

OSCAR JOSÉ ROVER

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A QUESTÃO INSTITUCIONAL: O CASO DE
FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DOIS MUNICÍPIOS
CATARINENSES COM CARACTERÍSTICAS ESSENCIALMENTE RURAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA
FLORIANÓPOLIS, SC - MAIO DE 2000

OSCAR JOSÉ ROVER

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A QUESTÃO INSTITUCIONAL: O CASO DE
FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DOIS MUNICÍPIOS
CATARINENSES COM CARACTERÍSTICAS ESSENCIALMENTE RURAIS

Dissertação submetida como requisito para a
obtenção do grau de MESTRE em
SOCIOLOGIA POLÍTICA, sob a orientação do
Professor Dr. Erni José Seibel.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - UFSC
FLORIANÓPOLIS, SC – MAIO DE 2000



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A QUESTÃO INSTITUCIONAL: O
CASO DE FÓRUMS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DOIS
MUNICÍPIOS CATARINENSES COM CARACTERÍSTICAS
ESSENCIALMENTE RURAIS.**

Oscar José Rover

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Prof. Dr. Ernst José Seibel
Orientador

Prof. Dr. Ricardo Virgilino da Silva
Membro

Prof. Dr. Zander Navarro
Membro

Prof.ª Dr.ª Ilse Scherer-Warren
Coordenadora

Florianópolis, SC, Maio de 2000.

ROVER, Oscar José

A democracia participativa e a questão institucional: o caso de fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais. UFSC, 2000. 155 p.

Dissertação (Mestrado) UFSC

1. Política Pública 2. Desenvolvimento Rural 3. Participação Política

I – Título.

AGRADECIMENTOS

Aos que lutam, aos que urram, aos que gritam!...

Aos que cantam, que sorriem, participam!...

Aos que vivem, morrem, meditam!...

Aos que decidem, por favor, reflitam!...

Àqueles, que fazem de sua humanidade a busca da beleza,

Obrigado por existirem!

Agradeço, de maneira muito simples, a todos que, de alguma forma, contribuíram para realização de mais esta atividade que compõe o projeto de uma vida, no desejo de uma sociedade mais ética e solidária.

RESUMO

Este trabalho está orientado por uma preocupação em verificar como avançam processos democráticos de municípios essencialmente rurais catarinenses. Isto se dá, buscando perceber como avança o processo de constituição de Fóruns de Desenvolvimento Local (FDL's) organizados com a participação de representantes da Sociedade Civil e do Governo Local, com objetivo de coordenar uma ação integrada de desenvolvimento. O FDL se constituiu em cada município a partir de uma proposta metodológica de planejamento do desenvolvimento local, apresentada por ONG's do estado de Santa Catarina que atuam com dinâmicas de cooperação junto a agricultores familiares.

As noções de participação cidadã, autonomia, comunidade cívica e capital social, entram como contraponto às noções de nautonomia e heteronomia, que correspondem a estruturas verticalizadas de ordenação das políticas públicas, particularmente aqui identificadas por lógicas de clientela política, de assistencialismo social e de personalismo eleitoral. Especialmente os limites à ampliação da cultura da participação e à geração de legitimidade institucional ao FDL são analisados neste trabalho como condicionantes a uma radicalização da democracia local. Nesta direção, se estará avaliando uma "Metodologia de Animação de Processos de Desenvolvimento Local" que propõe ao FDL o papel de coordenador de tal processo.

Percebeu-se no estudo, a indicação de que num município onde predominam as lógicas de clientela e assistenciais, não houve maior possibilidade de avançar o processo democrático participativo, organizado a partir da elaboração de um plano estratégico e participativo de desenvolvimento municipal. Não houve maiores avanços em termos de ampliar a cultura da participação local, nem tampouco em dar legitimidade política à estrutura do FDL. Noutro município, onde a força do assistencialismo social é menor e as lógicas de clientela não se enraizaram junto a uma parcela dos líderes políticos locais, foram produzidos mais avanços. Mesmo assim, o FDL sofreu (sofre) uma diversidade de resistências à sua consolidação, enquanto uma institucionalidade capaz de gerir o processo de organização das políticas públicas locais. Apresenta-se elementos que compõem esta resistência como forma de sinalizar possíveis encaminhamentos para superá-las.

ABSTRACT

This work is oriented by a preoccupation to verify how the democratic processes advance in the essentially rural municipalities of Santa Catarina. It aims to perceive how the process of constituting Forums of Local Development (Fóruns de Desenvolvimento Local - FDL), which are organized with the participation of the Civil Society and the Local Government with the objective of coordinating an integrated action of development, advances. The FDL is constituted in each municipal from a methodological proposal of local development plan, due by ONG's from Santa Catarina state that perform with dynamics of cooperation along with the family farmers.

The notions of citizen's participation, autonomy, civic community and social capital are contradictory to the notions of heteronomy, which correspond to the traditional political practices particularly identified by the logic of political clientele, social support and electoral personalizing. In particular the limits to the amplification of the culture of participation and the generation of institutional legitimacy of the Forum of Local Development are analyzed as conditional on radicalization of the local democracy. In this way, a "Methodology of Animation of Processes of Local Development", which proposes to the Forum of Local Development the role of coordinator of such process will be evaluated.

It was perceived that in a municipality where the logic of clientele and the logic of support predominate, the advance of the democratic participative process was made difficult, it being organized from the elaboration of a strategic and participative plan of municipal development. There was no amplification of the culture of participation, nor was there amplification of the political legitimacy of the Forum of Local Development. In another municipality, where the power of social support is lesser and the logic of clientele has not developed among a set of local political leaders, greater advances were made. Even so, the Forum of Local Development suffered (suffers) a diversity of resistance to its consolidation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. REFERENCIAL TEÓRICO	9
1.1. <i>Democracia e participação</i>	9
1.2. <i>A Autonomia Democrática</i>	15
1.3. <i>Autonomia e Heteronomia</i>	17
1.4. <i>Participação e ..., Participações!</i>	21
1.5. <i>As Práticas Políticas Tradicionais e a Questão da Debilidade Institucional</i>	27
1.6. <i>Participação e Cooperação: Componentes de uma Nova Institucionalidade</i>	34
2. A INSTITUIÇÃO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	43
2.1. <i>Resgate Histórico</i>	43
2.2. <i>Como se estrutura a “metodologia de animação de processos de desenvolvimento local”, que deu origem à organização dos FDL</i>	49
2.3. <i>Pretensões e Limites para efetiva institucionalização dos FDL</i>	62
3. OS MUNICÍPIOS ESTUDADOS	66
3.1. O caso de São José do Cerrito.....	71
3.1.1. A criação do Fórum de Desenvolvimento Local	75
3.1.2. Conflitos gerados e geradores	83
3.1.3. A retomada do processo.....	92
3.1.4. Quem participa?.....	95
3.1.5. A dinâmica assistencial.....	96
3.1.6. A situação atual do FDL	102
3.2. O caso de Passos Maia.....	106
3.2.1. A constituição do Fórum de Desenvolvimento Local (FDL).....	110
3.2.2. A estrutura atual do FDL.....	115
3.2.3. Momentos vividos pelo processo de desenvolvimento local em Passos Maia	121
3.2.4. A Prefeitura e o processo participativo.....	127
3.2.5. Que participação?.....	132
3.2.6. O envolvimento da sociedade civil.....	135
3.2.7. A situação atual.....	140
4. UMA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DOS FÓRUMS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL - À GUIA DE CONCLUSÃO	142
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162

INTRODUÇÃO

A presente dissertação é resultado da junção de objetivos sócio-organizativos e acadêmicos. Sócio-organizativos porque ela surge de uma preocupação de seu autor em contribuir para um processo social em andamento, no sentido de esclarecer os limites e possibilidades para o avanço de práticas de desenvolvimento local pautadas pela participação popular como catalisadora ao longo de seu andamento. Particularmente, a experiência de Desenvolvimento Local que estudei e para a qual procurei formular minha contribuição, é aquela que tem como proponentes Organizações não Governamentais (ONG's) do estado de Santa Catarina. São organizações que atuam com agricultores familiares e que, neste sentido, definiram como alvo de seu trabalho de desenvolvimento local, municípios onde este tipo de agricultor, bem como a agricultura como um todo são preponderantes. A estes municípios denomino essencialmente rurais.

A noção de local para a prática destas ONG's foi identificada com o município, apesar de não ser este o único espaço que possa ser considerado como local. Neste sentido, o local a que me referirei quando trabalhar com a proposta de desenvolvimento local, será o município. A concepção de desenvolvimento, exatamente pelo fato de os processos propostos pelas ONG's buscarem a participação como catalisadora ao longo de sua execução, é vista como algo a ser construído e definido no processo participativo, e por seus participantes. Na prática de desenvolvimento local destas ONG's, as mesmas propuseram a estruturação de Fóruns de Desenvolvimento Local (FDL) na constituição do trabalho em dois municípios catarinenses (São José do Cerrito e Passos Maia). Estes Fóruns são espaços que reúnem organizações da sociedade civil e do poder governamental locais e seu principal objetivo é coordenar o processo de desenvolvimento. Os FDL estruturaram-se nas dinâmicas municipais como novas institucionalidades propondo práticas participativas para a construção das políticas públicas. Sua constituição representou o rompimento, a manutenção, ou ainda, a geração de conflitos locais em torno da sua perspectiva de organização e práticas políticas tradicionais reincidentes no espaço local.

O tema do desenvolvimento local é recente e controverso tendo uma série de outras organizações e instituições, em nível nacional e internacional, que vêm se preocupando ou procurando atuar com ele (Petersen & Romano, 1999; Comunidade Solidária, 1998; Jordán & Zapata, 1998). Mas não será o conjunto da temática desenvolvimento local em dois municípios catarinenses o foco deste estudo, em função de sua complexidade, se analisadas todas suas variantes. Este trabalho estará concentrado no estudo e análise dos Fóruns de Desenvolvimento Local (FDL), enquanto novas institucionalidades capazes de coordenar o processo de elaboração e efetivação de políticas públicas, em dois municípios essencialmente rurais catarinenses.

O objetivo acadêmico que me levou à construção desta dissertação foi justamente a preocupação em buscar na produção teórica acumulada historicamente elementos que pudessem subsidiar a avaliação e análise dos processos em andamento. Reconhecer no arcabouço teórico constituído elementos que demonstrassem equívocos de encaminhamento, acertos evidentes e redimensionamentos necessários. Neste sentido, minha preocupação acadêmica esteve sempre impregnada de elementos empíricos, preocupados em sinalizar alguns caminhos de análise para as experiências vividas pelas referidas ONG's.

O objetivo geral deste trabalho, neste contexto, foi identificar limites e possibilidades das ações político-institucionais para gestão articulada de políticas públicas entre organizações da sociedade e governo local, em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, *a partir da constituição de Fóruns de Desenvolvimento Local em dois municípios de Santa Catarina*. A questão que inicialmente orientou as pesquisas, teórica e empírica, foi: *sob que condições, e em que medida, o acervo institucional local, organizado na perspectiva da ampliação da participação política dos cidadãos, grupos e organizações, amplia o modelo da autonomia democrática de gestão do processo de desenvolvimento municipal em dois municípios essencialmente rurais de SC?* Uma preocupação chave desta dissertação é a dimensão da autonomia democrática. Busca-se perceber o processo participativo que se desenrolou nos municípios e verificar o quanto o mesmo não representou um "simulacro" ou uma "ilusão" de participação. Na leitura do arcabouço teórico existente, uma questão

adicional que surgiu foi, o quanto esta participação se constituiu enquanto 'participação cívica', sinalizando na direção da construção de uma "comunidade cívica", e neste sentido, contribuindo para a formação e ampliação do "capital social".

No contexto destas questões, concentrei meus esforços em duas dimensões básicas: a) Realizar avaliação de uma metodologia elaborada e proposta por três ONG's (Cepagro, Vianeí e Apaco), denominada de "Metodologia de Animação de Processos de Desenvolvimento Local", buscando perceber o quanto a mesma contribui aos objetivos sóciopolíticos a que se estruturou; b) Identificar os principais limites locais para o avanço deste processo, onde o FDL é referência central. Neste último caso, os fatores limitantes identificados com as práticas políticas tradicionais e com limites institucionais para consolidação dos FDL são vistos como elementos heteronômicos (Chauí, 1990) e nautonômicos (Held, 1997). Nautonomia e heteronomia, portanto, são conceitos-chave, que auxiliam na identificação dos limites centrais para consolidação dos FDL em ambos municípios. Nautonomia e heteronomia são identificados, neste trabalho, como limites à construção de uma comunidade cívica e à formação e ampliação do capital social local.

Faz-se importante ressaltar aqui que, como membro de uma das organizações proponentes da "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", assessoriei no início dos trabalhos, um dos municípios estudados por esta pesquisa (São José do Cerrito). Como membro de outra destas organizações desempenho, hoje, o papel de assessor técnico ao desenvolvimento local em sua região de abrangência (onde está inserido o outro município estudado por esta pesquisa: Passos Maia). Esta condição de estar muito próximo dos "objeto-sujeitos" de estudo me permite acompanhar alguns momentos fundamentais do processo. Por outro lado, esta condição é bastante limitante, na medida em que as respostas numa entrevista com um agente local são dirigidas para alguém que ele sabe que é outro agente que vive o processo. Assim, pude viver a experiência de respostas fugidias durante as entrevistas, e casos de pessoas que preferiram se furtar a dar seus depoimentos.

No contexto de meu envolvimento profissional e acadêmico com os dois municípios estudados vivi situações diferenciadas e, creio, ricas para este estudo: em São José do Cerrito, iniciei como assessor durante dois anos e durante os três anos

seguintes me afastei, quando realizei meu trabalho como pesquisador para esta dissertação de Mestrado. Neste município realizei uma primeira incursão de campo em janeiro de 1999 e uma segunda em janeiro de 2000. Em Passos Maia, fiz uma primeira pesquisa de campo em janeiro de 1998 observando o andamento do processo e os conflitos existentes e, de meados deste ano até hoje, desempenho papel de assessor no município, reunindo documentos e realizando entrevistas para a pesquisa. Neste sentido, este trabalho contém ao mesmo tempo a observação do acadêmico, que busca percebê-la com distância, e a proximidade daquele que participou ativamente dos processos.

Outro elemento importante a ressaltar é que por serem experiências recentes, e por haverem escassos registros escritos, foram muito poucos os documentos disponíveis, para servirem como evidência às informações obtidas e aos fatos vividos em cada realidade local. Neste sentido, defini como caminho metodológico, a reconstrução histórica do processo em cada local, a avaliação dos escassos documentos existentes e a realização de entrevistas com "cidadãos comuns" e com as principais lideranças locais. As entrevistas, foram um procedimento metodológico central deste trabalho, na medida em que possibilitaram observar a identidade e percepção dos envolvidos com o processo em curso e com o FDL de cada município. Parti do pressuposto de que, o que configura o FDL é o envolvimento das lideranças no processo de construção das políticas públicas locais. Neste sentido, identificar a identidade e percepção destas lideranças e dos "cidadão comuns" com este processo, e com o FDL, parece-me central para avaliar a possibilidade de consolidação do fórum de desenvolvimento como uma importante instituição local. Em Passos Maia, foram realizadas entrevistas com mais de 30 (trinta) pessoas entre agricultores e outros "cidadãos comuns". Além destes, foram entrevistadas lideranças ligadas ao FDL (composição do FDL: ver anexo 04). Em São José do Cerrito foram entrevistadas as lideranças ligadas ao FDL (composição do FDL: ver anexo 05). Aproveitou-se, para este caso, constatações e reflexões realizadas por outros três trabalhos acadêmicos: a nível de mestrado em Antropologia (Locks, 1998), mestrado em Educação (Moreira, 1997 e 1998) e doutorado em Educação (Munarim, 1999).

A presente dissertação está organizada em 04 (quatro) capítulos que buscam, numa perspectiva integradora, trazer à tona as questões, reflexões e objetivos a que me referi anteriormente.

No primeiro capítulo intitulado Referencial Teórico, busco, de forma sucinta, apresentar as duas vertentes da discussão democrática recente: o elitismo e o participacionismo. Imediatamente, entro pelo veio da vertente participacionista buscando identificar os elementos teóricos que a compõem. Neste sentido, fazer uma incursão pela discussão da autonomia democrática é praticamente uma obrigação, identificando seus elementos estruturadores, bem como seus contrapontos: hietonomia (Held, 1997) e heteronomia (Chauí, 1990). É neste debate que emerge a participação, condição de radicalização da democracia. Mas, como radicalizar a democracia num contexto sócio - político, como é o caso brasileiro, impregnado por práticas políticas tradicionais (patrimoniais, clientelistas, assistencialistas,...)? Esta é uma discussão fundamental, pois são estas práticas que, em última instância, se colocam como os maiores obstáculos à ampliação de um processo de democratização, particularmente aos FDL's, que serão objeto de análise neste trabalho. O rompimento com formas ou relações institucionais tradicionais é aqui sugerido como maneira de constituir novas institucionalidades, onde a participação cívica e as dinâmicas de cooperação local se instituem como princípios nas práticas políticas locais.

No segundo capítulo apresento um resgate da história que leva à constituição dos FDL's nos dois municípios estudados. Esta instituição, que é o objeto central de avaliação neste trabalho, é apresentada como resultado da efetivação de uma proposta metodológica de um grupo de organizações não governamentais de Santa Catarina, as quais têm como orientações centrais de sua atuação: a agricultura familiar, a cooperação e a agroecologia. Para estas organizações, a participação dos diferentes atores como protagonistas de seu processo de desenvolvimento é um princípio de trabalho. Neste contexto, a estruturação dos FDL's, em cada município, se fez apresentando alguns objetivos centrais para sua organização, os quais trazem embutidas algumas pretensões da mesma. Procuo, então, demonstrar alguns fatores que, desde a origem da proposta, já se demonstraram limitantes no sentido da consolidação e efetiva institucionalização dos FDL's.

No terceiro capítulo, apresento os casos de São José do Cerrito e Passos Maia e sua relação com o Fórum de Desenvolvimento Local (FDL) constituído em cada um deles. Neste sentido, apresento cada município e um pouco de sua história, especialmente na sua dimensão política, culminando com o momento de criação do FDL. Este momento marca o início do processo de desenvolvimento local em cada caso. Apresento a composição e a estrutura de funcionamento de cada fórum, identificando os principais momentos vividos em cada um deles. Os conflitos entre as organizações populares e o poder governamental em São José do Cerrito, marcam a tônica da relação de integração que se estruturou, culminando com, praticamente, a inexistência do FDL hoje. "Cultura de fazenda", relações assistenciais e clientelistas e disputas político - eleitorais estão no caldo de cultura da crise que se gerou entre os integrantes do FDL neste município. Em Passos Maia, por sua vez, os diversos posicionamentos de grupos internos ao próprio poder governamental local, marca esta exposição. As organizações da sociedade civil foram recentemente constituídas, em sua maioria, como iniciativas do próprio processo de desenvolvimento local. A condução deste processo é marcadamente orientada pela Prefeitura e pela assessoria, onde as organizações da sociedade civil demonstram-se com grandes dificuldades de organizarem-se autonomamente. O respaldo dos agricultores familiares, tanto ao processo de desenvolvimento local, quanto ao FDL, é algo perceptível no município de Passos Maia, onde o processo de desenvolvimento local se constituiu e se manteve, tendo, no paralelismo de coordenação entre o FDL e a Prefeitura, um dos elementos que dificultou a qualificação de seus trabalhos. Cabe ressaltar que não realizarei um trabalho comparativo entre os dois municípios, nem neste capítulo, nem ao longo da dissertação, isto porque, a escolha de ambos deve-se a: 1) desejar estudar os municípios que iniciaram o trabalho de desenvolvimento local, assessorado pelas referidas ONG's; 2) ter dois casos de análise, inclusive para procurar possíveis generalizações; 3) considerar que o trabalho de desenvolvimento local, em ambos, é recente, e as diferenças político-organizativas dos mesmos é intensa, limitando assim a qualidade de uma avaliação comparativa. Neste sentido, organizou-se o projeto e o processo da pesquisa que culminaram com a redação desta dissertação. Realizar uma avaliação comparativa exigiria estruturar todo o processo da pesquisa com esta intencionalidade, o que não foi feito.

