICA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: um quadro de referência teórica*”, *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, 1 (3): set/dez. 1986

FRANCO, A. “*Capital Social E Desenvolvimento: O Desenvolvimento Local E O Mito Do Papel Determinante Da Economia*” *Paper para o Seminário “Os Distritos Industriais e o Modelo de Desenvolvimento da Terceira Itália em Questão: perspectivas para os Programas Xingó e Zona da*

Mata do Nordeste”, Maceió, Alagoas , 1 e 2 de agosto de 2001 Disponível em: <<http://www.rededlis.org.br>, acesso em JUL/2002

_____, “*Por que Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?*” Disponível em: <<http://www.dlis.undp.org.br>, acesso JUN/2002

FREY, K. “*Políticas Públicas:Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise De Políticas Públicas No Brasil*”,Planejamento e Políticas Públicas n.21, jun, 2000

HERREROS, F; CRIADO, H. “*El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada*”, In Zona Abierta, 94/95, 2001

LEVI, M. “*Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work, de Robert Putnam*”, In Zona Abierta, 94/95, 2001

NOGUEIRA, M “*Sociedade Civil, Entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial*”, RBCS, vol.18 n. 52, jun 2003

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo, Cortez, 2004

NOGUEIRA, M. A *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*, São Paulo, Paz e Terra, 1988

PIRES, E.L.S & REIS FILHO, J. C. G. dos “*Desenvolvimento Local, Política Pública E Sociedade Civil: Estratégias Dos Atores E Potencialidades Das Dinâmicas Locia Em Comunidades De Baixa Renda No Brasil*”, Disponível em: www.sebrae.com.br/udl/exp.dlis acessado em 06 de março de 2005.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. “*Desigualdade E Pobreza No Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*”, Revista Brasileira de Ciências Sociais VOL.15, n. 42

PELLIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. de L.; BEGHIN,N. “*O Comunidade Solidária: Uma Estratégia De Combate À Fome E À Pobreza*” Planejamento e Políticas Públicas nº 12, jan/jun/1995

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Editora Fundação Getulio Vargas, 2º-Ed., Rio de Janeiro, 2000

_____, “*LA comunidad próspera. El capital social y la vida pública*” In Zona Abierta, 94/95, 2001

RESENDE, L. F. de L. “*Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais*”, Texto para discussão n. 725, IPEA, Brasília, MAIO, 2000, “Documento Eletrônico” Disponível em: <<http://www.ipea.br>, acesso em JUN/2002

SILVA, P.L.B.& MELO, M. A. B. De “*O Processo De Implementação De Políticas Públicas No Brasil: Características E Determinantes Da Avaliação De Programas E Projetos*”, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – sep, Caderno de Pesquisa, n. 48, 2000

STOLLE, D. “*Jugando juntos a los bolos, jugando solos: el desarrollo de confianza generalizada en las asociaciones voluntarias*” In Zona Abierta, 94/95, 2001

TENDLER, J. *Bom Governo nos Trópicos: Uma visão crítica*. Editora Revan, Rio de Janeiro, ENAP, Brasília, 1998

VIANA, A. L. “*Abordagens Metodológicas Em Políticas Públicas*” Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – sep, Caderno de Pesquisa, n. 05, 1988

WILLIAMSON, J. “*REFORMAS POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA NA DÉCADA DE 80*” Revista de Economia Política, vol. 12 n. 1 (45), 1992

FONTES, A; VELLOSO, M.; DIOGO, P.; “*A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS*”. (On line) Rede Dlis, leituras, mai. 2002.; Disponível em <http://www.desenvolvimentolocal.org.br/imagens/mapeamento/PDL064.doc>

Sites pesquisados:

www.comunitas.org.br

www.planalto.gov.br

www.desenvolvimentolocal.org.br

www.rededlis.org.br

www.comunidadeativa.planalto.gov.br

www.seade.gov.br

Documentos

Documento A Relatório Final do Processo de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” _ Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Documento B Relatório Parcial sobre as atividades de “Capacitação de Lideranças na Perspectiva do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” - Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Documento C “Critérios para categorização das ações que compõem as Agendas Locais” Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Documento D Quadro Demonstrativo das Incidências das Ação Pactuadas, Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Documento E Quadro Demonstrativo das Incidências das Ação Acordadas, Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Documento F Quadro Demonstrativo das Incidências das Ação Pendentes, Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Documento G Quadro Demonstrativo das Incidências das Ação Excluídas, Fundação Prefeito Faria Lima Cepam; Programa Comunidade Ativa, arquivo eletrônico, sem data. Obtido na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em junho de 2005.

Entrevistas Realizadas.

Entrevista com Maria Jose Macedo, coordenadora Estadual do Programa Comunidade Ativa realizada na Secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo em 29 de junho de 2005.

Nos municípios

Itaporanga:

Morador local I – Entrevista com a Assistente Social do Município, realizada na Secretaria de Assistência Social do Município de Itaporanga em 16 de Janeiro de 2006

Morador local II – Entrevista com funcionária da Assistência Social do Município realizada na Secretaria de Assistência Social do Município de Itaporanga em 16 de Janeiro de 2006

Morador local III - Ex Gestor Local do Programa Comunidade Ativa, atualmente funcionário da Prefeitura Municipal de Itaporanga, entrevista realizada na Secretaria de Assistência Social do Município de Itaporanga em 16 de Janeiro de 2006.

Ribeirão Branco

Morador local IV – Presidente do Sindicato dos trabalhadores Rurais de Ribeirão Branco realizada no dia 17 de Janeiro de 2006 na Sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ribeirão Branco.

Conversa Informal com moradora local e auxiliar administrativa da Câmara Municipal de Ribeirão Branco, participante do programa Comunidade Ativa no município, realizada na Câmara de Vereadores do Município de Ribeirão Branco em 17 de Janeiro de 2006.

Apiáí

Morador V – Ex-secretário de Agricultura do Município de Apiáí, participou do Programa Comunidade Ativa como cidadão convidado. Entrevista realizada na casa do Secretário em 18 de Janeiro de 2006

Capão Bonito

Morador VI – Ex-secretário de Assistência Social do Município de Capão Bonito, atualmente atua como professor nesse mesmo município. Entrevista realizada em local público em 19 de Janeiro de 2006.

Sete Barras

Morador VII – Comerciante local, entrevista realizada no estabelecimento comercial do entrevistado em 20 de janeiro de 2006.