No quarto capítulo procuro fazer algumas reflexões à luz dos conceitos estudados sobre os limites e os potenciais de institucionalização dos FDL's. Procuro discutir por que o processo teve fácil andamento em ambos municípios, até a elaboração dos planos estratégicos participativos. Identifico que ao longo do processo, em ambos municípios, constituiu-se uma participação do tipo consultiva, a qual teve facilidade de se efetivar até a elaboração dos planos. O papel da assessoria, na condição de mediador e proponente de metodologias de ação participativa, é tema que abordo a seguir. A metodologia de animação de processos de desenvolvimento local é posta em discussão, sendo identificada como uma ferramenta de trabalho que não permite a inclusão daqueles que não estão organizados. Não há a previsão ou a criação de diferentes estratégias e políticas para diferentes grupos de pessoas. Não há também, uma preocupação com a geração de autonomia por parte das novas organizações criadas. Por outro lado, o FDL possibilita a criação de um ambiente positivo de integração entre diferentes organizações da sociedade civil e poder governamental local. Sendo um ambiente público, onde as questões locais são discutidas e ponderadas dentro da diversidade dos interesses das organizações locais, o FDL assume uma posição de contraposição às práticas políticas tradicionais, contrastando com algumas autoridades instituídas. Este é um elemento central de geração de crise, entre a perspectiva das práticas do FDL e a dos líderes tradicionais, fazendo com que o FDL seja, muitas vezes, questionado pelos mesmos. Nesta discussão, questiono a visão de "mutirão local", posta na perspectiva das ONG's, proponentes da metodologia orientadora dos processos de desenvolvimento local em estudo, em função da heterogeneidade de interesses comprovadamente existente numa comunidade. Em contraponto, reforço a necessidade de ampliar-se a confiança entre diferentes agentes locais, para que se possam instituir dinâmicas de cooperação entre os mesmos. Para tanto, a participação ampla é vista como um espaço de troca e de mútuo conhecimento, como possibilidade de criar ambiente para a cooperação futura como um caminho para constituição de uma comunidade cívica. Uma participação que não pode ser ilusória, mas ativa e cívica, e para isto, há necessidade de usar metodologias adequadas que garantam sua efetividade. Por fim, o FDL é visto como uma nova instituição local que apresentou, para um conjunto representativo de lideranças, uma forma integrada de construir as políticas públicas locais, por mais que

em São José do Cerrito não tenha resistido à cultura e a interesses políticos tradicionais, e em Passos Maia, sofra intensas pressões dos mesmos.

No quinto capítulo apresento algumas considerações finais, nas quais faço um elenco sucinto de proposições, sugerindo que processos deste porte sejam colocados em prática, bem como, tenham continuidade (Passos Maia) ou sejam retomados (São José do Cerrito). A necessidade de abrir e reforçar espaços de participação política é enfatizada, tanto pela busca de superação de seus limites empíricos, quanto dos limites de reflexão teórica. A necessidade de vincular a abertura de espaços e ampliação da participação política, com a esfera objetiva dos recursos públicos, é enfatizada como fator de concretização do planejamento participativo. Neste sentido, vincular planejamento estratégico participativo, com alguma modalidade de orçamento participativo, é apresentada como determinante para o sucesso de experiências deste porte.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão teórica apresentada a seguir será construída no referencial do debate democrático, particularmente, na problemática das novas institucionalidades para construção de processos de desenvolvimento locais. No veio da discussão participacionista se engendrará pela questão da autonomia, que sugere uma aliança entre liberdade e capacidade civil, nas dinâmicas de cooperação e conflitos políticos que se expressam nos espaços locais. As relações de poder clientelistas, como representação de estruturas verticalizadas e com distribuição assimétrica de poder, terão importância na discussão teórica, para subsidiar o estudo dos casos desta pesquisa, nos quais estas práticas têm forte presença na realidade recente e atual. A importância do capital humano e social, e da participação cívica, como fatores determinantes da geração de novas institucionalidades, com objetivo de produção de políticas públicas e de superação de práticas políticas tradicionais, concluirão esta discussão teórica.

1.1. Democracia e participação

As teorias recentes que referem-se à democracia apontam a polarização entre duas vertentes: elitistas e participacionistas¹. Cada um destes referenciais manifesta-se no âmbito das novas conjunturas institucionais.

A vertente do elitismo democrático, que remonta ao início do século, inaugurada com Weber (1973,1987) e Schumpeter (1961), define a democracia como um arranjo institucional para se chegar à decisões políticas e constitui-se, antes de mais nada, numa competição entre elites. Além do mais, estes autores advogam que uma ampliação da democracia poderia ter como consequência a ineficácia

¹ Este debate se constitui basicamente a partir dos referenciais da democracia elitista e democracia participacionista dos quais se desencadeiam diferenciadas construções teórico-práticas. Para aprofundamento deste debate entre elitistas e participacionistas ver Held (1987) e Rover & Seibel (1998).

administrativa. A democracia seria antes de mais nada um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia (Weber) ou uma proteção contra a tirania (Schumpeter).

(...) “Mas somente as eleições e os partidos não podem assegurar o equilíbrio dos Estados democráticos. A existência de grupos ativos de vários tipos e tamanhos é crucial para que o processo democrático possa ser sustentado e para que os cidadãos consigam promover seus objetivos” (Held, 1987).

Como contra-modelo ao projeto elitista, desenvolve-se a democracia participativa (Poulantzas, 1980; Mcpherson, 1977; e Pateman, 1992), ou a “Nova Esquerda”, como define Held (1987:229). Estes autores seriam os mais representativos na proposta de um novo modelo de democracia que Held (idem) denomina de “democracia participativa”, o principal contra-modelo da esquerda à “democracia legal” da direita. Mais do que uma tendência de pensamento político, a vertente da democracia participativa consiste de idéias inspiradas por Rousseau, pelos anarquistas e pelos chamados marxistas libertários e pluralistas (idem). O seu maior impulso se dá nos anos 60, no bojo das convulsões políticas do final da década e expressa a insatisfação com a herança da teoria política liberal e marxista. Questionavam a materialização dos conceitos clássicos da democracia burguesa, da liberdade e da igualdade, diante da realidade das desigualdades de classe, sexo e raça. Argumentando o entrelaçamento complexo entre o público e o privado, o que torna as eleições, mecanismos insuficientes para assegurar a responsabilidade dos envolvidos nos processos de governo, os teóricos da democracia participativa levantam a questão: qual forma deveria assumir o controle democrático e qual deveria ser a esfera do processo democrático de tomada de decisões?(idem:235).

A dimensão dos limites da democracia representativa e a sua ampliação para formas participacionistas remete à questão central deste estudo, isto é, a dimensão institucional dos processos de tomada de decisão, gestão e execução das questões públicas locais. Dentro de uma perspectiva de democracia participativa, diversas institucionalidades estruturam-se e relacionam-se como resposta às dinâmicas de participação constituídas. Esta proposição remete a uma nova formulação da questão, isto é, qual ou quais princípios e formatos institucionais podem subsidiar a ampliação das esferas democráticas locais?

Nos marcos da democracia participacionista define-se a cidadania, onde a participação dos cidadãos nos processos de decisão e execução das políticas públicas os coloca como agentes ativos de seu processo de desenvolvimento (Held: 1987, Chauí: 1990). Nas discussões da teoria democrática, no entanto, é justamente a participação com vistas à constituição de modelos autônomos de gestão de processos políticos, que é apresentada como ponto de estrangulamento. Particularmente no que se refere à gestão de processos políticos participativos, onde o papel dos "cidadãos ordinários" é visto como "não apenas limitado, mas freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranqüilo do processo público de tomada de decisões" (Borba & Seibel, 1998).

Contradizendo isto, Sachs refere-se à esfera do poder local, como ponto de partida do trabalho numa perspectiva de ecodesenvolvimento. Afirma que este "não terá bom êxito sem a iniciativa, o engajamento e a imaginação populares necessárias à detecção correta dos objetivos sociais e à clarificação de soluções específicas exeqüíveis (...) (1986: 115). Aponta assim, para uma dimensão de necessidade de participação da população local como critério de eficiência dos processos de desenvolvimento. Neste contexto, para Vieira (1995), "no plano das estratégias de planejamento, desmistificou-se a persistência de uma visão tecnocrática-autoritária, que não assume de maneira convincente a participação da sociedade civil organizada".

Ainda para Sachs, citando Thery (1979), referindo-se à racionalidade camponesa, a participação constitui, sem dúvida, um ponto de partida muito importante e demasiadamente negligenciado na identificação das potencialidades do meio natural e também do meio cultural. Para os municípios em estudo, esta formulação ganha forte importância, na medida em que, como municípios essencialmente rurais, há forte interação entre as dinâmicas social, política e econômica, com as condições naturais locais. Neste sentido a racionalidade da relação homem / meio natural certamente terá grande implicância nos processos de desenvolvimento resultantes desta relação. Neste contexto, Sachs enfatiza a importância da relação homem – meio natural, apontando a necessidade da participação das organizações locais nos processos de planejamento para o desenvolvimento. O autor propõe o planejamento como um jogo de

harmonização entre objetivos culturais, sociais, econômicos e ecológicos, o que remete a um planejamento participativo.

Referindo-se ao ecodesenvolvimento como “outro desenvolvimento” Sachs afirma que,

(...) “ele se apóia em cinco pilares: deve ser endógeno, contar com suas próprias forças, tomar como ponto de partida a lógica das necessidades, esforçar-se para promover a simbiose entre as sociedades humanas e a natureza, permanecer aberto à mudança institucional” (cita: Que faire?, 1975; ver também Nerfim (ed.), 1977). O autor acrescenta: “nestas condições, o planejamento do ecodesenvolvimento terá que ser participativo e político (...)” (1986: 114).

Partindo-se destas proposições, a participação não pode ser encarada como uma “intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo público de tomada de decisões”, mas como algo importante para a promoção de dinâmicas de ecodesenvolvimento, especialmente em municípios de ambiente essencialmente rural.

Chauí (1990: 300), analisando a possibilidade de um avanço das formas da democracia, aponta para novas articulações entre representação e participação, assinalando que para isto, é necessário superar a “ilusão da participação” onde ficam:

“cidadãos isolados, privatizados e despolitizados imaginando que a expressão, em público, de suas angústias, de seus medos, de seus desejos, os converteriam em sujeitos políticos ativos. Como se o desabafo pudesse elidir a impotência sócio – política no exato momento em que a deixa aparecer em público. (...) o processo de despolitização só será eficaz se também produzir a sentimento da participação (ainda que ilusória) (...)” (idem).

A autora indaga, em que medida,

“as contradições entre a ilusão de participar e a percepção efetiva da heteronomia crescente das práticas sociais e das idéias políticas, não provocaria um movimento que fizesse aparecer na superfície do social, os limites da ilusão e da heteronomia e que pudesse introduzir o tema da autonomia, a articulação entre a representação e a participação” (idem).

Partindo-se da noção de Sachs de que o planejamento do ecodesenvolvimento deve ser participativo e político, e considerando-se a questão da ilusão da participação apontada por Chauí, podemos concluir que, o processo de planejamento em municípios de ambiente essencialmente rural, com vistas ao ecodesenvolvimento, não pode contar apenas com uma participação consultiva ou ilusória, onde as pessoas e grupos locais efetivamente não decidem sobre os rumos de seu processo de desenvolvimento. É necessário uma participação que supere a condição de ilusão, onde as pessoas e grupos se sintam agentes ativos, e ampliem seu espaço de criatividade, através de uma inserção dinâmica no desenvolvimento.

A participação é um critério fundamental e significa a perspectiva mais recente na radicalização da democratização, contestando as formas elitistas. As formulações apresentadas anteriormente (ecodesenvolvimento, planejamento e democracia participativa) remetem à dimensão da autonomia. Este conceito sinaliza para o rompimento, mesmo que parcial, com as estruturas tradicionais de decisão e gestão política, afastando-se de formas elitistas nestes processos. Tais formulações reforçam a importância do conceito de autonomia nos processos de decisão sobre as questões públicas, especialmente no âmbito local. Autonomia que deve ser pensada como relativa, na medida em que, no âmbito do local, muito pode ser construído ainda de processos autônomos de desenvolvimento, no entanto, sempre condicionado às dinâmicas supra locais, que em grande medida lhe orientam. Ou seja, é possível pensar e trabalhar dinâmicas autônomas de desenvolvimento local, mas percebendo seus limites em função da forte dependência do local frente a orientações políticas e econômicas de caráter estadual, nacional e global.

A participação, que tem forte importância no andamento de processos de desenvolvimento local, não deverá ter a mesma eficácia para ambientes mais amplos. É questionável que ela tenha a mesma eficácia para níveis locais em municípios de ambiente essencialmente rurais e de pequeno porte, como em municípios altamente urbanizados e de maior porte, ou mesmo em nível nacional. Held (1986) reforça a idéia da participação política local afirmando que a "evidência disponível mostra que as pessoas estão mais interessadas naqueles problemas e questões que tocam suas vidas de imediato, bem como são provavelmente capazes de compreendê-los melhor".

Cita Pateman (1970): "Conquanto as formas de participação direta são relevantes em locais como o trabalho, não podemos evitar a conclusão de que o papel de cidadão será altamente restrito na política nacional, como os teóricos do elitismo competitivo insistiram". É importante citar que Pateman, Poulantzas e Macpherson eram céticos quanto à materialização de formas participativas de gestão.

Autonomia não é sinônimo de "liberdade plena", nem se pode pensar em autonomia em um sentido "pleno", na medida que na realidade social não há liberdade plena, ou seja, não há ação social sem produção de constrangimentos externos a tal ação. Segundo Chauí:

“Talvez convenha indagar se a liberdade seria idêntica aos atos empíricos de escolha voluntária, esta definida classicamente como ato realizado sem constrangimentos externos. Ora, o simples fato de que a liberdade seja encarada como *escolha* torna difícil manter a suposição de que não há constrangimentos externos, pois o que vai ser *escolhido* (atos, idéias, valores, normas) preexiste, pelo menos idealmente, como paradigma ou modelo *externo* ao ato de escolha e capaz de determiná-lo nesta ou naquela direção. Assim, podemos supor que a identificação imediata entre a liberdade e os atos empíricos de escolha voluntária acabe por nos conduzir ao oposto da liberdade, isto é, a heteronomia, uma vez que o objeto da escolha comanda de fora a decisão do sujeito”(Chauí;1990:302).

Desta forma, podemos concluir que autonomia está sempre condicionada a constrangimentos externos. Tais constrangimentos valem tanto para organizações que se julgam autônomas, quanto para pequenos municípios quando se julgam capazes de definir a ordem de seu processo de desenvolvimento sem fortes níveis de constrangimento externo. Na verdade, toda possibilidade de escolha está condicionada às alternativas oferecidas pelo ambiente externo, sobre o qual estas organizações ou pequenos municípios possuem um nível mínimo de controle.

Apesar deste comando de fora, muitas são as dimensões da vida local que podem ser organizadas, definidas e orientadas pelas pessoas e organizações deste espaço. A autonomia aqui sinalizada não é vista apenas do local em relação a outras esferas espaciais e organizativas, mas no mesmo local entre as diferentes

organizações, na construção de um processo de desenvolvimento com autonomia institucional. Um processo onde se expressem as relações de cooperação e conflito entre as diferentes organizações locais, preservando a autonomia de cada uma no contexto do planejamento integrado do desenvolvimento local.

É neste contexto que a participação nas decisões e na gestão dos processos decisórios e de sua realização encontra mais fecundidade. "O 'nós' local diferencia bem os conhecidos, o acessível, o cotidiano, a convivência, desse outro mundo global e dominador" (Villasante, 1997).

1.2. A Autonomia Democrática

Autonomia, portanto, não é nenhuma panacéia e nem algo que se possa construir sem uma base sólida, pelo menos, de elementos sociais, políticos e culturais. Para Chauí (1990) a defesa da autonomia remete a alguns pressupostos, quais sejam:

- a) a compreensão de que a forma contemporânea da dominação e da exploração cristaliza-se na separação radical, em todas as esferas da vida social, entre dirigentes e executantes;
- b) a necessidade de repensar a cidadania, para encará-la como afirmação de direitos e criação de direitos, podendo ultrapassar o sentido restrito de cidadania a voz e voto;
- c) a superação do uso da alienação popular para reforçar a heteronomia, através da imagem do popular associado à alienação e atraso;
- d) a compreensão de que a autonomia, baseada na participação direta nas decisões e na representação imperativa e revogável, altera substancialmente a concepção de partido;
- e) a percepção da vida social em dimensões diferenciadas e descentralizadas, mas comunicantes.

Para Held (1986) a autonomia é um “pressuposto inevitável de modelos democráticos radicais”. Na direção destes modelos, o autor sinaliza para a dimensão da democracia participativa, a qual “(...) requer uma definição criteriosa das ‘fronteiras da liberdade’ e uma análise detalhada dos arranjos institucionais necessários para protegê-las, para que possa ser defendida adequadamente”. Esta observação de Held é fundamental para este trabalho, considerando o problema das formas tradicionais e arcaicas de relações de poder, principalmente em âmbito local. Ele sinaliza para a “preocupação em desvendar as condições pelas quais o ‘livre desenvolvimento de cada um’ é compatível com o ‘livre desenvolvimento de todos’”. Para o Autor, o conceito de autonomia expressa a capacidade dos seres humanos de razão auto-consciente, de seres auto-reflexivos e auto-determinantes, enfim, com capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação, tanto na vida pública quanto na vida privada. Ele sugere que somente uma circunscrição institucional² da autonomia, livraria a democracia participativa das desigualdades e restrições impostas pela apropriação privada do capital.

Já Chauí (1990: 302), referindo-se à autonomia como uma articulação entre representação e participação, diz que “autonomia é a posição de sujeitos (sociais, éticos, políticos) pela ação efetuada pelos próprios sujeitos enquanto criadores das leis e regras da existência social e política”. Aponta para a autonomia de sujeitos que, compreendendo o curso da história, transformam-lhe o percurso. Para Chauí autonomia não é o modo de ser da sociedade e da política, é sim, luta política.

Sujeitos autônomos, portanto, devem ter capacidade de participar das decisões sobre os rumos do processo de desenvolvimento local em que estão inseridos. Desta forma, pode-se afirmar que, para efetivar-se uma dinâmica autônoma de desenvolvimento local é necessário que a participação política, que venha a se estruturar, não seja apenas como uma participação consultiva e delegativa, mas uma participação ativa.

² A idéia de instituição aqui remete-se à formalização jurídica, uma vez que o autor considera como um dos aspectos - chave da Autonomia Democrática o “Principio da autonomia consagrado na constituição e na carta de direitos”. (Held:1986:261) Esta consideração, além de definir a concepção de cidadania num plano formal, exclui da possibilidade de autonomia os segmentos sociais não organizados ou não contemplados nos parâmetros de cidadania definidos em uma constituição.

Como prioridade à dimensão de participação dos cidadãos nos processos político - democráticos, Held (*idem*), concebe autonomia como a relação entre pessoas e organizações com liberdade para inovar. Esta dissertação reflete a necessidade de uma análise dos limites para esta relação e sua capacidade de produzir inovações, especialmente no campo institucional para produção de políticas públicas. Estes limites muitas vezes estão referenciados numa dinâmica que, quando organiza a participação da população, o faz numa perspectiva de demandantes, onde, segundo Chauí (1990: 299) "não há cidadãos ativos, mas a 'massa' passiva de demandantes de soluções. Onde localizar esta demanda?".

A autonomia é uma das questões centrais deste trabalho, no sentido de identificar as condições e limites para a sua efetivação enquanto ação política no processo de desenvolvimento local, em dois municípios essencialmente rurais. Ela será analisada, mais especificamente, no contexto da constituição de Fóruns Municipais de Desenvolvimento (FDL)³.

1.3. *Autonomia e Heteronomia*

O conceito de autonomia contrapõe-se a outros dois conceitos: autonomia (Held, 1997) e heteronomia Chauí (1990). Chauí propõe uma retomada da reflexão sobre autonomia em contraposição à idéia de heteronomia, que conduz ao oposto de liberdade, identificando a primeira com a escolha voluntária e, definindo-a como a capacidade interna de dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra, e nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito (1990: 303).

Tratar da ação local, no intuito de superar os dilemas do desenvolvimento humano e do avanço da democracia, refere-se a uma política de reordenação das estruturas do poder local. Held refere-se a cidadãos sistematicamente prejudicados e indica que "sejam tratados desigualmente para que possam tornar-se igualmente livres. Uma política de dar poderes, portanto, é uma política que nos obriga a tratar de

³ Ou Fórum de Desenvolvimento Local, que são articulações políticas que reúnem organizações da sociedade civil e do poder governamental local, para organizar o processo de desenvolvimento em pequenos municípios catarinenses.

assimetrias ilegítimas de poder e oportunidade. Trata-se de um projeto definido pela democracia e pela justiça" (1997: 67). São estas assimetrias ilegítimas de poder que, para Held, podem gerar uma situação que ele designa como nautonômica. Nautonomia "refere-se à produção e distribuição assimétrica de oportunidades de vida que limitam e corroem as possibilidades de participação política" (p. 70). Acrescenta: "quando o poder gera resultados nautonômicos, a participação é involuntariamente restrita ou artificialmente limitada" (idem).

A própria participação, pensada de maneira generalizada pode levar a uma despolitização do processo, quando se refere às decisões sobre políticas públicas locais. Como afirma Chauí (idem: 300) "a própria despolitização só será eficaz se também produzir o sentimento da participação (ainda que ilusória)". Isto remete à diferenciação entre participação consultiva e participação ativa, onde na primeira o público alvo e interessado é visto como alguém que deve ser consultado sobre as ações a serem desenvolvidas; na segunda o mesmo público é tomado como parte essencial do processo de decisão em todos os seus níveis (Rover e Seibel, 1998). Participar, sem poder interferir eficazmente nos rumos do processo de desenvolvimento, sendo apenas um informante ou demandante neste processo, limita o potencial democrático local.

O avanço da democracia participativa na visão de Held (1997) apresenta limites na organização da economia, no arranjo institucional que compatibiliza a democracia direta com a indireta, e na questão da vontade/apatia política. É a questão do arranjo institucional local o principal foco deste trabalho, que se concentrará nos potenciais, limites e condicionantes para consolidação dos Fóruns de Desenvolvimento local (FDL) de dois municípios essencialmente rurais de Santa Catarina.

Quando no andamento do processo democrático geram-se sistematicamente assimetrias de oportunidades, pode-se criar uma "situação nautonômica" (Held, 1997) ou "heteronômica" (Chauí, 1990). As situações nautonômicas representam um conjunto de limites à ampliação da autonomia democrática, apresentadas por Held como "estruturas nautonômicas",

(...) "formadas pela disponibilidade de uma gama diversa de recursos socialmente padronizados, que vão do material (riqueza e renda) e do coercitivo (poder

organizado e distribuição de força) ao cultural – a reserva de conceitos e discursos que moldam estruturas interpretativas, gostos e habilidades” (idem: 70).

Chauí (1990), remetendo aos movimentos sociais um potencial de contraposição à heteronomia⁴ sóciopolítica, alerta para uma possível miopia destes movimentos em não observarem a absorção operada pelo Estado, que poderá justamente levar à inanição institucional ou a uma anexação departamentalizada ou vinculação hierarquizada.

Quando a participação é considerada "per se", Held (1987: 253) apresenta como questionável que leve a resultados políticos desejáveis e consistentes; um leque de possíveis tensões pode existir entre a liberdade individual, questões distributivas (justiça social) e decisões democráticas (cita MacLena, 1986). É importante considerar que, a participação estrutura-se a partir de interesses de diversas ordens, sejam eles individuais, corporativos ou universais. A participação é “em essência, autopromoção e existe enquanto conquista processual” (Demo, 1993).

Promover autonomia como princípio democrático pressupõe, antes de tudo, a identificação das condições "nautonômicas" e "heteronômicas" presentes no ambiente político em questão. É na percepção de seus limites que se tornará possível identificar os ambientes potenciais para o desenvolvimento da autonomia democrática.

Abrir espaços de participação, que promovam o envolvimento entre a sociedade civil e o poder governamental local, pode ser uma forma de minimizar personalismos e centralismos nas decisões sobre as políticas públicas. A ampliação dos espaços de participação na política local sinaliza para um rompimento ou minimização das práticas nautonômicas e heteronômicas. A partilha no processo de governo, através do envolvimento do máximo de organizações sociais locais em municípios de ambiente essencialmente rural, definindo a construção de arranjos institucionais específicos em cada espaço, reforça o princípio da autonomia democrática?

⁴ Refere-se ao contrário de autonomia, o que Held chamou de nautonomia. A noção de heteronomia apresentada por Chauí se pauta por um viés de análise mais político - organizativo, em torno da capacidade de luta política dos movimentos sociais. Está ligada à manutenção de práticas políticas tradicionais, marcada por estruturas hierarquizadas de poder político. Se difere da noção de nautonomia de Held, por esta noção estar mais preocupada com os arranjos institucionais envolvidos com os processos político - democráticos. O autor se pauta por um viés de análise preocupado com a funcionalidade destes processos.

Não basta partilhar o processo de governo se a constituição das políticas é de forma fragmentária, mesmo que envolvendo a sociedade civil em sua elaboração. Isto não vem a contribuir para reforçar o princípio da autonomia democrática. Afinal, fragmentar políticas, especialmente nos espaços locais, certamente não irá representar uma radicalização do processo democrático, por mais que, para isto, haja uma ampliação da participação da sociedade civil. A fragmentação horizontal ou vertical das políticas acaba por confundir a Sociedade civil na sua relação com o Estado, pois fragmenta também os centros de decisão, cabendo a estes centros, normalmente, decisões de caráter operacional. Em espaços locais esta fragmentação nas dinâmicas de decisão sobre as políticas públicas, não deve ter outro objetivo senão, efetivamente, a redução da capacidade da sociedade civil em participar com qualidade deste processo. As definições estratégicas são as que terão peso sobre o conjunto das políticas públicas. Nos municípios estudados por este trabalho, a sociedade civil foi chamada para escolher os rumos estratégicos do processo de desenvolvimento local. Portanto, não foi apenas para opinar sobre um fragmento ou outro do processo de desenvolvimento. Isto, no entanto, por mais que já represente um reforço no princípio da autonomia democrática, não garante por si só o avanço qualitativo de um processo autônomo de desenvolvimento local.

Como coloca Held (1987: 266) (...) "para assegurar as condições que possibilitam aos indivíduos ter um ativo papel como cidadãos requer diferentes conjuntos de estratégias e políticas para diferentes conjuntos de pessoas". Isto diz respeito a uma diversidade de ações que referem-se a processos de decisão e gestão de políticas públicas. Diversidade de ações que necessitam legitimidade para seu desenvolvimento mas que, ao mesmo tempo, produz novas formas de legitimidade, (...) "que é o resultado de uma complexa trama de interdependências entre instituições políticas, econômicas e sociais e atividades que dividem os centros de poder e que criam múltiplas pressões para que estes cedam a elas" (Held, 1987:269).

1.4. Participação e ..., Participações!

A participação, seja por conta de preocupações em dar respostas democráticas, por criar subterfúgios a formas de autoritarismos, ou por buscar maior eficácia nos processos de planejamento municipal, é aceita quase que unanimemente quando se refere à construção de processos de planejamento para o desenvolvimento local. Ela se tornou "lugar comum" no discurso de diversas lideranças políticas e sociais locais. Especialmente, quando este desenvolvimento deve contemplar a dimensão da relação homem/meio natural.

A "Agenda 21" é um dos mais importantes documentos para orientar a ação de diversos Estados e Sociedades do Planeta, e aponta como uma de suas preocupações a necessidade de garantir a participação no que se refere à construção de políticas de desenvolvimento sustentável, especialmente quando estas são construídas no espaço local. Ela é o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da qual produziu-se um documento consensual entre governos e organizações da sociedade civil de 179 países do planeta que visa orientar suas ações para o desenvolvimento sustentável.

Referindo-se à participação dos cidadãos e organizações locais, a Agenda 21 (1) aponta para uma participação consultiva, onde as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias (1997).

“A Agenda 21 Local é um processo participativo, multissetorial, para alcançar os objetivos da Agenda 21 no nível local, através da preparação e implementação de um plano de ação estratégico, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local” (Agenda 21 (2), 1998: 31).

A Agenda 21 é generalista quando faz referência à participação. Se os cidadãos e organizações locais serão “ouvidos” pelas autoridades, isto traz inicialmente três questões: a) Por que apenas ouvidos e não integrados num processo articulado de decisões públicas? b) Quem dá, e o que define a legitimidade das autoridades que

formularão as melhores estratégias para o desenvolvimento local? Seria o voto que as escolheu? e c) Qual o grau de comprometimento que se produzirá no conjunto da sociedade civil, estatal e de mercado, quando a mesma é apenas ouvida para formulação das estratégias de desenvolvimento? Afinal, como afirma Chauí, a manifestação pública de demandas não elide a impotência sóciopolítica e não constitui sujeitos políticos ativos.

Diversas têm sido as maneiras de constituição dos Fóruns 21 Locais, componentes da estrutura para organizar o desenvolvimento local sustentável, proposta pela Agenda 21. Há municípios que apenas adaptam a estrutura proposta pela agência institucional⁵ da Agenda 21 Nacional (Anexo 10: Proposta de projeto de lei para o Fórum 21 Local – Brasil/PNUMA), onde é como se mais um Conselho, dentre muitos que já existem, estivesse sendo constituído.

Já num detalhamento da Agenda 21 Global e Nacional, a Agenda 21 Brasileira, área temática "agricultura sustentável"⁶ (Agenda 21 (3), 1999), apresenta a necessidade de fortalecer mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil:

- "proposição de novos mecanismos de articulação entre sociedade civil e governo, e valorização dos mecanismos já existentes (Comitês de Bacias, Conselhos Municipais, Agenda 21 Local e Regional, dentre outros);
- identificação e estímulo às técnicas e práticas que promovam a participação;
- estímulo à formação de organizações civis (de produtores, consumidores, etc) e desenvolvimento de recursos humanos para gestão e fortalecimento institucional;
- promover a revisão institucional dos órgãos públicos tanto no âmbito interno quanto no que se refere aos instrumentos de participação local e descentralização de responsabilidades.

⁵ O Instituto Brasil PNUMA é o responsável, no Brasil, por estimular e apoiar a organização das Agenda 21 Locais. Ele é um órgão do Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

⁶ Como este trabalho trata de municípios essencialmente rurais a área temática "agricultura sustentável" representa a referência mais importante na Agenda 21 Brasileira para estes municípios.

Os diversos documentos da Agenda 21, nos itens apresentados acima, demonstram uma preocupação com a articulação governo e sociedade civil para tratar do tema do desenvolvimento sustentável na agricultura. Cabe a pergunta: quanto se conseguirá transcender a uma carta de intenções, já que, para além dos documentos, poucas ações concretas além da exigência da constituição de conselhos têm sido promovidas?

Com uma preocupação ambiental menos efetiva, mas constituído a partir de uma proposta governamental de assistência social, o Programa Comunidade Solidária do Governo Fernando Henrique Cardoso (Comunidade Solidária, 1998a; Comunidade Solidária, 1998b) também tem elaborado propostas para o que se convencionou chamar de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Em documento sobre este tema, afirma que

“O desenvolvimento local integrado e sustentável pressupõe a combinação de esforços exógenos e endógenos, governamentais e não governamentais, públicos e privados. Não haverá desenvolvimento local integrado e sustentável sem a participação da sociedade. Sem essa participação o próprio conceito se desconstitui (p. 30). (...) A participação da comunidade em geral, por meio não só da apresentação de soluções, mas também na sua implementação, traz conseqüências econômicas e sociais positivas e estimula o desenvolvimento da cidadania. A proporção que a própria comunidade participa – sugere e executa – diretamente as ações que lhe atingem ou dizem respeito, criam-se novos espaços ético-políticos nas localidades” (Cadernos Comunidade Solidária, 1996: 30-1).

Cabe-nos identificar até que ponto esta formulação do Programa Comunidade Solidária representa uma efetiva orientação de políticas ou apenas uma carta de intenções que auxilia na orientação de alguns financiamentos, mas não no conjunto de sua estruturação político-organizativa. Até o momento, não há nenhum programa constituído pelo Governo Federal para apoio a iniciativas que caminhem na direção da formulação apresentada acima. Há apenas a intenção pública manifestada por representantes do Programa Comunidade Solidária em constituir/apoiar um conjunto de projetos-pilotos neste sentido.

Quais proposições, quanto à participação das pessoas e grupos locais, estarão apontando para uma dinâmica efetiva de ampliação da autonomia de gestão dos processos de desenvolvimento, considerando-se o referencial de autonomia apresentado neste trabalho? Nas palavras de Chauí: “autonomia não exclui nem a representação nem a participação, mas redefine o sentido de ambas” (1990). Os conceitos de autonomia e participação são conceitos vinculados, na medida em que, sem participação não há autonomia e sem autonomia a participação ganha um caráter apenas fictício.

Consideremos que, a legitimidade dos processos de ampliação da autonomia é resultado de uma complexa interdependência entre as instituições envolvidas, como propõe Held. Falando desta interdependência entre instituições e chamando isto de redes locais, Villasante (1997) levanta a problemática do envolvimento das pessoas e organizações. Ele chama atenção para o fato de que os que participam representam muitas vezes um volume muito pequeno das redes de relação existentes no espaço local. Como limites teóricos à ampliação da democracia participativa Held (1987:237), por sua vez, afirma que os pensadores da chamada Nova Esquerda (Poulantzas, Macpherson e Pateman), seus principais proponentes, dizem muito pouco sobre fatores, tais como:

- a forma como a economia deveria ser organizada e relacionada ao aparato político;
- como as instituições da democracia representativa deveriam se combinar com as da democracia direta;
- como seriam impostos limites ao âmbito e ao poder das organizações administrativas;
- como aqueles que desejassem optar por não participar do sistema político poderiam fazê-lo;
- ou como se poderia lidar com os problemas apresentados pela constante mudança no sistema internacional.

Trazendo à tona a questão de quem e quantos participam dos processos sócio-políticos, Villasante (1997) tem uma preocupação não apenas com o que dizem, mas com o que fazem e como o fazem. Ele acrescenta:

“Embora estes grupos desenvolvam intensa atividade, não costumam congregarem mais que 1% da população, no máximo chegariam a perfazer 5% da população. A maioria - os outros 95% da população - está em outras redes, nas redes submersas, nas redes do cotidiano, e não naquelas dos grupos organizados, e menos ainda nas redes de poder (1997: 39).

Quando se fala de participação, é importante qualificar sobre qual participação se está falando. De uma minoria que já compõe a estrutura institucional do poder local? Também de uma minoria, incluindo além dos já citados, outros grupos já organizados? Ou além destes dois níveis, trabalha-se com a perspectiva de formação e ampliação do capital social⁷? A participação que se propõe é que as pessoas e organizações sejam chamadas para dizer dos seus interesses, ou para além disto, participarem das decisões e também do processo de efetivação de tais decisões? É uma participação consultiva ou uma participação efetivamente deliberativa que se deseja constituir nos espaços locais? Uma participação onde as pessoas e grupos locais são apenas ouvidos, ou participem com sua criatividade e necessidades, e construam de maneira integrada e orgânica novas institucionalidades e novas dinâmicas de organização social, política e econômica?

Para Gandin (1994:56), "participação, hoje, é um conceito que pode levar a três desastres: a manipulação das pessoas pelas 'autoridades', através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com conseqüente desgaste da idéia, e a falta de compreensão do que venha a ser realmente a participação". Neste sentido, o autor aponta três níveis em que a participação pode ser exercida:

a) Nível de colaboração: mais comum nos tempos atuais. "É o nível em que a 'autoridade' chama as pessoas para trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma 'autoridade' decidiu como proposta" (idem: 56).

⁷ Para Putnam: 1996, capital social é um bem público marcado por dinâmicas de confiança, normas e cadeias de relações sociais. Para o autor, relações de poder tradicionais como o clientelismo, geram círculos viciosos de

- b) Nível de decisão: "em geral são decididos aspectos menores, desconectados da proposta mais ampla, e a decisão se realiza como escolha entre alternativas já traçadas, sem afetar o que realmente importa" (idem).
- c) Nível de construção em conjunto: "as estruturas existentes normalmente dificultam este tipo de participação, mesmo quando as pessoas, inclusive os governantes, a desejem (...) em geral, as pessoas não acreditam na igualdade fundamental que têm entre si; acreditam no mais sábio, no mais rico, no mais poderoso, no mais forte... (...) Aí se pode construir um processo de planejamento em que todos, com seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas idéias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações" (idem:57)

Este conjunto de questões trazidas por Gandin, em particular a adesão específica de cada pessoa ou grupo social, remete a "diferentes conjuntos de estratégias e políticas para diferentes grupos de pessoas" (Held, 1987: 266). Isto refere-se a uma dinâmica de articulação que pressupõe o maior envolvimento possível de diferentes grupos e pessoas nos processos decisórios e na gestão, tanto destes processos quanto de sua implementação. Implica em sistemas de valores que se interiorizam nas pessoas e organizações estabelecendo uma nova ética na construção pública de processos sócio-políticos. Para Enriquez (1997: 28) (...) "a organização cria um certo tipo de cultura ao estabelecer um sistema de valores, um modelo de orientação e um modo de socialização (com interiorização de valores)".

Quando se refere a processos de planejamento participativo, conforme a organização deste processo, pode haver um deslocamento do exercício de poder de um plano personalista (p. ex: por parte do Prefeito) para um plano institucional, constituindo uma dinâmica participativa inter e intra-organizacional. Um processo como este pressupõe uma dinâmica dual de democratização (Chauí, 1990; Held, 1987; Souza Santos, 1998), a qual diz respeito a uma democratização nas estruturas do Estado e da sociedade civil, estabelecendo novos formatos de participação, constituindo novos arranjos político-institucionais.

relações sócio-políticas, enquanto a acumulação de capital social, marcado por relações de cooperação e confiança, geram círculos virtuosos.

A dinâmica dual de democratização pressupõe o exercício da 'cidadania ativa', na qual "a sociedade civil e cada um de seus componentes, tornados sujeitos conscientes e ativos de seu próprio desenvolvimento, são capazes de redefinir o papel do Estado (...)" (Arruda, 1997: 09).

Segundo o "Plano de Desenvolvimento do Município de Passos Maia" (1997) "A participação comunitária e o envolvimento do poder público possibilitaram o surgimento de um conjunto de propostas que apontam para a construção de uma nova realidade local. Esta nova realidade deverá caracterizar-se pela possibilidade de acesso a melhores condições de vida e ao exercício pleno da cidadania por parte da ampla maioria da população passosmaiese". Esta proposição consegue ir além do que está escrito, ou situa-se no plano de mais uma carta de intenções?

Na mesma direção da ampliação do processo democrático aponta um conjunto de ONG's de Santa Catarina, responsável pela "Metodologia de Animação de Processos de Desenvolvimento Local", quando apresenta um projeto para efetivação de ações nesta área: "é preciso criar mecanismos e formas de participação das organizações da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas e dos processos de desenvolvimento de seu território (Cepagro, 1997)⁸.

Se em seus primórdios, a trajetória do debate teórico sobre a questão democracia e participação era uma proposição que contrapunha o elitismo democrático e propunha a ampliação do espaço de inserção de segmentos sociais excluídos, assume hoje novo caráter diante dos novos arranjos institucionais entre as esferas de regulação (Souza Santos, 1998). Em que medida esta ampliação da participação vem ampliando a autonomia de gestão local dos processos de desenvolvimento?

1.5. As Práticas Políticas Tradicionais e a Questão da Debilidade Institucional

As ações de autonomia democrática de gestão do desenvolvimento municipal deverão apontar para processos de constituição de novas institucionalidades, que

ampliem as relações de ordem político-institucional, contrapondo-se às esferas de relações de dominação política. Como coloca Demo (1993), "(...) por tendência histórica, primeiro encontramos a dominação, e depois, se conquistada, a participação".

A construção de novas institucionalidades capazes de gerar novas dinâmicas políticas e sociais que superem as lógicas de poder centradas no clientelismo (como forma de poder tradicional), no referencial personalizado do Prefeito (como personificação do patrão ou do chefe), bem como no assistencialismo (como forma mais moderna de preservação de uma estrutura verticalizada de relação com o poder público local)⁹, representa a possibilidade de superação de relações políticas tradicionais, que predominam em municípios de pequeno porte e de ambiente essencialmente rurais.

O formato de dominação política chamada por Weber de dominação tradicional, vincula interesses públicos a interesses privados. Neste tipo de dominação, o soberano não é um superior, senão um senhor pessoal; seu quadro administrativo não está constituído por funcionários, senão por servidores; os dominados não são membros da associação, senão: 1) companheiros tradicionais ou 2) súditos. As relações do quadro administrativo com o soberano, não se determinam pelo dever objetivo do cargo, senão pela fidelidade pessoal do servidor (Weber, 1973). "Este tipo de dominação abre espaço para os abusos, para as ações arbitrárias, autoritárias, clientelistas a partir do favor, que traz no seu interior a idéia do dom e contradom, da obrigação da retribuição por um favor feito" (Lajus, 1999:226).

A dominação tradicional é uma forma de dominação política reincidente na política nacional, e que tem, nos espaços locais, forte potencial para sua manifestação. Nestas relações, que se configuram como relações de servidão, o direito de representação do "cidadão ordinário" não é visto nas instituições. Quando este direito é

⁸ Texto do projeto apresentado pelas ONG's: Apaco, Cepagri, Centro Vianeí e Cepagro para manutenção e ampliação de suas assessorias nos processos de desenvolvimento local em municípios de ambiente essencialmente rural. Estas ONG's assessoram os processos de desenvolvimento que este trabalho se propôs a analisar.

⁹ Dinâmicas de poder centradas no clientelismo, numa relação personalizada com o Prefeito e no assistencialismo representam sistemas verticais que "por mais ramificados e por mais importantes que sejam para seus membros, são incapazes de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Os fluxos de informações verticais costumam ser menos confiáveis que os fluxos horizontais" (Putnam, 1996:184).

visto, não é como o de alguém escolhido por seus pares para representá-los, mas como alguém que adquire um poder de direito pessoal. Avritzer (1995:117), citado por Seibel (1999: 31), referindo-se aos casos do Brasil e de alguns países da América Latina remete à necessidade de:

"Acrescentar ao processo de democratização do sistema político a perspectiva dos movimentos sociais interativos que surgem no nível local e questionam as relações Estado - Sociedade tal como existiam desde o início do processo de modernização brasileiro, nos anos 30. Tais movimentos rearticulariam a cidadania e colocariam a questão da democracia enquanto *incorporação da cidadania a um sistema político e atribuir às instituições políticas o papel de representar demandas societárias, em vez de ações individuais isoladas*".

Apesar desta agenda colocada por movimentos sociais, "o estudo da formação sócio-histórica brasileira mostrou de forma clara que a estrutura patrimonial, estamental constituída no Brasil Colônia manteve-se, secularmente, pela capacidade de adaptação aos diversos momentos históricos" (Lajus, 1999: 222).

A organização de novos espaços institucionais, que desloquem o exercício do poder do plano personalista para um plano institucional, aponta um formato de rompimento com este tipo de dominação. Isto remete à discussão e elaboração de novos formatos institucionais, ampliando as disputas democráticas e a esfera pública, modificando a cultura política tradicional e hegemônica. Assim, como no espaço local há fortes condições de manutenção das relações políticas tradicionais, pelas proximidades pessoais constituídas, ali também há fortes condições de rompimento com esta perspectiva, através de mecanismos de "participação cívica"¹⁰ (Putnann, 1996), desde que se garanta espaços e mecanismos concretos para esta participação.

Apesar de limitações à participação cívica por relações de dominação tecnocrática ou burocrática, nos processos políticos locais em municípios essencialmente rurais são o clientelismo, o formato assistencial do mesmo, e o personalismo, os empecilhos mais fortes para que esta participação se efetive.

¹⁰ Para o autor, os sistemas de participação cívica estimulam a confiança social e a cooperação, porque reduzem os incentivos à transgressão, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura (p. 183).

Segundo Lajus, 1999

"A prática do favor, baseada nas relações pessoais, mesmo que negada pelos dominantes, continua sendo uma forma usual no encaminhamento das ações governamentais (p. 219). Os políticos têm em suas mãos os recursos estatais, no sentido de garantir a sobrevivência e a lealdade partidária procura primeiramente atender os interesses de sua clientela numa relação pessoal, caracterizada por mediações notadamente clientelistas" (p. 184).

Lajus ainda cita Avelino Filho (1994: 239): "Controlar a seção partidária e atrair para ele as principais lideranças políticas do local, através da intermediação de recursos públicos torna-se a principal atividade parlamentar para tentar amenizar as opressivas incertezas do jogo político" (p. 184). Faria e Avelino Filho (1990:10), citados por Seibel, (1999:23) afirmam ainda que: "Controlar a máquina pública, mesmo que em precária situação financeira e oferecendo serviços de baixa qualidade, significa ter o poder de 'nomear' e, portanto, estabelecer uma ampla teia de dependências e favores, garantindo, assim, a sobrevivência política dos parlamentares".

Seibel (idem) complementa: "Esta teia de relações é dinamizada pelo esforço dos políticos, cuja condição de político é a meta final, o que induz ao individualismo da ação, em detrimento da ação coletiva, institucional, partidária". Estas práticas políticas tradicionais permeiam a política em nível nacional tendo sua marca cultural impingida nos diferentes espaços locais. Em municípios com características essencialmente rurais onde, pelo menos até a história recente, preservou-se o poder de mando na política por parte dos coronéis e donos de fazenda, o rompimento com este tipo de cultura política exigirá ações que vão além de abrir espaços de participação. Trata-se de uma população que não se vê enquanto agente ativo da construção de seu futuro, exceto vinculado a seu patrão. A abertura de espaços de participação sem metodologias e dinâmicas adequadas, sem a construção de uma cidadania ativa (Arruda, 1997) ou comunidade cívica (Putnam, 1996), representará uma reconformação dos formatos hierárquicos tradicionais.

O Rural Brasileiro tem impregnada uma marca de vínculo da política local com os coronéis e senhores de fazendas. No caso deste estudo, especialmente, a população de São José do Cerrito tem um forte vínculo com a cultura de fazenda. As

unidades de produção familiares que se constituíram neste município são resultados de desmembramentos de fazendas locais, ou de unidades que produziam o alimento para as sedes das fazendas. Segundo Locks (1998), falando da fazenda, como espaço social e de cultura

“O horizonte do exercício da cidadania é extremamente limitado, sobretudo, no que diz respeito a autonomia, poder de decisão, tomada de iniciativa, capacidade de empreendimento, ou projeção do futuro; o que existe é o hoje, encapsulado pelos interesses do patrão” (p. 33).

Leal (1997:42) falando deste patrão, identificado com o coronel e de sua força eleitoral, afirma que: "A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o 'coronel' como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais". O vínculo personalista na figura do coronel que, em certa medida, resumia em sua pessoa alguma(s) instituição(s) social(s), mantêm-se como cultura nas dinâmicas sociais, quando geram-se vínculos deste nível com o prefeito, com o vereador, ou com outro representante que mantêm no nível pessoal o poder que lhe foi instituído.

Segundo Ianni, citado por Munarim (1990:33), falando da cultura do homem de fazenda, base cultural e histórica em que se assenta a cultura da população de São José do Cerrito e que ao menos permeia a cultura da população de Passos Maia,

“(...) a experiência da vida prática não lhe permite desenvolver-se como cidadão e ganhar consciência de responsabilidade com respeito ao seu próprio destino. Todos os atos de sua vida são atos de um agregado, de um elemento cuja existência, em todos os seus aspectos, integra a grande unidade econômico-social (...) Esses homens pouca ou nenhuma consciência têm de integrar um município ou um distrito, que são a forma mais rudimentar de organização política; *mesmo quando suas habitações estejam agrupadas em alguma aldeia, esta encontra-se implantada dentro de alguma “propriedade”, razão pela qual a vinculação impessoal com uma autoridade pública perde nitidez em face da presença ofuscante da autoridade privada*”.

A vinculação impessoal com a autoridade pública, que na maioria das vezes não há, é um elemento relevante para este estudo. Remete à dimensão de legitimidade que podem ganhar novos espaços públicos constituídos - como o Fórum de Desenvolvimento Local -, que correm o risco de ganhar conotação de espaços para troca de favores. Saliente-se que, segundo Leal (1997:86) o que sempre manteve o poder dos senhores rurais era "a situação de isolamento em que viviam, livres, portanto, de um elemento efetivo de contraste de sua autoridade". Que formatos devem assumir as novas institucionalidades locais para que possam contrastar efetivamente com figuras personalistas e com as práticas clientelistas dos dirigentes locais?

Estas referências ao patrimonialismo, de maneira geral, demonstram como ele influencia a ampliação da democracia local, limitando o desenvolvimento de uma cidadania ativa (Arruda, 1997; Benevides, 1994). Esta lógica de dominação a que são submetidas as pessoas e grupos sociais, certamente não impede que um processo de construção de uma cidadania ativa se estruture. A reversão desta lógica, por sua vez, exigirá procedimentos de formação política e de consciência de sua realidade que implicam em algo mais que a simples elaboração participativa de um plano municipal de desenvolvimento, por mais que isto possa contribuir.

Seibel (1999:16) falando das práticas políticas tradicionais, desde o Brasil Colônia afirma:

"As possibilidades de deslocamento de poder do âmbito oficial, governamental, legal, para *o âmbito da construção mínima de uma autonomia para uma frágil sociedade civil nunca se realizou*. As duas esferas nas quais poderia acontecer estas transformações - os partidos e os municípios - jamais fugiram da esfera do controle estrito dos setores dominantes, particularmente das oligarquias".

As práticas políticas tradicionais, seja pela lógica de clientela ou assistencial, seja pelo centralismo na pessoa de quem está à frente do poder público, são fatores estruturais que limitam a possibilidade de construção de uma democracia efetiva. Para O'Donnell (1988), citado por Seibel (1999:25) "a força e a resistência do patrimonialismo é a grande barreira pela: a) incapacidade para se propor a construção da institucionalidade democrática e; b) incapacidade de promover a modernização das relações sociais".

Já Putnam (1996:184) falando dos vínculos verticais do clientelismo, afirma que

"As relações clientelistas, por exemplo, envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as obrigações assimétricas. (...) Dois clientes do mesmo patrono (...) não têm oportunidade de estabelecer uma regra de reciprocidade, nem experiência de colaboração mútua de que possam valer-se. Na relação vertical entre patrono e cliente, caracterizada pela dependência e não pela reciprocidade, é mais provável haver oportunismo, seja por parte do patrono (exploração), seja por parte do cliente (omissão)".

No contexto apresentado por Putnam, a perspectiva é o rompimento com a "permuta vertical" e as "obrigações assimétricas" nos espaços públicos. Segundo Offe (1984:232) nos requisitos da estabilidade sócio-política e para o desempenho efetivo da política pública, as mudanças institucionais dos sistemas de representação de interesse são um imperativo urgente. Apesar da indicação de Offe dizer respeito à realidade alemã, ela corresponde a uma necessidade frente às questões apresentadas anteriormente. A mudança institucional é necessária na direção de responder a interesses públicos, superando as formas patrimonialistas de privatização do Estado Brasileiro. Para Seibel (1999:31) "a ampliação da noção de democracia na direção da autonomização da sociedade civil diante do poder estatal, implica não somente na definição da participação como princípio, mas como prática de gestão, como esfera real de decisão, enfim, como cultura política".

As práticas políticas tradicionais representam dimensões nautonômicas/heteronômicas de relações de poder. Elas são práticas verticalizadas, hierarquizadas, que reforçam culturalmente a idéia de separação entre dirigentes e executantes. Como que, havendo os capazes para dirigir e aqueles que só têm capacidade para executar. Num ambiente político onde preponderam as práticas tradicionais, a possibilidade de geração de um desenvolvimento onde a autonomia no processo democrático seja uma referência central está posta em questão. Salvo que se organize dinâmicas específicas e efetivas que combatam estas dimensões nautonômicas/heteronômicas. Isto demanda espaços sócio-políticos que ampliem a cidadania ativa e reforcem a noção de comunidade cívica, bem como a geração de

institucionalidades que promovam relações políticas pautadas pelo princípio da autonomia democrática.

1.6. Participação e Cooperação: Componentes de uma Nova Institucionalidade

Este trabalho visa analisar o processo social e político constituído nos municípios de São José do Cerrito e Passos Maia para geração de uma nova institucionalidade com papel de gestionar o processo de desenvolvimento municipal: o Fórum de Desenvolvimento Local (FDL). Na perspectiva da construção de novas institucionalidades, Putnam (1996: 176), citando Ostrom, comenta da emergência de alguns requisitos para o projeto institucional¹¹:

“a clara definição dos limites da instituição, a participação das partes interessadas na definição das regras, a adoção de sanção gradativa aos transgressores, a existência de mecanismos pouco onerosos para solução de conflitos, etc”.

Para satisfação destes requisitos o autor considera a importância do capital social, que diz respeito à

“características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996: 177). (...)“O capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos inalcançáveis se ele não existisse” (idem, cita Coleman Foundations).

O capital social refere-se a uma dinâmica organizacional que alimenta a si mesmo na medida em que é promovido. Ele é um tipo de recurso que aumenta com o uso, ou seja, quanto mais é utilizado e dinamizado, mais cresce o potencial e a capacidade do capital social. A confiança é um dos componentes básicos do capital

¹¹ Para fins deste trabalho usaremos o conceito de instituição apresentado por O'Donnell (1991) para quem as "instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que em virtude destas características, esperam continuar interagindo sob regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições tornam-se organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a "falar pela" organização" (citado por Seibel, 1999: 18).

social e, quanto maior o nível de confiança existente em uma comunidade maior a probabilidade de haver cooperação. Por sua vez, quanto maior o nível de cooperação que se produz maior a probabilidade de elevar-se a confiança, aumentando assim um componente básico do capital social, e portanto o próprio capital social.

“Uma vez tendo criado suas primeiras instituições de pequeno porte, um grupo de indivíduos pode utilizar o capital social assim gerado para solucionar problemas de maior monta através de mecanismos institucionais mais complexos. As atuais teorias sobre a ação coletiva deixam de enfatizar o processo de acumulação de capital institucional” (idem: 179).

Dentro de uma lógica de ampliação do processo democrático, dando funcionalidade a este processo, é fundamental o uso e a ampliação do capital social. A partir de uma dinâmica organizativa que potencialize a funcionalidade de uma organização gerada, é possível ampliar-se a oferta de capital institucional. “Criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar” (idem: 194).

A possibilidade de construção de um capital social e um capital institucional que dêem suporte para o avanço do processo de organização da democracia local, depende da existência de uma comunidade cívica desenvolvida.

“A comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (Putnam, 1996: 31). Os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal. (...) Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. (...) Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre os cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo” (idem: 102).

A participação política, onde as pessoas e grupos locais cooperam-se e conflituam-se para a construção de políticas públicas pautadas no interesse público, e

não exclusivamente no interesse de grupos ou individuais, é o que diferencia uma comunidade cívica de uma comunidade com estruturas de poder organizadas verticalmente, pautadas mais por interesses privados que por interesses públicos.

A comunidade cívica, no entanto não é uma questão dada e sim o resultado de um processo social amplo e complexo. Para Villasante (1995: 39), falando de municípios onde se desenrola uma participação cidadã e um desenvolvimento que chama de integral, "(...) *se trata de procesos que arrancan de un trabajo de años, en donde poco a poco las redes locales han ido formando una conciencia participativa*". Falando de municípios onde se observa um senso cívico fortemente desenvolvido e diversas ações e resultados criativos para seu desenvolvimento, o autor demonstra que as atividades de formação, comunicação e mobilização foram eixos centrais do trabalho aí realizado, muito mais do que preocupações legais. Ou, como afirma Putnam (1996: 192),

"O que é mais fundamental para a comunidade cívica é a *capacidade social de colaborar* visando a interesses comuns. (...) A consciência que cada um tem de seu papel e de seus deveres como cidadão, aliada ao compromisso com a igualdade política, constitui o cimento cultural da comunidade cívica".

Em ambientes de ampla participação política, onde se configura o *ethos* de uma comunidade cívica, há o desenvolvimento do capital social e institucional: uma forma organizativa que, na medida em que avança, potencializa a si própria dinamizando a cooperação. O capital social facilita a cooperação espontânea, diz Putnam.

A cooperação, especialmente se espontânea, exige a existência de confiança entre os que desejam produzi-la. A confiança é um elemento central da cooperação, assim o sendo para o desenvolvimento do capital social. "Quanto mais elevado o nível de confiança em uma comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança" (Putnam, 1996:180).

Sendo a confiança um elemento básico para qualquer cooperação, ela é determinante das regras de reciprocidade que pode-se gerar em cada ambiente organizativo.

“Nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercâmbio. Por outro lado, o intercâmbio contínuo ao longo do tempo costuma incentivar o estabelecimento de uma regra de reciprocidade generalizada¹²” (idem: 182).

A confiança age como substrato da reciprocidade. Para haver reciprocidade generalizada e cooperação é necessário que haja um elevado nível de desenvolvimento da confiança entre as pessoas e grupos locais, no que diz respeito a questões de interesse mútuo. Putnam destaca “a importância social da cooperação local e da mobilização política – mesmo quando não se logram resultados práticos imediatos – justamente por contribuírem indiretamente para ‘combater o isolamento e a desconfiança mútua’” (idem: 103).

Geertz (citado por Putnam, 1996:178), estudando camponeses javaneses e falando do “esforço cooperativo” ou “mútua assistência”, diz que “a cooperação se baseia numa noção muito viva da importância recíproca desta cooperação para os participantes, e não numa ética geral da união entre os homens, ou numa visão orgânica da sociedade”.

A confiança, como elemento de base para dinamização de processos de cooperação, e as regras de reciprocidade generalizada compõem o substrato social que corresponde ao inverso do oportunismo social. Este tem seu ambiente privilegiado em comunidades com relações de poder altamente verticalizadas, onde as dinâmicas de confiança entre as pessoas e grupos locais não possuem vínculos com as lógicas de reciprocidade generalizada, e onde as trocas identificadas por esta noção de reciprocidade generalizada têm pouco ambiente social para sua manifestação e desenvolvimento. Relações sociais onde se privilegia o intercâmbio constante fomentam a confiança criando mecanismos de sanção aos transgressores de regras sociais de reciprocidade generalizada, mecanismos que apontam para um rompimento com o oportunismo. “As relações continuadas freqüentemente se revestem de um

¹² Existem dois tipos de reciprocidade: reciprocidade “balanceada” e reciprocidade “generalizada”. A primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor. A segunda diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro (Putnam, 1996: 181).

significado social que encerra fortes expectativas de confiabilidade e abstenção de oportunismo (...)" (idem: 182).

Confiança, reciprocidade generalizada e cooperação podem ser considerados elementos componentes de processos pautados na noção de autonomia proposta por Held e Chauí, especialmente quando se trata de processos de desenvolvimento em espaços locais. Afinal, a noção de comunidade cívica apresentada demonstra que é da: a) atitude cívica de participação política; b) de dinâmicas mais estruturadas de organização e cooperação, bem como do; c) desenvolvimento do capital social e institucional, que surgem lógicas de desenvolvimento integrado que dinamizam e aproveitam a criatividade local.

O oportunismo, enquanto prática social, é identificado neste trabalho como uma dimensão nautonômica (Held) ou heteronômica (Chauí), limitando a possibilidade de geração de um processo autônomo de desenvolvimento. Onde há ambiente para a ocorrência indiscriminada de práticas como o oportunismo, não há condições para se projetar um processo de desenvolvimento integrado pautado na cooperação e ampliação da reciprocidade generalizada, lógicas pertinentes a uma dinâmica autônoma de processo de desenvolvimento local.

“A regra de reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. As comunidades em que esta regra é obedecida têm melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas da ação coletiva” (Putnam, 1996: 182).

Para Putnam (idem: 183) a capacidade de cooperação dos cidadãos de uma comunidade, em benefício mútuo, está diretamente relacionada ao desenvolvimento dos sistemas de participação cívica¹³, que são uma forma essencial do capital social. O autor argumenta porque estes sistemas exercem este poderoso efeito secundário: a) o transgressor das normas do sistema de participação cívica vê aumentado o custo de uma possível transgressão, representando um risco de ele perder os benefícios de uma

¹³ A participação cívica a que faz referência Putnam é considerada aqui como sinônimo da noção de participação política. A participação cívica, no entanto, se refere à dimensão da participação no ambiente de uma comunidade cívica, ou pelo menos uma participação política orientada para o civismo. A participação política dos cidadãos locais tem potencial de se tornar uma participação cívica, onde os interesses públicos estejam acima dos interesses privados.

possível futura transação; b) eles promovem sólidas regras de reciprocidade; c) eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos; d) eles permitem que as boas reputações sejam difundidas e consolidadas; e) eles criam modelos definidos para futuras colaborações a partir da corporificação que realizam de colaborações anteriores.

Por mais que em qualquer realidade sócio-política haja participação, e de diversas formas esta participação se efetive em diferentes realidades, o que distingue um ambiente onde há sistemas de participação cívica, de sistemas verticais, é a natureza da participação. Quando a participação está inserida em um sistema de participação cívica é orientada por dinâmicas de cooperação, reciprocidade generalizada, confiança, amplo sistema público de informação, o que só é possível acontecer onde as redes sociais e políticas estão organizadas horizontal e não verticalmente.

A participação cívica contribui nos processos de organização e execução das políticas públicas. Como afirma Putnam, estudando a região norte italiana e diferenciando-a da região sul italiana, onde o que difere as duas, fundamentalmente, são as dinâmicas de organização social e política:

“A Emilia – Romagna não é habitada por anjos, mas dentro de suas fronteiras (e também nas regiões vizinhas do Centro – Norte da Itália), todo tipo de ação coletiva, inclusive o governo, é facilitado por normas e sistemas de engajamento cívico. (...) As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade (...)” (idem: 128).

O autor conclui:

“Os dados analisados são inequívocos: o contexto cívico é importante para o funcionamento das instituições. O principal fator que explica o bom desempenho de um governo é certamente até que ponto a vida social e política de uma região se aproxima do ideal da comunidade cívica” (idem: 132).

Os sistemas de participação cívica, desta maneira, alimentam a si próprios, tendo forte potencial para ampliação da colaboração no ambiente comunitário,

possibilitando a geração de processos de desenvolvimento pautados na cooperação e reciprocidade. “Os sistemas de participação cívica ajudam os participantes a solucionar os dilemas da ação coletiva, então quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral” (idem: 185).

“Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos¹⁴ redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não cívica também é algo que tende a auto – reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se mutuamente num miasma sufocante de círculos viciosos” (idem: 186).

Também as dinâmicas institucionais culturalmente instituídas tendem a auto-reforçar-se, independente de serem eficientes ou não. Putnam, a partir do estudo citado, identifica uma forte correlação entre as associações cívicas e as instituições públicas eficazes. Isto porque estas associações cívicas, identificadas com os sistemas da participação cívica, estimulam a confiança social e a cooperação, porque reduzem os incentivos à transgressão, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura. Para o autor, tanto reciprocidade/confiança quanto dependência/exploração podem manter unida uma sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional.

Finalmente, Putnam (1996) traz três lições que podem ser tiradas de sua pesquisa:

a) “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições”¹⁵ (p. 191).

¹⁴ Para Putnam a criação e a dilapidação de capital social caracteriza-se por círculos virtuosos e círculos viciosos respectivamente, onde, em ambos casos, há uma multiplicação de seu próprio efeito na medida em que são realizados socialmente.

¹⁵ O autor concorda com a afirmação de Tocqueville: diante de uma sociedade vigorosa, o governo democrático se fortalece ao invés de enfraquecer (p. 191).

- b) “mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política (...) – falando dos governos regionais: a mudança formal induziu a mudança informal e tornou-se auto-sustentada” (p. 193).
- c) “a história institucional costuma evoluir lentamente (...) A história evolui talvez ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (p. 193).

A possibilidade de ampliação do capital social na perspectiva da geração de uma comunidade cívica, está permeada por relações sociais marcadas por dinâmicas de cooperação e conflito. A noção de nautonomia/heteronomia é apresentada neste trabalho enquanto algo que limita a construção social na direção de uma comunidade cívica. Já a autonomia, enquanto algo que potencializa a construção social nesta direção. Confiança, cooperação, reciprocidade e participação cívica são conceitos apresentados neste debate teórico devido à contribuição que trazem à noção de autonomia, representada pelos pensamentos de Held e Chauí, aqui ponderados. Oportunismo, dependência, exploração, relações sociais e políticas verticalizadas, e assimetrias de oportunidades, por sua vez, contribuem para reforçar a noção de nautonomia ou heteronomia apresentada pelos mesmos autores.

As questões levantadas neste capítulo nos levam a questionar qual a capacidade real de mudança institucional e de cultura política nos municípios onde Fóruns de Desenvolvimento Local foram criados, com objetivo de ampliar a participação cívica para construção de políticas públicas? Estes Fóruns e toda dinâmica institucional que os cerca, pautados que são na noção de participação cívica, tendem a potencializar a geração de capital social em direção à construção de uma comunidade cívica?

O conceito de autonomia democrática orientará a seqüência deste trabalho, em contraposição aos conceitos de nautonomia e heteronomia. O Fórum de Desenvolvimento Local (FDL) será analisado como uma nova institucionalidade, questionadora da ordem política hegemônica em São José do Cerrito e Passos Maia pautada por práticas políticas tradicionais. A geração e ampliação do capital social local, na perspectiva da construção de uma comunidade cívica, a partir da dinamização

de uma cidadania ativa e de um novo arranjo institucional, serão outra referência para avaliação dos casos nos dois municípios.

2. A INSTITUIÇÃO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1. Resgate Histórico

O Fórum de Desenvolvimento Local (FDL), em análise nesta dissertação tem sua origem em uma discussão ocorrida inicialmente no Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), no ano de 1995. Neste momento surge o programa de Desenvolvimento Local no Cepagro, com a proposição e a definição de sistematizar uma metodologia de apoio a processos de desenvolvimento locais. A partir daí, iniciaram-se discussões com a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) em torno de um trabalho de apoio ao Desenvolvimento Local no município de Passos Maia; com o Centro Vianei de Educação Popular (Vianei) em torno de um trabalho deste porte no município de São José do Cerrito; e com o município de Nova Trento, com o mesmo objetivo.

O FDL é uma organização estruturada em municípios essencialmente rurais, a partir de uma proposta metodológica de apoio a processos de desenvolvimento local neste tipo de município. Ele foi constituído como um componente central do processo de planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável, estruturado nos municípios em estudo neste trabalho. Em cada município, o FDL foi criado com características e composição diferentes, garantindo em ambos, que as organizações representativas dos diversos segmentos organizados da comunidade local estivessem compondo-o. O objetivo maior que o gerou foi o de coordenar o processo de desenvolvimento iniciado em cada local. Segundo o Plano de Desenvolvimento Local de São José do Cerrito,

"O Fórum de Desenvolvimento de São José do Cerrito é um conjunto de entidades e organizações governamentais e não governamentais, comprometidas publicamente com o desenvolvimento local. Caracteriza-se por seu espírito participativo e democrático, bem como pelo planejamento conjunto de seus trabalhos. Reúne diferentes idéias, valoriza opiniões e ações de interesse comum. Diferencia-se por ser uma articulação voluntária e sem fins lucrativos. (...) Sua finalidade principal é a busca do desenvolvimento sustentável e a transformação

da sociedade, a partir de linhas de ação estratégicas, que visem o crescimento humano e social. Tem entre suas responsabilidades a discussão dos problemas e a busca de soluções, visando atender os anseios da comunidade e a melhoria da qualidade de vida. O Fórum procurará mecanismos que assegurem a execução e a fiscalização do Plano de Desenvolvimento Local de São José do Cerrito" (São José do Cerrito, 1996).

Para determinar que abrangência teria o "local", objeto da integração de ações para o seu desenvolvimento, ele foi definido baseado em três questões: o território, a identidade entre as pessoas e grupos, e as dinâmicas organizativas. Neste sentido, o município representa, na maioria das vezes, o espaço que melhor responde à junção destas questões: com um território definido administrativamente, uma forte identidade entre as pessoas e grupos dentro deste espaço territorial, e diversas dinâmicas organizativas que se processam entre as pessoas e grupos. Para Valério Turnes, responsável junto ao Cepagro na época (1995) pelo Programa de Desenvolvimento Local, o município, enquanto espaço local, representa "o caldeirão das contradições do sistema".

A escolha dos três municípios deveu-se a: a) desejar realizar um trabalho piloto nesta concepção e, b) os municípios apresentarem realidades bem distintas no que se refere, especialmente, à organização da sociedade civil.

O município de São José do Cerrito foi identificado como um local onde uma organização parceira do Cepagro (o Vianej) tinha atuação, havendo ali forte organização social e onde se conseguiu conquistar o apoio do Poder Governamental Local; já o município de Passos Maia, como um local em que outra organização parceira do Cepagro (a Apaco) atuava, havendo ali uma organização social ainda incipiente, tendo-se também viabilizado o apoio do Poder Governamental Local. O município de Nova Trento, por sua vez, estava na pretensão de se desenvolver um trabalho de apoio ao desenvolvimento local devido à baixa organização social ali existente e como forma de estudar o potencial deste trabalho em um local com esta condição (informações fornecidas pelo ex - secretário executivo do Cepagro).

Em Nova Trento o trabalho não avançou, pois não houve respaldo da parte do Poder Público Local, assim como não havia uma articulação do Cepagro com a Sociedade Civil local. Saliente-se que, o envolvimento do poder governamental local foi definido desde o início da discussão como condição para efetivação da assessoria ao processo de desenvolvimento local.

No município de Passos Maia iniciou-se uma discussão onde participaram Apaco, Cepagro e o poder governamental local, que na ocasião tinha interesse em promover maior envolvimento da sociedade civil na construção das políticas públicas. Neste município, a assessoria da APACO teve início em 1994, portanto, antes da definição por este processo que convencionou-se chamar de desenvolvimento local. De fato, as ações desenvolvidas pela APACO eram ações com vistas ao desenvolvimento local, mas que neste momento não contavam com uma ação integrada / inter-institucional que desse um caráter de política pública ao processo. Até este momento, a assessoria concentrava-se no apoio à dinamização de ações cooperativas junto a organizações locais, especialmente junto à Cooperativa dos Produtores de Leite, que vinha se constituindo, e na discussão de programas para a Secretaria da Agricultura do município.

No município de São José do Cerrito a discussão iniciou-se entre o Vianei e o Cepagro, com uma proposta do segundo em estruturar uma assessoria conjunta das duas ONG's a um processo de desenvolvimento local que viesse a se organizar. Até esta ocasião, o Vianei desenvolvia vários trabalhos neste município, mas de forma bastante articulada com as organizações da sociedade civil do campo popular, sem uma articulação maior com o poder governamental local. A partir de um acordo entre Vianei, Cepagro, poder governamental e organizações populares locais - melhor relatado no capítulo 3 -, iniciou-se um trabalho de integração de esforços entre diferentes organizações civis e estatais locais, para promoção do desenvolvimento neste município. Cabe lembrar que em 1995, quando inicia esta ação no município, já fazia 10 anos que o Vianei atuava com vistas à promoção do desenvolvimento local em São José do Cerrito, com foco de trabalho, no entanto, dirigido às organizações populares. A partir deste acordo, o Vianei, em parceria com o Cepagro, inicia uma

assessoria na integração de esforços entre as organizações da sociedade civil e o poder governamental para geração de um processo de desenvolvimento local.

Desenvolvimento local é uma noção muito vaga e exige melhor qualificação sobre qual concepção está colocada. Cabe ressaltar, que a metodologia e o conjunto da proposta apresentada por esta rede de ONG's buscaram adaptar-se à realidade de municípios essencialmente rurais. Nesta experiência, a noção de desenvolvimento local é orientada por algumas diretrizes de trabalho: a) A agricultura familiar como base de um novo modelo de desenvolvimento rural; b) a cooperação e a solidariedade entre os agricultores como imprescindíveis à manutenção e ao fortalecimento da agricultura familiar; c) a melhoria da qualidade de vida das populações rurais, pela criação de infra-estrutura social; d) a criação de empregos no meio rural como forma de evitar o êxodo rural, inclusive pela introdução de novas atividades econômicas; e) a pluriatividade como forma de possibilitar a estabilidade da renda e do "panorama rural"; f) a participação comunitária como catalisadora de todo o processo; g) o papel determinante do poder público em todo o processo; h) a conservação da qualidade ambiental como fator imprescindível na definição das diretrizes do projeto de desenvolvimento local (Turnes, 1998).

O processo que convencionou-se chamar de "desenvolvimento local"¹⁶ teve em cada município características peculiares, com a orientação comum da "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local". A partir de ações integradas entre o Cepagro, Vianeí e Apaco e representantes dos municípios de São José do Cerrito e Passos Maia, constituiu-se uma rede de articulação em Desenvolvimento Local, envolvendo técnicos e lideranças agentes de desenvolvimento local destas organizações e municípios. A partir desta rede manteve-se uma abordagem comum de atuação, viabilizando a elaboração de documentos orientadores e processos de capacitação¹⁷.

¹⁶ Basicamente, o que convencionou-se chamar de "processo de desenvolvimento local" está definido pelas diretrizes anteriormente apresentadas e pela metodologia de trabalho apresentada a seguir.

¹⁷ Estes processos de capacitação se estruturaram especialmente no oeste catarinense, gerando novas iniciativas de atuação baseadas na mesma abordagem metodológica, nos municípios de Dionísio Cerqueira, Irati, Coronel Freitas, União do Oeste, Anchieta. Nestes municípios trabalhou-se especialmente na elaboração de "planos estratégicos e participativos de desenvolvimento rural", aproveitando-se o conjunto de técnicos ligados à Apaco que atuam nestes municípios e que foram capacitados para tal.

Em São José do Cerrito o trabalho avançou mais rapidamente, devido a existência de uma forte organização social. Isto possibilitou mais agilidade no processo de articulação institucional, considerando-se a abertura promovida pelo poder governamental local. O engajamento do poder governamental e das Organizações da Sociedade Civil locais possibilitou a estruturação do Fórum de Desenvolvimento Local de São José do Cerrito. Este Fórum, composto por 14 organizações locais, além do Vianei e do Cepagro, orientou seu trabalho pela "Carta de Compromissos" assinada em 19 de Janeiro de 1996 (anexo 01).

Em Passos Maia a organização da sociedade civil ainda era bastante frágil em 1995, quando iniciou-se o processo, e por isto optou-se por trabalhar a mobilização e sensibilização mais amplamente, para preparar melhor a comunidade local para envolver-se no processo que se poria em curso. No ano de 1995 é constituído o grupo de animação do processo de desenvolvimento local de Passos Maia, praticamente dois anos antes da elaboração do plano de desenvolvimento sustentável do município. Este grupo teve a tarefa de coordenar o processo que se punha em curso. Posteriormente ele se ampliou, constituindo o FDL. Teve o respaldo das organizações locais, especialmente as civis, mas contou desde então com questionamentos à sua legitimidade para tal papel, até então desempenhado pelo executivo municipal. É exatamente no executivo municipal que surgem e se mantêm até hoje as defesas e os ataques mais vigorosos ao FDL e a seu papel no processo do desenvolvimento local.

Cabe salientar que uma das ações previstas no processo de desenvolvimento local, assessorado pelas três ONG's, foi a elaboração de um plano estratégico e participativo de desenvolvimento local para cada um dos municípios. Diversas falas de agentes locais que se envolveram no processo em ambos municípios demonstram que, para muitos, o que estava em curso era a montagem de um "plano" de desenvolvimento, como outros planos ou projetos que já haviam estruturado. Diferia este pelo seu caráter não setorial, abrangendo todo o município, além de sua elaboração ser participativa. A mudança institucional em curso, dando ao FDL o caráter de coordenador do desenvolvimento local, não foi compreendida ao longo do processo ou defendida por parte de muitas das pessoas envolvidas, especialmente alguns componentes dos poderes públicos locais.

Nas próprias ONG's que assessoraram o processo em cada momento de sua organização, não há uma proposta metodológica afinada quanto ao encaminhamento dos trabalhos após a elaboração dos "Planos Estratégicos Participativos de Desenvolvimento Local". Não houve o amadurecimento de uma proposta comum, por mais que nas orientações gerais discutidas pelas organizações haja a proposta de constituição de grupos de trabalho (quadro 01) para garantir a execução das ações previstas no plano. Desta forma, uma avaliação sobre as "fases que compuseram a metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", coloca algumas questões na proposta para o trabalho após a elaboração dos planos: que grupos de trabalho? Como deve ser seu funcionamento? Quem participa? Onde se situa o FDL neste contexto? São perguntas respondidas diferentemente nos municípios aqui estudados.

Desde o início do processo, em cada município, diversas alterações se processaram no que se refere aos encaminhamentos em que está envolvido o FDL. Estes serão melhor apresentados no capítulo 3. Cabe salientar, desde já, que houve mudanças inclusive sobre qual organização de assessoria deveria acompanhar diretamente o processo em cada local. Em Passo Maia, a assessoria hoje é fundamentalmente prestada pela Apaco e em São José do Cerrito pelo Cepagro, sendo que neste caso, o Vianeir retirou-se deste trabalho de assessorar uma ação integrada de desenvolvimento local, voltando seus esforços ao apoio específico às organizações populares.

Como visto anteriormente, o objetivo maior que gerou o FDL foi o de coordenar o processo de desenvolvimento local iniciado em cada município. Em ambos casos, seu papel é apresentado como sendo o de garantir a execução e o acompanhamento do plano estratégico, elaborado participativamente. O papel de coordenar o processo de desenvolvimento de um município, tradicionalmente, cabe ao executivo, acompanhado e fiscalizado pelo legislativo municipal. Na estrutura de funcionamento do Fórum de Desenvolvimento Local (FDL), em ambos municípios, estão o executivo e o legislativo municipais, além do conjunto das organizações da sociedade civil. O novo arranjo institucional (com a constituição do FDL) que se criou, não rompe de maneira direta

com a organização tradicional (executivo e legislativo), mas insere uma nova instituição¹⁸ na arena política local.

Na estruturação de ambos FDL's a noção de cooperação e reciprocidade (denominadas localmente de "ajuda mútua" e "união de todos em prol do bem comum") foi amplamente trabalhada e estimulada, propondo uma ação integrada das forças locais para superar os problemas vividos pela comunidade. No entanto, na constituição desta nova institucionalidade não são apenas cooperação e reciprocidade que mobilizam as pessoas e grupos a integrá-la. Estes trazem consigo os diferentes interesses setoriais e específicos, oportunismos, personalismos, dentre outros elementos que compõem as lógicas do interesse privado. Neste sentido, não será apenas uma carta de intenções ou um conjunto de diretrizes metodológicas que modificará estruturalmente as dinâmicas de relação política instituídas no local.

2.2. Como se estrutura a "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", que deu origem à organização dos FDL

Como já foi dito, a idealização e o desenvolvimento da metodologia de trabalho que orienta as ações articuladas do processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito e Passos Maia é resultado de uma construção dada, especialmente, a partir de três ONG's de assessoria a agricultores familiares de Santa Catarina: o Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), o Centro Vianei de Educação Popular (Vianei) e a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco). As duas últimas são organizações de ação regional: o Vianei com sede em Lages e atuação na Região do Planalto Serrano Sul Catarinense, e a Apaco com sede em Chapecó e com atuação na macro região Oeste Catarinense. O Cepagro possui sede em Florianópolis e sua atuação é estadual, enquadrando-se no que convencionou-se chamar de assessoria de segundo grau, ou seja, prestando assessoria aos técnicos das ONG's regionais na rede de desenvolvimento local. Das

¹⁸ A noção de instituição que trabalharei nesta dissertação é aquela apresentada por O'Donnell, citado por Seibel (1999): "As instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais. dados, que em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob regras e normas incorporadas (formal ou informalmente)

três organizações a mais recente é o Cepagro, que foi fundado em abril de 1990. As três têm origem a partir da decadência do processo de extensão rural oficial do estado de Santa Catarina, configurando-se hoje como organizações sociais voltadas para a extensão rural dirigida à pequena agricultura familiar no estado. No que se refere ao desenvolvimento local, elas estruturaram uma metodologia comum, chamada de "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local" (para identificar esquematicamente as fases desta metodologia ver quadro 01).

Estas ONG's, constituem uma rede de organizações que trabalha com agricultores familiares no estado de Santa Catarina, tendo como eixos centrais de seu trabalho a cooperação (especialmente Apaco e Cepagro), a agroecologia (especialmente o Vianeí e a Apaco), tudo isto permeado por dinâmicas de educação popular. Dentro deste processo constituíram programas comuns de trabalho: programa de crédito, agroindústrias familiares cooperativas, agroturismo, agroecologia e desenvolvimento local sustentável. Cada programa destes é trabalhado de forma mais ou menos integrada pelo conjunto das organizações, conforme o interesse e a realidade da região de atuação de cada uma. Cabe salientar que além destas organizações, outras estão envolvidas nesta rede: o Cepagri, Centro de Assessoria ao Pequeno Agricultor, da região de Caçador, e mais recentemente a Agreco, Associação dos Agricultores Ecologistas das Encostas da Serra Geral, da região litoral sul catarinense. Enfocarei neste trabalho, especificamente, a Apaco e o Vianeí, por atuarem nas regiões de abrangência dos municípios em estudo, bem como o Cepagro por ter assumido na rede um papel inicial de assessoria para as duas ONG's de caráter regional.

Um dos programas trabalhados articuladamente pelas três ONG's foi o de "desenvolvimento local"¹⁹. A orientação do trabalho conjunto deste programa é a

nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a 'falar pela' organização".

¹⁹ No capítulo 3 apresentarei alguns limites observados em cada local para o avanço da consolidação e institucionalização dos FDL, como coordenador do processo de desenvolvimento local em cada município. A partir de uma avaliação realizada numa rede de ONG's em nível nacional (Rede PTA), da qual fazem parte o VIANEI e a APACO, foram relatados alguns limites das próprias ONG's para continuidade deste tipo de processo idealizado pelas mesmas: "as limitações referem-se tanto ao escasso peso do objetivo de influenciar as políticas públicas dentro do conjunto dos objetivos institucionais, como a questões de adequação de estratégias (em particular, as de dinamização de redes e de articulação com outros atores da sociedade) e à obtenção ou alocação de recursos financeiros e humanos". Apesar deste estudo estar mais preocupado com os limites e possibilidades locais para

"metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", que se estrutura referenciada em dinâmicas participativas, tendo na participação das organizações e pessoas locais a cada momento do processo um princípio de trabalho. Em outras palavras: a participação das organizações e pessoas, através da estruturação de espaços de decisão envolvendo a sociedade civil e o estado local, é apresentada como catalisadora desta proposta de organização do processo de desenvolvimento (Turnes, 1998). Esta participação aparece como mecanismo de: a) mobilização da sociedade local; b) mantê-la informada sobre o andamento do processo em curso; c) aproveitar sua criatividade para potencializar os resultados deste processo.

O processo de desenvolvimento local, que tem no envolvimento e participação da "Comunidade" seu catalisador, é apresentado como uma forma de superar a "degradação sócio - econômica" (Turnes, 1996) por que passam os municípios essencialmente rurais, que ficaram à margem do processo hegemônico de desenvolvimento recente do Brasil, orientado por uma lógica urbano-industrial (Graziano da Silva, 1996). Trabalhar a criatividade das pessoas e grupos locais (Villassante, 1995) pode ser um mecanismo para superar a degradação sócio-econômica e potencializar a mobilização local para busca de alternativas aos seus principais problemas. No entanto, a criatividade das pessoas locais depende de sua mobilização, que por sua vez depende da confiança da comunidade que organizando-se e participando pode obter resultados positivos. Isto remete à noção de círculo virtuoso de que fala Putnam (1996), quando refere-se ao capital social: "confiança gera cooperação que gera mais confiança". Para este contexto da discussão poderia-se dizer: confiança gera mobilização, que gera a dinamização da criatividade local, que gera mais mobilização e confiança. Certamente, não existe na realidade social uma linearidade conforme a colocada acima, porém há forte potencial de geração de esquemas não lineares, que confirmem situações como estas já observadas por Putnam em sua pesquisa sobre o Norte da Itália. Uma questão colocada a partir destes elementos é a possibilidade de construção de comunidades cívicas e de elevação do capital social nos dois municípios. Instituíram-se esquemas de participação cívica que sinalizam nesta direção, em particular em torno da organização dos FDL?

consolidação e institucionalização dos FDL, estes limites das organizações de apoio aos processos locais têm importante peso sobre os resultados do mesmo. Estes fatores tiveram maior importância no caso da saída do VIANEI do acompanhamento ao processo de São José do Cerrito (vide capítulo 3).

Quadro 01: Fases que compuseram inicialmente a "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local"

FASE	OBJETIVO
a) Contato X Contrato	<ul style="list-style-type: none"> - Informar - Animar - Assegurar a continuidade
b) Diagnóstico do território	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer a realidade
c) Elaboração do plano de desenvolvimento local	<ul style="list-style-type: none"> - Envolver atores sociais - Projetar futuro
d) Restituição à comunidade	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgar o plano de desenvolvimento
e) Grupos de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Formar grupos locais para estruturar a execução do plano de desenvolvimento
f) Formação	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificar a ação através de um programa estratégico de formação
g) Acompanhamento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar objetivos e metas

Fonte: Plano de Desenvolvimento Local de São José do Cerrito, 1996.

A fase (a) "*Contato X Contrato*"²⁰ corresponde às primeiras conversações com as lideranças locais e o Poder Governamental. Foi neste momento que se buscou

²⁰ Estarei, nas próximas páginas, destacando os itens que dizem respeito a elementos centrais de cada fase que compõe a 'metodologia de animação de processos de desenvolvimento local'.

definir as condições mínimas para a continuidade do processo e as organizações que poderiam dar suporte para o mesmo.

As fases *Contato e Contrato* e *Diagnóstico do Território*, ficaram também conhecidas como *etapa de Sensibilização e Mobilização*. A fase (b) Diagnóstico do território não teve apenas o papel de conhecer a realidade, conforme colocado no quadro, mas também o de garantir o envolvimento da comunidade local para seu envolvimento no processo. Durante a etapa de *Sensibilização e Mobilização*²¹ foram realizadas, em ambos municípios, diversas ações de visitas e seminários locais para troca de experiências, cursos de capacitação para agentes locais, além do diagnóstico audiovisual. Este diagnóstico teve como principal objetivo preparar a população para seu envolvimento no conjunto do processo, e mais especialmente, na elaboração do Plano. Como coloca Turnes, 1998:

"Em municípios de pequeno porte que pretendam construir um desenvolvimento que tenha em conta as possibilidades e as demandas locais, nos quais as instituições públicas disponham de poucos recursos, a função de sensibilização e mobilização da comunidade local por meio do diagnóstico é de extrema relevância".

Como o plano de desenvolvimento local seria elaborado na fase a seguir (fase c) com participação de lideranças representativas do espaço local, estas lideranças proporião estratégias e ações com base no referencial de desenvolvimento que trariam para as oficinas de elaboração do plano. Neste sentido, tornou-se necessário trabalhar um novo referencial sobre alternativas de desenvolvimento para o conjunto das lideranças locais. Foi com esta preocupação que realizou-se os seminários de troca de experiências, as capacitações, as visitas a experiências bem sucedidas²², além do diagnóstico audiovisual, dentre outros. A elaboração participativa de planos de desenvolvimento locais, remete ao questionamento se o referencial das pessoas da comunidade sobre o que vem a ser desenvolvimento, realmente vai potencializar um

²¹ Corresponde à junção das fases (a) Contato X Contrato & (b) Diagnóstico do Território.

²² Tanto as visitas a experiências bem sucedidas, quanto os seminários de troca de experiências deram às comunidades a oportunidade de conhecer experiências que vem sendo desenvolvidas em outros municípios da Região Sul do Brasil, sejam elas na área de políticas públicas para promoção do Desenvolvimento, uso de tecnologias agroecológicas, agroindustrialização de pequeno porte, cooperação e associativismo, dentre outras, tendo sempre a agricultura familiar como referência.

processo que gere sustentabilidade ambiental, social e econômica. "Para muitas pessoas envolvidas nestas ações, para promoção do desenvolvimento local, até passarem por um processo de formação e ressignificação de suas perspectivas, gerar desenvolvimento significaria trazer uma grande indústria para se estruturar no município"²³. Neste sentido, estruturou-se a *etapa de sensibilização e mobilização*, com objetivo de trazer à percepção das lideranças locais outras perspectivas de desenvolvimento, para que estas constassem nas estratégias, propostas e ações de cada plano.

Inicialmente, em cada caso, constituiu-se um *contrato* com as organizações da sociedade civil e do poder governamental local, o qual definiu as bases para continuidade do processo. Este contrato, em Passos Maia, formulou-se como um compromisso público entre as diferentes forças organizadas do município, sem a efetivação de um documento específico²⁴. Em São José do Cerrito assinou-se a "carta de compromissos para o desenvolvimento local do município de São José do Cerrito". Em ambos casos, ficaram definidas diretrizes para a ação, que são aquelas construídas e propostas especificamente pelas ONG's, conforme apresentado anteriormente. Estas diretrizes foram apresentadas e discutidas com as comunidades locais que compõem cada município. De forma mais ou menos intensa, em um local ou outro, elas foram trabalhadas, pelo menos até a fase de elaboração do plano. O conjunto destas diretrizes tem reflexos sobre as conclusões deste estudo, porém é a participação, apresentada como catalisadora de todo o processo, o que mais nos interessará, especialmente na constituição e consolidação do Fórum de Desenvolvimento Local. Ressalte-se que, são especialmente as pessoas e grupos envolvidos com o FDL que mais se envolveram no conjunto das discussões de diretrizes ao longo das diferentes fases da metodologia trabalhada. Isto avança porque amplia para além do poder governamental a oportunidade de discutir temas pertinentes à promoção do desenvolvimento local. É limitante porque, apesar de ampliar, ainda mantém muito restrito o circuito dos que discutem estas questões. Isto não quer dizer que parte destas discussões não tenham se capilarizado para uma maior parte do conjunto da comunidade local.

²³ Comentário de Luciano de Mello Philipe - Agrônomo de Passos Maia.

²⁴ Este acordo público se efetuou em reuniões de trabalho.

Após a efetivação do contrato para continuidade do processo com a comunidade local, e no contexto de sua mobilização e sensibilização, realizou-se um *diagnóstico municipal* (fase b), com base na metodologia do Diagnóstico audiovisual (DAV) desenvolvida pelo Instituto de Vídeo Educativo (IVE) de Curitiba, em parceria com a FAO/ONU. Segundo documento do Cepagro sobre animação de processos de desenvolvimento local:

“O diagnóstico em vídeo oferece uma perspectiva da realidade local em mecanismo de fácil recepção, que pode atingir, assim, um maior número de pessoas da comunidade. (...) Por meio do vídeo e de uma dinâmica de envolvimento da comunidade local, pode-se discutir diversas perspectivas de visão da realidade local com uma ampla parcela de seus habitantes. (...) O diagnóstico, nesse sentido, tem o principal papel de animação e de preparo da comunidade local para a etapa do planejamento participativo” (Turnes, 1998).

O diagnóstico audiovisual implica na montagem de uma fita de vídeo na qual é estruturada uma visão da realidade local, organizando dados sobre a realidade sócioeconômica e ambiental do município. Sua estruturação, está também preocupada em explicitar ao máximo a opinião das pessoas locais, quanto aos principais limites e potenciais para seu desenvolvimento, constituindo-se assim, a própria fita como um mecanismo de discussão entre as pessoas locais sobre sua realidade. Neste sentido, as informações da realidade local são compostas na edição do vídeo, especialmente na forma de depoimentos que afirmem os dados coletados na sistematização dos principais problemas e potencialidades locais. Segundo o coordenador do Instituto de Vídeo Educativo, o DAV funciona como um mecanismo importante para as pessoas perceberem que, o que elas achavam que era um problema apenas seu, que elas estavam vivendo na sua propriedade ou na sua comunidade, era um problema que atingia muitos outros no mesmo município.

Após elaborada a fita de vídeo contendo o diagnóstico audiovisual (DAV), foi realizada uma rodada de reuniões nas comunidades, colégio e organizações de ambos municípios, reuniões estas onde foi apresentado o DAV e realizada uma discussão sobre a realidade do município e as possíveis alternativas para superar seus principais problemas e potencializar seu desenvolvimento. Nestas reuniões também foram escolhidos os representantes comunitários que participariam do grupo de elaboração do Plano Estratégico e Participativo de Desenvolvimento Local.

Realizada a etapa de sensibilização e mobilização da comunidade local, através das fases, contato e contrato e diagnóstico do território, partiu-se para a fase (c) *elaboração do Plano Estratégico e Participativo (PEP)*²⁵ de desenvolvimento local. Esta elaboração estruturou-se, em ambos municípios, através de oficinas que trabalharam desde o histórico do município e a missão do FDL, até propostas e ações que deveriam ser trabalhadas pelo poder governamental local e pelas organizações da sociedade civil para, assim, bem realizar a missão definida para o FDL (quadro 02 – apresenta os passos de elaboração do PEP e o papel de cada um).

A etapa de elaboração do plano em cada município foi bastante extensa, sendo de 06 (seis) dias em São José do Cerrito e 07 (sete) dias em Passos Maia. Toda construção dos conteúdos do plano foi feita através de trabalhos de grupos, visando garantir a participação de todos os envolvidos em seu processo de elaboração. A coordenação geral dos trabalhos de elaboração do plano e a sistematização dos trabalhos de grupo ficou por conta da assessoria das ONG's anteriormente citadas, mediante o posicionamento de acordo da plenária de elaboração do PEP. Os planos definiram desde uma dimensão estratégica, observando um horizonte de longo alcance e duração para o desenvolvimento de cada município, até uma dimensão operacional, contemplada pela previsão de ações concretas a serem trabalhadas no curto/médio prazos, para caminhar na dimensão estratégica definida²⁶. Como resultado deste processo de elaboração dos PEP's foram produzidos documentos bastante extensos (acima de 70 páginas cada um), nos quais estão as orientações de por onde deve caminhar o processo de desenvolvimento em cada município, processo este que, para ambos casos, está previsto que deve ser coordenado pelo FDL.

²⁵ O Planejamento Estratégico Participativo (PEP) é uma metodologia de planejamento sistematizada pelo Professor Joel Souto Maior da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Para esta sistematização o Prof. Joel utilizou noções de planejamento estratégico desenvolvidas especialmente em empresas privadas e noções de planejamento participativo desenvolvidas, principalmente, em instituições públicas. Para aplicação desta metodologia por parte dos assessores do CEPAGRO, VIANEI e APACO foi oferecida uma capacitação para os mesmos, a qual foi ministrada em duas 'Oficinas de Capacitação' de 03 dias cada (45 horas/aula). Maiores informações ver Souto-Maior, 1997.

²⁶ Os planos operacionais do PEP de cada município referem-se a um grande número de ações concretas para cada caso, sendo bastante extensos e por isto não os apresentarei neste trabalho. As questões estratégicas que, conforme mencionado anteriormente, referem-se à dimensão de maior prazo e longo alcance como propostas para o desenvolvimento local, estão apresentadas no relato específico de cada município, no capítulo 3.

Quadro 02: Passos trabalhados para elaboração dos PEP's de São José do Cerrito e Passos Maia

PASSO	FUNÇÃO
Histórico	Visa resgate da evolução do município de forma a definir um ponto de partida comum aos participantes do processo de elaboração do Plano, ajudando na definição de para onde deseja-se que caminhe o desenvolvimento local.
Mandato	Delimita as atribuições e competências do plano de desenvolvimento local identificando e definindo a quem compete elaborar, aprovar, executar e fiscalizar o mesmo. Define as melhores condições para atuação na construção do plano a partir de leis, normas, regulamentos e tradições.
Missão	Define o objetivo central do planejamento, onde se deseja chegar no processo de Desenvolvimento Local. Define também a razão de existir do Fórum de Desenvolvimento Local, órgão aglutinador e responsável pela coordenação geral do processo.
Análise de Ambiente Externo	Constitui uma análise aprofundada dos fatores que limitam o desenvolvimento do município e sobre os quais as entidades envolvidas têm pouca capacidade de controle. Para isto o grupo elaborador do PEP avalia as tendências políticas, sociais, econômicas, legais, etc, que poderão afetar de maneira decisiva o desempenho atual e futuro do Plano. Os fatores identificados foram divididos em oportunidades e ameaças para o bom andamento do plano de desenvolvimento local.
Análise de Ambiente Interno	Consiste em uma análise aprofundada dos fatores que limitam o desenvolvimento do município, sobre os quais as entidades envolvidas possuem uma elevada capacidade de controle. Para isto, o grupo elaborador analisa uma série de parâmetros que poderão afetar de maneira decisiva o desempenho atual e futuro do Plano. Os fatores identificados foram divididos em pontos fracos e pontos fortes para o bom andamento do Plano de Desenvolvimento Local.
Questões Estratégicas	Referem-se a grandes questões, escolhas estratégicas, tópicos que têm interferência sobre o conjunto do ambiente planejado. São escolhidos pelo grupo elaborador como questões que se forem trabalhadas de forma integral e articulada podem gerar a médio/longo prazo o processo de desenvolvimento definido na missão.
Plano Operacional	São propostas e ações para responder às questões estratégicas, garantindo no curto/médio prazo o encaminhamento da execução das questões planejadas. Define ações concretas, prazos, origem dos recursos e os responsáveis pelas ações.

Fonte: São José do Cerrito, set/96; Passos Maia, dez/97.

Em seu conteúdo, os dois planos previram a necessidade de mais esforços para consolidação do FDL. Em ambos casos, quando da definição da missão²⁷, que é um dos momentos iniciais da elaboração do plano e que orienta o restante de sua construção, definiu-se qual deveria ser a missão do Fórum de Desenvolvimento Local:

"O Fórum de Desenvolvimento Local de Passos Maia é composto por representantes das comunidades, segmentos organizados da sociedade, do grupo de planejamento e do Poder Público, com assessoria da Apaco e Cepagro. Caracteriza-se pela sua abrangência, abertura sem discriminação, num trabalho coletivo, dinâmico e criativo que deve refletir a mobilização da sociedade passosmaiese. Diferencia-se por ser mais amplo, representativo e pelo envolvimento responsável dos diversos segmentos da nossa sociedade. O Fórum se fundamentará em valores éticos como compreensão, responsabilidade, autenticidade; sociais como: democracia, igualdade, solidariedade, e morais como: honestidade, companheirismo, humildade e amizade. Tem a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável compreendido em seus aspectos: econômico, social, político, cultural e ambiental, buscando melhorar a qualidade de vida e o bem estar a partir dos desejos e necessidades da população" (Passos Maia, dez/97).

O grupo de elaboração do PEP de São José do Cerrito também definiu uma missão para seu FDL:

"O Fórum de Desenvolvimento de São José do Cerrito é um conjunto de entidades e organizações governamentais e não governamentais, comprometidas publicamente com o desenvolvimento local. Caracteriza-se por seu espírito participativo e democrático, bem como pelo planejamento conjunto de seus trabalhos. Reune diferentes idéias, valoriza opiniões e ações de interesse comum. Diferencia-se por ser uma articulação voluntária e sem fins lucrativos. O Fórum fundamenta-se nos seguintes princípios: participação e democracia interna,

²⁷ A missão expressa a razão de existir da organização, a partir de um consenso obtido entre os participantes e considerando as expectativas das partes interessadas (Passos Maia, dez/97).

transparência, comprometimento e coerência com seus objetivos, sensibilidade, perseverança, valorização dos potenciais locais, interação de idéias, experiências e informações, realismo, ajuda mútua, honestidade, pluralidade, companherismo, respeito à natureza e responsabilidade. Sua finalidade principal é a busca do desenvolvimento sustentável e a transformação da sociedade, a partir de linhas de ação estratégicas, que visem o crescimento humano e social. Tem entre suas responsabilidades a discussão dos problemas e a busca de soluções, visando atender os anseios da comunidade e a melhoria da qualidade de vida. O Fórum procurará mecanismos que assegurem a execução e a fiscalização do Plano de Desenvolvimento Local de São José do Cerrito" (São José Do Cerrito, set/96).

Os planos também previram um conjunto de outras estratégias, propostas e ações que, do ponto de vista das lideranças locais designadas para sua elaboração, se adequadamente trabalhadas, poderiam gerar um processo efetivo de desenvolvimento local. Não aprofundarei a discussão sobre estas outras estratégias, propostas e ações em função de, a preocupação central deste trabalho estar nos limites e possibilidades de consolidação dos FDL's enquanto instituições coordenadoras do processo de desenvolvimento local em cada município. Cabe apenas ressaltar que, em cada município foi produzido um documento contendo o que foi construído no conjunto de oficinas de elaboração participativa do PEP. Estes documentos, chamados "Planos Estratégicos e Participativos de Desenvolvimento Local", ficaram definidos como orientadores das ações das diferentes organizações da sociedade civil e do poder governamental, no que se refere ao desenvolvimento de cada município.

Após a elaboração do PEP foi realizado um processo de divulgação e discussão conclusiva do mesmo em ambos municípios, para culminar com sua aprovação final pelo conjunto da população. Esta foi a fase de (d) *restituição do plano à comunidade*. Desta forma, apresentou-se o Plano nas diversas comunidades e organizações de cada município, para que as pessoas e grupos assim soubessem que rumos estaria tomando o processo integrado para promoção do desenvolvimento no município. Foram realizadas reuniões nas mesmas comunidades e organizações em que foi feita a reunião de preparação antes da elaboração do plano. Nestas reuniões de restituição, foi apresentado o conteúdo do plano elaborado em cada município. Membros do FDL e

do Grupo de elaboração do PEP foram às comunidades e organizações e coordenaram as reuniões de restituição do conteúdo do documento de planejamento, elaborado pelos representantes anteriormente escolhidos.

Este processo culminou, nos dois municípios, com um encontro municipal para apresentação, discussão e aprovação final do Plano Estratégico e Participativo de Desenvolvimento Local. Este encontro teve mais o caráter simbólico de aprovação final do conteúdo de cada plano pelo conjunto das pessoas e organizações, visto que, muitas discussões que possibilitaram maior aprofundamento já haviam ocorrido durante as oficinas de elaboração e nas reuniões nas comunidades e organizações para restituição do plano.

Após a fase de divulgação do plano junto à comunidade (*restituição à comunidade*), não houve uma unidade metodológica de assessoria e ação para o processo de desenvolvimento local, seja nos dois municípios em questão, ou mesmo na orientação das ONG's proponentes da metodologia. Isto, por mais que se mantenha o princípio básico de garantir a participação de pessoas das diversas organizações da sociedade local no desenvolvimento dos trabalhos. Ou seja, o quadro 01, apresentado anteriormente, sobre as fases que compõem a "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", proposto pelas ONG's já referidas, foi executado de forma articulada pelos municípios com a assessoria destas organizações, apenas até a fase chamada *restituição à comunidade*. A partir daí, foram dados encaminhamentos diferentes nos municípios em questão, recebendo inclusive diferentes orientações por parte das organizações de assessoria. Um melhor detalhamento de como o processo teve consecução em cada um dos municípios será apresentado no capítulo 3, no item específico para cada local.

O processo até aqui relatado foi coordenado pelo Fórum de Desenvolvimento Local (FDL). Segundo o PEP de cada município, as etapas posteriores de gestão da execução e avaliação do Plano de Desenvolvimento Local, também deveriam ser coordenadas pelo FDL. O objetivo explicitado nos documentos, em ambos casos, é de uma ação integrada entre sociedade civil e poder público locais para superar o processo de "degradação sócio-econômica" vivido em ambos municípios. Os rumos

tomados nos dois municípios, após a fase de *elaboração do plano*, são apresentados mais detalhadamente no capítulo 3.

A partir do FDL foi constituído o grupo de animação, composto por cinco pessoas em São José do Cerrito e dez pessoas em Passos Maia, com objetivo maior de ser o articulador das propostas e ações produzidas em cada etapa do processo, inclusive a partir dos grupos de trabalho no processo de execução do plano. Em Passos Maia, tal grupo se mantém com o mesmo formato, e em São José do Cerrito o papel, antes exercido pelo Grupo de Animação, é hoje exercido pela diretoria da Associação de Desenvolvimento Sustentável do Município de São José do Cerrito, que é o formato legal dado ao FDL no município²⁸.

O FDL tem características diferentes nos dois municípios quanto a sua composição. Em ambos, ele procura congrega o conjunto das organizações da sociedade civil local, além do poder governamental²⁹. Em Passos Maia, além desta composição ele traz também representantes das comunidades do interior do município, além de representantes do grupo de elaboração do PEP.

Em ambos municípios, produziram-se mudanças na forma de encaminhar o planejamento para o desenvolvimento municipal. Constituiu-se o Fórum de Desenvolvimento Local e outras formas e dinâmicas de participação das pessoas, grupos e organizações na construção da iniciativas para o desenvolvimento municipal. Em ambos, também, o desafio atual se encontra na gestão da execução do plano, o que tem ganho especificidades em cada local.

O plano estratégico participativo (PEP) de São José do Cerrito teve sua elaboração finalizada em setembro de 1996, enquanto o de Passos Maia foi em dezembro de 1997. A partir da conclusão da elaboração do PEP de cada município, o desafio que se colocou para o FDL e as organizações envolvidas com o processo foi o de concretizar sua execução. Isto implica em trabalhar dinâmicas que garantam que as estratégias, propostas e ações previstas em cada plano sejam concretizadas. Mais que

²⁸ Maiores informações sobre esta mudança são apresentadas no sub-capítulo sobre o FDL em São José do Cerrito. Para facilitar esta exposição continuarei falando em Fórum para os dois municípios.

²⁹ Sobre a composição do FDL de cada um dos municípios vide anexos 04 e 05.

isto: implica em garantir esta concretização mantendo as dinâmicas de participação e envolvimento até então trabalhadas, e tidas como catalisadoras do processo.

Segundo o depoimento dos representantes do FDL de Passos Maia, em reuniões de trabalho do mesmo, "a parte mais fácil do processo estava concretizada e a mais difícil estava ainda por vir". Numa avaliação do assessor do Vianei para o processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito no ano de 1997, ele afirma: "Fazer o plano é fácil.....o difícil é gerar processo com base naquilo que foi planejado, garantindo-lhe continuidade e eficiência" (Santos, dez. 1997). A etapa de gestão da execução, acompanhamento e avaliação do plano³⁰ é a que vem sendo trabalhada desde a conclusão de sua elaboração até hoje. Um maior detalhamento sobre o andamento deste processo em cada município é apresentado no capítulo 3.

2.3. Pretensões e Limites para efetiva institucionalização dos FDL

O Fórum de Desenvolvimento local se estruturou inicialmente em torno de algumas pretensões, que precisaram ao longo do processo de sua constituição e consolidação em cada local, serem ponderadas na lógica da política municipal. Estas pretensões são apresentadas nos documentos constituídos em cada município e pelas ONG's de assessoria, além de serem expressadas nas falas de muitas das pessoas locais que se puseram à frente do processo em cada município. A ponderação da constituição e consolidação do FDL, frente à lógica da política em cada local, gerou enfrentamentos e novas sínteses entre os defensores da forma de organização proposta pelo FDL e aqueles defensores de outros interesses, inclusive interesses vinculados às práticas políticas tradicionais.

Abaixo, apresento algumas pretensões e limites constituídos a partir de tais pretensões do processo de estruturação dos Fórum de Desenvolvimento Local em cada um dos dois municípios:

³⁰ Esta etapa é o que está colocado no quadro 01: "fases que compuseram a metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", identificado como as fases de 'estruturação de grupos de trabalho', 'formação' e 'acompanhamento e avaliação'.

a) A intencionalidade primeira da criação do "Fórum de Desenvolvimento Local (FDL)" é a de uma integração efetiva dos esforços locais para promoção do desenvolvimento sob a ótica de sua comunidade. Segundo documento do Cepagro sobre animação de processos de desenvolvimento local, define-se o FDL como sendo:

"Um espaço que procura congrega as diferentes forças comprometidas com a proposta de desenvolvimento. Nele, o poder público e a sociedade civil são parceiros na construção de uma nova realidade local, fato que exige o amadurecimento de lideranças e instituições, pois os conflitos de interesse que, historicamente, marcaram a separação política entre eles, passam a ser tratados dentro de um novo contexto: o do futuro possível e da necessidade e sinergia entre as forças locais, em torno de seus projetos comuns. Essa parceria deverá sustentar-se sobre a legitimidade conferida pela comunidade ao Fórum" (Turnes, 1998).

A pretensão do FDL, de "congrega as diferentes forças comprometidas com a proposta de desenvolvimento", tem embutida em si uma lacuna estrutural: como congrega esforços se a dinâmica tradicional de formulação de políticas públicas é pautada por responder a interesses privados, normalmente não possuindo mecanismos que garantam a superação de tais interesses?

b) O FDL tem por objetivo qualificar e ampliar a capacidade de produzir resultados a partir das políticas públicas formuladas para a promoção do desenvolvimento local. Assim, uma de suas missões é organizar um processo de capacitação que prepare os agentes locais para a formulação e execução participada de tais políticas³¹.

"(...) é estratégico elaborar um plano de capacitação interna, que privilegie dois aspectos fundamentais: as maneiras de manter a legitimidade política e os mecanismos técnicos para a gestão do plano de desenvolvimento" (Turnes, 1998).

Na perspectiva de consolidação do FDL como uma instituição central, em nível local, para gestão das políticas públicas, remete inclusive à geração deste tipo de ambiente para capacitação dos agentes de desenvolvimento local. Como o FDL é uma

³¹ Importante ressaltar que uma das fases previstas na "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", conforme quadro 01, é a fase de *formação*, com objetivo de qualificar a ação do processo de desenvolvimento local, através de um programa estratégico de formação.

instituição recente, não consolidada na cultura política local, esta capacitação implica em um processo em que efetivamente se constitua uma nova cultura política, onde o FDL seja respaldado como espaço privilegiado para formulação das políticas públicas.

c) O FDL também é um espaço para construção de legitimidade às políticas públicas, na medida em que questões de porte estratégico para o desenvolvimento do município são discutidas passando por ele. Esta é a perspectiva que ele coloca para si, na proposta das ONG's que o propuseram com as características aqui apresentadas. Há iniciativas importantes no âmbito dos municípios em questão, que acontecem muitas vezes sem passar pelos espaços de discussão do FDL. Em São José do Cerrito, por exemplo, esta articulação chamada FDL ficou aproximadamente um ano sem se organizar, e ao poder governamental coube estabelecer as diretrizes do processo de desenvolvimento³². O FDL é uma instituição local que reúne grande representatividade, tendo em sua composição membros de grupos, comunidades e organizações da sociedade civil, e membros do executivo e do legislativo municipal. Projetos estratégicos, sejam eles polêmicos ou não, na medida em que forem discutidos e construídos com o respaldo desta coletividade têm possibilidade de serem legitimados pelos representantes do conjunto da sociedade local. O governante local, neste sentido, poderá aproveitar o espaço do FDL para construir legitimidade político-social para sua decisão. Cabe saber se ele terá o interesse e o senso democrático de discutir seus projetos estratégicos com a população, ao longo de seu mandato.

d) Os administradores do executivo municipal trazem um argumento recorrente que é o de seu papel e responsabilidade como administrador³³ e de que, em função disto, a ele cabe decidir sobre os rumos a serem escolhidos. Assim, assumem uma posição entre a maior legitimidade do processo de construção de políticas públicas, ou a visão da administração centralizada, onde a decisão sobre muitas questões públicas são tomadas, em última instância, no gabinete do Prefeito ou de algum Secretário Municipal, e não num processo negociado com a comunidade.

e) O FDL tem como pressuposto ser integrador de esforços e inclusor de pessoas e grupos no processo de desenvolvimento local. No entanto, muitas vezes há

³² Apresentarei mais detalhes sobre este período de "ausência" do FDL no capítulo 3, quando apresento um relato específico do andamento do processo após a elaboração do plano em São José do Cerrito.

uma satisfação com a idéia de representatividade das pessoas, ou mesmo a idéia de que por alguém trabalhar com determinado público, tem pois condições de representar suas necessidades e demandas. A integração do máximo de pessoas e grupos em um processo articulado de desenvolvimento pode aproveitar o potencial criativo deles e dinamizar a busca de soluções para superar suas necessidades e dar resposta às suas demandas (Villasante, 1995). Muitas vezes, no entanto, as pessoas e grupos locais são procurados para agirem como beneficiários de políticas públicas e não como agentes integrados num processo de decisão e execução destas políticas. Considere-se aqui que são normalmente os grupos organizados os que são chamados para participar do processo político a que nos referimos. Os grupos não organizados, já marginalizados por sua não organização, são duplamente marginalizados por não haver uma dinâmica que organize sua inserção no processo em andamento.

f) *O FDL traz com mais ênfase ao cenário político as organizações da sociedade civil*, que muitas vezes participam deste cenário, mas com uma ação muito mais reivindicativa do que efetivamente integrada num processo de proposição e execução das políticas públicas locais. Há vezes em que aconteceu, anterior à constituição do FDL, um sombreamento de esforços entre diferentes organizações da sociedade civil e delas com organizações do poder governamental. Esta situação foi percebida no caso de São José do Cerrito, quando por exemplo, havia caso de sobreposição de assistência técnica oferecida aos agricultores, de um lado pelo Centro Viane de Educação Popular e do outro pela Prefeitura Municipal. O FDL surge, portanto, como um ambiente para uma integração maior entre as organizações da sociedade civil e o poder governamental local.

Procurei apresentar neste subcapítulo algumas pretensões e limites colocados para a instituição Fórum de Desenvolvimento Local (FDL), identificadas de antemão nos documentos, nas falas dos que se envolveram em sua constituição em cada município, bem como nas práticas geradas nos processos estruturados para sua construção. Apresentarei a seguir um detalhamento do processo que se desenrolou nos municípios de São José do Cerrito e Passos Maia, o que possibilitará identificar melhor, posteriormente, como tais pretensões e limites se manifestaram em cada caso.

³³ Vide falas dos Prefeitos apresentadas para cada caso específico no capítulo 3.

3. OS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Os municípios aqui estudados, Passos Maia e São José do Cerrito, podem ser considerados essencialmente rurais devido ao fato de a maior parte de sua população morar e trabalhar no meio rural, além de serem municípios com uma baixa densidade demográfica³⁴. A forte relação com o meio natural e o fato de as principais atividades econômicas terem forte ligação com a produção agrícola e pecuária, compõem uma determinação do que vem a ser o meio rural. Em tipologias estruturadas para melhor orientar as políticas de promoção do desenvolvimento regional, a OCDE (1994) propõe definir-se as regiões em três tipos: essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanas. A definição de essencialmente rural contempla os critérios de mais de 50% da população residir no meio rural, sendo o meio rural, neste caso, definido como unidades locais com densidade demográfica inferior a 150 hab/km². Nesta configuração enquadram-se os municípios de São José do Cerrito e Passos Maia, como municípios essencialmente rurais. Falando de "município rural", Schmidt et alii (1999) afirma que, "para se ter idéia da importância destes municípios em Santa Catarina, estado onde o Cepagro atua diretamente, 194 dos 298 que o compõem têm menos de 15.000 habitantes e 148 deles, seguindo os critérios utilizados pelo IBGE, têm população rural superior à população urbana". Observe-se que para estes autores, denota-se como relevante também o número de habitantes do município, encarando esta aliança do "pequeno porte" e da maioria da população residir no meio rural como denotando o "município rural". Também nesta configuração se enquadram os municípios em estudo, os quais estou chamando de "municípios essencialmente rurais". Para estes municípios pode-se observar uma forte relação entre as possibilidades de desenvolvimento rural e as possibilidades de desenvolvimento municipal. São José do Cerrito está localizado na Região do Planalto Serrano Sul Catarinense (Microrregião de Lages) e Passos Maia na Região Oeste Catarinense (Microrregião de Xanxere) - conforme anexo 08.

³⁴ Do total da população, 81% em São José do Cerrito e 85% em Passos Maia moram no meio rural. O primeiro município possui uma densidade demográfica de 10,1 hab / km², enquanto o segundo de 7,7 hab /km² (Instituto CEPA/SC, 1999: 127,128).

A "valorização das áreas rurais - como espaço de produção de alimentos e matéria prima, como gerador de empregos, como patrimônio cultural, como reserva ambiental e, sobretudo, como espaço de vida de cerca de 30% da população brasileira e catarinense, aliada à revalorização do poder municipal, permitem repensar os rumos do futuro daqueles territórios, alocados à margem do modelo de desenvolvimento dominante" (São José do Cerrito, 1996).

Os municípios em questão ficaram à margem do processo de desenvolvimento pautado pela lógica do modelo "urbano-industrial". Recursos humanos, naturais e, conseqüentemente, econômicos foram historicamente deslocados destes municípios para viabilizar o processo urbanizador³⁵. Este modelo de desenvolvimento gerou o êxodo rural e o processo de degradação sócioeconômica (Turnes, 1996), os quais são resultados de um processo histórico que se faz fortemente presente, apesar das tentativas de superar esta realidade por parte de diversos municípios. Em muitos dos municípios essencialmente rurais catarinenses é visível o processo de degradação sócioeconômica por que passam.

No que se refere aos recursos administrativos das esferas governamentais, informações levantadas pelo Banco de Dados Municipais do IBAM³⁶ sobre a evolução das finanças dos municípios no período 1989/1995, mostram que as transferências federais e estaduais representam mais de 80% dos recursos com que contam os mais de 4.000 municípios com população inferior a 20 mil habitantes (Jornal do IBAM, Internet).

³⁵ Tanto São José do Cerrito quanto Passos Maia passaram por um "ciclo da madeira", onde grande parte de seus recursos florestais foram extraídos sem critérios de sustentabilidade, praticamente destruindo as reservas de Araucária em São José do Cerrito, e com poucas reservas ainda disponíveis em Passo Maia. Ambos, também foram vitimados pelo processo do êxodo rural, que ofertou mão-de-obra barata para o desenvolvimento urbano-industrial de municípios pólo, de estados do Centro-Sul do Brasil, reduzindo a população total e a população jovem destes municípios.

³⁶ Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Tabela 01: Recursos federais, estaduais e próprios movimentados nas prefeituras dos municípios em estudo

	São José do Cerrito		Passos Maia	
	Valor	%	Valor	%
Transferência da União	1.421.000,00	61,01	1.331.821,51	49,5
Transferência do Estado	878.000,00	37,7	1.034.636,16	38,4
Receita Própria	30.000,00	1,29	325.913,47	12,1
TOTAL	2.329.000,00	100	2.692.391,14	100

Fonte: Contabilidades Municipais
Organização: Oscar José Rover

A distribuição dos recursos federais, estaduais e próprios, no caso de São José do Cerrito, foi construída segundo uma média dos últimos quatro anos utilizada para montar o orçamento de 2000. No caso de Passos Maia os dados trabalhados referem-se aos recursos do ano de 1999 o que, segundo o contador da prefeitura, representa uma média dos últimos 03 anos. Observe-se na tabela que a afirmação levantada pelo banco de dados do IBAM é verdadeira para os dois municípios em estudo, onde em ambos, mais de 87% do orçamento depende de transferências federais e estaduais. Saliente-se, no entanto, que parte das transferências estaduais referem-se à alíquota própria do município em função da sua parcela específica de arrecadação de ICMS, a qual não foi possível determinar nos documentos disponíveis. A partir do índice provisório de participação dos municípios na arrecadação do ICMS, foi possível identificar uma variação da arrecadação local no ano de 1998, comparado com o ano anterior, que é o que determinaria o repasse de recursos de ICMS para o município no ano de 2000, em relação ao ano de 1999.

Tabela 02: Indicador da arrecadação dos municípios de Passos Maia e São José do Cerrito em circulação de mercadorias e serviços

	Arrecadação Agropecuária (1998) (em R\$)	Arrecadação Indústria e Comércio (1998) (em R\$)	Índice Provisório de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS (válido para 2000 - em %)
Passos Maia	7.928.427,00	4.131.344,00	+ 0,45
São José do Cerrito	2.967.191,00	1.771.510,00	- 0,66

Fonte: Secretaria do Planejamento e Fazenda 2, 1999.
Organização: Oscar José Rover

Importante perceber no quadro acima que apesar de possuir a metade da população de São José do Cerrito, Passos Maia arrecada mais que o dobro em ICMS. Além disto, o índice indicado é medido conforme a arrecadação de ICMS de cada município. No caso de Passos Maia, está demonstrada uma variação positiva para o ano de 1998, comparada com a arrecadação do ano anterior. No caso de São José do Cerrito, esta variação foi negativa. Isto determinará uma elevação, no primeiro caso, e uma redução no segundo caso, do repasse de recursos estaduais para o ano de 2000. Para um município envolvido numa dinâmica de desenvolvimento local, conforme apresentarei posteriormente, São José do Cerrito apresenta um quadro bastante negativo no que se refere a sua arrecadação. Ainda quanto a isto, segundo o Secretário de Administração deste município, de três repasses federais realizados nos mês de janeiro, o primeiro veio com uma redução de R\$ 13.000,00. Isto se deu pelo fato de o Fundo da Participação dos Municípios (FPM) ser medido em função da população municipal, e a população de São José do Cerrito, que já teve mais de 12.000 habitantes, teve estimativa de reduzir para menos de 10000 hab. conforme o último senso demográfico (1996)³⁷.

³⁷ Já em Passos Maia, a estimativa do último senso demográfico era de elevação da população. O esvaziamento de São José do Cerrito é em função do êxodo rural, que continua ocorrendo no município, sem qualquer reversão aparente mesmo pelo processo de desenvolvimento local que se pôs em curso. Já em Passos Maia, a constatação que se tem é que praticamente não tem havido o êxodo rural por venda de propriedade: "Venda mesmo é muito pouco. Terrenos rurais o que está saindo é de pais para filhos e os filhos estão ficando na área rural. O que a gente percebe é que as pessoas idosas saem da área rural e vêm para a cidade de Passos Maia por ter mais recursos, especialmente de saúde, e deixam seus filhos na área rural" (Escrivã de Paz e Tabeliã de Passos Maia). Pude comprovar esta afirmação verificando nas escrituras de compra e venda. "Tem havido compra e venda, mas não pelo êxodo rural, ao contrário. O INCRA tem comprado muita área para os assentados" (idem).

Estas transferências representam a possibilidade destes municípios possuírem recursos para investimentos em novas iniciativas de desenvolvimento. É necessário, para tanto, que estas iniciativas se referenciem em opções pautadas pela sustentabilidade dos recursos naturais, humanos e econômicos, o que demanda um processo de desenvolvimento participativo e identificado com as potencialidades e demandas locais, garantindo a superação de práticas políticas tradicionais que muitas vezes dominam seu gerenciamento na esfera local. A limitação de recursos econômicos externos remete a uma necessidade de organizar a priorização do seu uso, bem como à construção de elementos que auxiliem para melhor utilização dos recursos disponíveis no local, especialmente os de ordem ambiental e social. Isto é, aproveitar melhor a disponibilidade de recursos naturais existentes no espaço local, já que estamos tratando de ambientes onde há forte relação da sociedade humana com o meio natural, e aproveitar e potencializar a capacidade do capital social disponível no local, para que este saiba aproveitar melhor os recursos naturais e econômicos que podem ser utilizados.

Os processos de desenvolvimento local em curso nos municípios de São José do Cerrito e Passos Maia surgem com o objetivo de superar a degradação sócioeconômica, dinamizando o capital social, estimulando a criatividade e potencializando o uso dos recursos disponíveis em nível local. A partir da constituição do processo de desenvolvimento local em cada município, com assessoria das ONG's já citadas, os Fórum de Desenvolvimento Local (FDL) ficaram responsáveis por coordenar o processo em cada um deles. Em que medida os FDL's, que se propõem como um espaço integrador das estratégias e ações para promoção do desenvolvimento destes municípios, têm conseguido efetivar estas intencionalidades?

3.1. O caso de São José do Cerrito

O município de São José do Cerrito situa-se na Região Serrana Sul Catarinense, microrregião da AMURES (Associação dos Municípios da Região Serrana). Segundo Locks (1998), “A história deste município, origem de seu povoamento, atividade econômica, relações sóciopolíticas e outras influências culturais encontram-se profundamente associadas ao município de Lages, do qual foi desmembrado (...)”.

A maior parte da sua população é de origem cabocla³⁸, com forte marca da “ambiência e da cultura de fazenda”³⁹. Para Locks

“A fazenda como espaço social simbólico, constituindo verdadeiro *locus* por onde se articulou o poder econômico, político e se engendraram as relações sociais; lugar onde os agentes representaram grande parte de sua ‘representação de mundo’, construíram sua ‘identidade individual e social’ ou forjaram ‘estilos de vida’ ” (1998, p. 29).

Esta “ambiência e cultura de fazenda” determina fortemente o *habitus*⁴⁰ político dos habitantes da região e do município, neste caso especialmente do município onde as influências da impessoalidade são menos relevantes. Segundo Ianni (citado por Munarim, 1990, p. 33), referindo-se ao caboclo cujos antepassados viviam como agregados no ambiente de fazenda,

“(...) Estes homens pouca ou nenhuma consciência têm de integrar um município ou um distrito, que são a forma mais rudimentar de organização política; mesmo quando suas habitações estão agrupadas em alguma aldeia, esta encontra-se implantada dentro de uma ‘propriedade’, razão pela qual a vinculação impessoal com uma autoridade pública perde nitidez em face da presença ofuscante da autoridade privada”.

³⁸ Ou brasileira, como prefere chamar Locks (1998) pautado na estigmatização existente em torno da expressão caboclo na região.

³⁹ Locks, 1998

⁴⁰ Bourdieu, 1989.

A evidência da 'cultura da fazenda' na realidade de São José do Cerrito, produziu historicamente⁴¹ uma cultura de forte dependência dos líderes políticos locais, o que dinamizou a permanência de práticas políticas tradicionais nos moldes do clientelismo e assistencialismo. Para Locks:

"No conjunto das relações sóciopolíticas denota-se a conformação de um sistema engendrado pelas políticas clientelistas que impõem silêncio, geram dependência, dominação, submissão. Elas são reforçadas atualmente pela distribuição mensal de 862 cestas básicas, garantidas pelo programa "Comunidade Solidária" do Governo Federal, uma cesta para cada família carente. Conforme o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, existem 2.000 aposentados no município e 53,6% dos empregados do município são funcionários públicos (dado da AMURES et alii, 1997). Ou seja, a população de São José do Cerrito, em boa medida, garante sua sobrevivência através das políticas públicas compensatórias providas pelo Estado, seja na condição de aposentado, ou beneficiário da cesta básica. Em grande parte é uma população refém das políticas clientelistas do Estado. Não só do Estado, como constata Abramoway⁴²: '(...) há uma dependência personalizada e clientelística em que se encontram boa parte dos agricultores em relação ao comércio local (...)'" (1998, p. 81).

Neste contexto cultural, o latifúndio dominou politicamente a região por quase dois séculos (1766 – 1930). A oligarquia agrária regional teve forte domínio político durante este período, tendo grande peso inclusive na política estadual e nacional. Período em que a "cultura de fazenda" se fez hegemônica, marcando as práticas políticas desta região até hoje.

Em 07 de dezembro de 1961 ocorre a emancipação política de São José do Cerrito, quando na história administrativa do município constitui-se o primeiro mandato da prefeitura, que foi exercido pelo prefeito nomeado, João Severino Waltrick. Com sua emancipação política, seja com prefeito nomeado ou com os eleitos que o sucederam,

⁴¹ Para North, citado por Putnam, "(...) os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. Para Putnam, falando dos diferentes povos com diferentes heranças de tradições, "(...) os contextos sociais historicamente determinados propiciam-lhes diferentes oportunidades e motivações" (1996, p. 189).

⁴² ABRAMOWAY e MIRANDA, 1996 (p. 22).

há ainda forte prevalência da cultura política derivada da "cultura de fazenda", representada no clientelismo e assistencialismo.

Segundo Locks (1998, p. 39),

"(...) com uma população de ex-sitiantes, não proprietários legais, ex-agregados, ex-posseiros, alguns médios fazendeiros localizados, se estabeleceu e se institucionalizou a pequena propriedade rural e agricultura familiar em parte dos Campos de Lages e, mormente, do município de São José do Cerrito."

Em termos de poder governamental local, ou executivo municipal, começa a haver uma mudança em termos de lógica de clientela, com início da promoção da participação das pessoas e grupos locais apenas na gestão do prefeito Rui Ortiz (mandato de 1988 a 1991), evidenciado com maior ênfase na gestão do prefeito José Maria de Oliveira Branco (mandato de 1992 a 96). "Foi a partir da metade da administração do Prefeito José Maria para cá que começaram os Conselhos Municipais, antes não tinha" (Orientadora Pedagógica dos Programas da Área Social da Prefeitura). É importante esclarecer que o que desencadeou esta abertura para organização de conselhos nas diversas áreas não foi a vontade ou a percepção política de nenhum dirigente local, mas a necessidade de estruturar-se estes conselhos para acessar aos repasses federais e estaduais nas diferentes áreas (assistência social, agricultura, educação, ...).

"(...) a abertura e o investimento empreendido pelo governo local na mudança não é demonstrativo de uma eventual superação, de chofre, da histórica cultura de autoritarismo que caracteriza as relações políticas naquele município. Em vez disso, o caminho das mudanças que se impõe, de algum modo, como caminho único, é percebido como tal pelos agentes políticos que compõem o governo municipal. E assim percebido esse caminho como único, as mudanças são potencializadas por esses agentes ao mesmo tempo que tal caminho é revertido em processo por eles localmente controlado" (Munarim, 1999: 276).

É a administração José Maria que começa a estabelecer alguns critérios diferenciados para oferecimento de serviços públicos, especificamente na área da agricultura. Foi definido que a prioridade para recebimento de benefício público seria

àqueles que procurassem a prefeitura como representantes de uma organização, especialmente uma associação comunitária. É quando uma dezena de associações de comunidades rurais se organiza, por mais que tais organizações não conseguiram se organizar para além de aproveitar estes serviços públicos. A partir daí inicia-se um período onde não apenas os aliados do prefeito têm direito a receber benefícios públicos, mas configura-se uma política mais universalista. Isto não quer dizer que as lógicas de clientela foram superadas na política local e que o caminho para consolidação de uma institucionalidade com as características do FDL estivesse aberto, bastando estruturá-la.

Na mesma ordenação desde processo, foram constituindo-se movimentos e organizações populares, especialmente orientadas pelo Centro Vianei de Educação Popular, que tinha como uma de suas estratégias de rompimento com o poder tradicional local, a organização popular⁴³. Estas organizações procuravam caminhos que reordenassem as relações políticas locais, na direção de maior autonomia dos trabalhadores.

Até o mandato do prefeito José Maria de Oliveira Branco, o relacionamento das organizações populares com o poder governamental local era de enfrentamento sistemático. Para os membros das organizações populares e do Vianei, os governantes locais não abriam espaços para a participação popular, especialmente nos processos de decisão sobre as políticas públicas. Não havia sido produzido, até o mandato citado, nenhuma aliança entre as organizações populares, orientadas pelo Vianei, e algum governante do poder governamental, implicando em algum elemento que possibilitasse uma maior confiança das organizações na prefeitura, ou vice-versa. Inclusive ao contrário, na constituição da oposição sindical (do Sindicato dos Trabalhadores Rurais), do Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA), da Comissão Regional do Atingidos por Barragens (CRAB), o processo sempre se deu com base no enfrentamento entre

⁴³ As organizações populares assessoradas pelo Vianei foram fundamentalmente ligadas ao meio rural, pois o Vianei possuía uma definição quanto ao seu trabalho ser dirigido à organização do mundo rural, sob uma perspectiva popular. Com forte presença da atuação do Centro Vianei foi organizado o Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB/CRAB), a oposição sindical no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a constituição da Cooperativa de Crédito Rural e a Casa Familiar Rural, todos em São José do Cerrito.

membros das camadas populares locais, assessorados pelo Vianeí, com os governantes locais⁴⁴.

Foi no processo eleitoral que escolheu o Prefeito José Maria que celebrou-se um acordo entre as organizações populares e aquela candidatura. O acordo previa que caso fosse eleito prefeito, José Maria deveria garantir a liberação de uma pessoa das organizações para continuar promovendo o trabalho de articulação e formação das mesmas. Com o acordo firmado, e seu posterior cumprimento durante o mandato do prefeito eleito José Maria de Oliveira Branco, abriu-se o caminho para construção de uma relação de confiança entre as organizações populares locais e a prefeitura. Segundo Munarim (1999: 277):

"Não obstante a mudança ter se iniciado já com o governo municipal anterior, percebe-se com evidências claras que o período que compreende o governo do prefeito José Maria foi o tempo de maior transformação na relação governo local - organizações sociais populares. Efetivamente foi o período de maior aproximação entre as partes de que é possível de se verificar na história do município,⁴⁵ caracterizado por seus agentes de ambos os lados como um período de cooperação, de parcerias firmadas entre o governo municipal e as organizações da Sociedade Civil, mormente as de cunho popular".

3.1.1. A criação do Fórum de Desenvolvimento Local

O Fórum de Desenvolvimento Local (FDL) de São José do Cerrito foi criado a partir de um processo de discussão interinstitucional chamado pelo Centro Vianeí de

⁴⁴ É importante ressaltar que o Centro Vianeí de Educação Popular desempenhou um papel intenso de assessoria e acompanhamento à oposição sindical, durante dois processos eleitorais do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, sendo que na segunda eleição a oposição foi vitoriosa. Pessoas ligadas a este mesmo grupo estão na direção deste sindicato até hoje. O MMA e o MAB/CRAB foram constituídos no mesmo processo que contou com o Vianeí, através de seus Cursos de Educação Popular e de sua assessoria de formação, fazendo o trabalho de formação e, inclusive, articulação dos(as) agricultores(as) no município, bem como na Região Serrana Sul Catarinense. Esta assessoria de formação foi constituída neste período por um padre, uma freira, um pedagogo e um historiador. Maiores informações sobre esta fase do trabalho do Centro Vianeí de Educação Popular vide Moreira, 1998.

⁴⁵ Aliás, desde a fundação do município, em 1961, não há indícios de relação nenhuma de proximidade entre tais sujeitos político-sociais no sentido de se caracterizar alguma relação de cooperação. Esse distanciamento pode ser atribuído à simples razão de que as organizações populares, com características herdadas dos movimentos de lutas de classes e lutas contra o Estado autoritário, são recentes no município. Ademais, a emergência dessas organizações ocorre, em grande parte, justamente em oposição ao poder político local (Estado na sua configuração local) autoritário.

Educação Popular (Vianeí), assessorado pelo Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro). Conforme afirma Moreira, 1998 (p. 114), "este trabalho (a elaboração do plano de desenvolvimento local) teve iniciativa 'externa', através do Vianeí e do Cepagro". As discussões iniciais se deram entre o Vianeí e o Cepagro discutindo qual seria a proposta de atuação, o que formatou a metodologia de trabalho intitulada: "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local (vide item 2.2)". Numa reunião que aconteceu em agosto de 1995, com a participação do prefeito municipal, o secretário municipal de agricultura, uma representante do Movimento de Mulheres Agricultoras, uma representante da Igreja Católica local, um representante da Cooperativa de Crédito Rural e o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São José do Cerrito, o Coordenador do Vianeí e o representante do Cepagro para assessoria em desenvolvimento local, definiu-se o primeiro acordo entre estes representantes no sentido de aplicar a referida metodologia no município de São José do Cerrito. Esta reunião aconteceu durante a realização do Seminário Regional (região serrana e litoral catarinense) sobre Tecnologias Alternativas e Desenvolvimento Sustentável. O resultado da reunião, que foi a definição pela implementação de um processo de desenvolvimento local no município de São José do Cerrito, constou da Carta de Intenções deste seminário, como compromisso público de que se estaria iniciando um trabalho piloto em desenvolvimento local na Região. É importante ressaltar aqui que nesta ocasião, o prefeito José Maria de Oliveira Branco, era também presidente da Associação dos Municípios da Região Serrana Catarinense (AMURES).

A partir daí desenvolveu-se o processo de constituição do Fórum de Desenvolvimento Local (FDL), que foi formalizado em 19 de janeiro de 1996, quando da realização do Seminário de Troca de Experiências no município, no qual foram apresentadas experiências bem sucedidas em desenvolvimento rural de outros municípios e estados⁴⁶. Neste Seminário foi assinada a Carta de Compromisso para o Desenvolvimento Local de São José do Cerrito (anexo 02), por um conjunto de 17 (dezesete) entidades, movimentos e instituições locais, além das duas entidades assessoras (Vianeí e Cepagro). A assinatura da carta pelas 17 organizações foi o ato formal que constituiu o FDL de São José do Cerrito, sendo que à exceção das duas

⁴⁶ Estas experiências bem sucedidas são instrumentos de desenvolvimento local, especialmente para municípios de ambiente essencialmente rural (abertura de novos canais de comercialização, educação de jovens agricultores, uso de tecnologias com menor custo e menor impacto ambiental, dentre outras).

entidades assessoras, as demais são as componentes da estrutura organizativa do FDL.

Neste momento se formaliza a parceria entre as organizações da sociedade civil e do poder público local, na presença de aproximadamente 500 pessoas da sociedade local. Constitui-se o primeiro passo concreto de sensibilização e mobilização da comunidade do município, já que o convite e a participação neste seminário foram abertos para a comunidade em geral. Formaliza-se assim, o compromisso público entre organizações da sociedade civil e do Estado local em torno da continuidade do processo, em particular na organização participativa do planejamento do desenvolvimento local.

“Foi definida políticas para as Secretarias Municipais com base no Plano de Desenvolvimento Local, elaborado por várias entidades do município. Não foi uma entidade isolada que viu aquela prioridade política, foi num conjunto. O Plano criou anseios da comunidade, da sociedade e que a gente hoje tem que levar em consideração. Antes só se dava consideração para as idéias de um grupo afim” (Entrevista coletiva Poder Público – fala do Secretário Municipal de Administração)

A partir daí dois processos se deram concomitantemente: a) se montava a estrutura organizativa do FDL, procurando garantir funcionalidade e democracia nas decisões sobre os rumos do processo de Desenvolvimento Local; b) se dava continuidade na sensibilização e mobilização⁴⁷ das pessoas, grupos e organizações do município para buscar prepará-los e envolvê-los no conjunto da proposta, já que ela só teria sentido com o envolvimento da comunidade local. Assim, de um lado se montava a estrutura de funcionamento do FDL e do outro se realizavam visitas de agricultores a experiências, reuniões preparatórias e se elaborava o diagnóstico audiovisual (DAV).

A organização funcional que se estruturou para o FDL de São José do Cerrito foi basicamente constituída por três instâncias: a assembléia do Fórum, o grupo de

⁴⁷ Vide item 2.2. Como se estrutura a metodologia de animação de processos de desenvolvimento local.

animação e o grupo de elaboração do plano. A assembléia do Fórum⁴⁸ configurou-se como a instância maior de decisão no processo de planejamento para o desenvolvimento local. Todas as grandes orientações quanto à continuidade processo, especialmente na preparação para a elaboração do plano, foram definidas nesta assembléia. Ela era coordenada pelo grupo de animação, que foi um grupo constituído por 05 (cinco) a 07(sete) representantes de organizações que compunham a assembléia do Fórum. Este grupo de animação também coordenava e orientava, com o apoio da assessoria, os rumos do processo de desenvolvimento local. Este foi o grupo constituído, com objetivo de dar maior agilidade às decisões e encaminhamentos que não necessitariam reunir toda a assembléia.

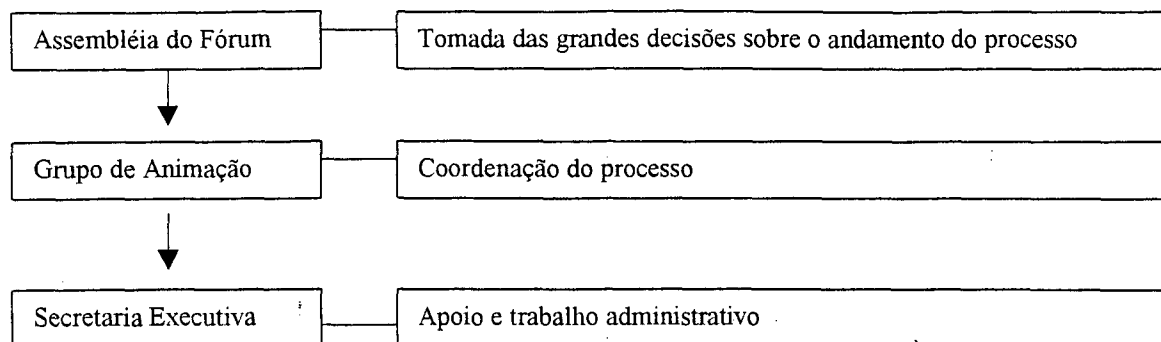
O processo contou também com o grupo de elaboração do plano, que foi composto por representantes das organizações que compuseram a assembléia do Fórum e representantes das comunidades locais, e teve como principal missão a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local (PEP). Este grupo foi composto por 18 pessoas das comunidades rurais do município, mais 02 pessoas por organização participante da assembléia do FDL. As pessoas das comunidades rurais foram escolhidas através das reuniões que se realizaram por setores comunitários⁴⁹, quando da apresentação e discussão do Diagnóstico Audiovisual. Cada setor comunitário escolheu dois representantes (de comunidades diferentes) para compor o Grupo de Elaboração do Plano.

À exceção do momento de elaboração do PEP, a estrutura do Fórum de Desenvolvimento Local ficou basicamente pautada pela sua assembléia e pelo grupo de animação, conforme organograma abaixo, além de uma secretaria executiva criada com papel mais administrativo e burocrático.

⁴⁸ Estou usando esta denominação "Assembléia do Fórum" para poder mais claramente diferenciá-la do grupo de animação e do grupo elaborador do plano. Para os que se envolveram no processo localmente a denominação do que estou chamando de assembléia do Fórum era apenas "Fórum".

⁴⁹ É a distribuição das comunidades por setores feita pela Igreja Católica local. Cada setor reúne, conforme o tamanho das comunidades, um número que pode ir de uma até uma dezena de comunidades.

Figura 01: Organograma hierárquico que compôs inicialmente a estrutura funcional do FDL de São José do Cerrito⁵⁰



Elaboração: Oscar José Rover

O FDL, na forma de sua assembléia, teve diversos encontros após o seminário de troca de experiências, organizando a continuidade do processo. Organizou o diagnóstico audiovisual⁵¹, sendo que com a fita de vídeo produzida realizou-se a já referida rodada de reuniões nos setores comunitários e entidades do município discutindo seu conteúdo, coletando propostas e idéias para o plano de desenvolvimento local que seria elaborado, além de, nos setores comunitários, escolher os representantes para compor o grupo de elaboração do plano. Este grupo foi composto por membros das organizações que compuseram o FDL de São José do Cerrito, além de 03 (três) representantes de cada um dos 06 (seis) setores comunitários, escolhidos nas referidas reuniões.

Ao grupo de elaboração do plano coube a missão de elaborar o Plano Estratégico e Participativo (PEP) de desenvolvimento local, o qual ficou definido como o documento que orientaria as ações posteriores do poder governamental e das organizações locais. A elaboração do plano foi orientada pela metodologia do planejamento estratégico e participativo (PEP), conforme apresentado no item 2.2, sobre a metodologia de animação de processos de desenvolvimento local e no quadro

⁵⁰ Esta figura está construída hierarquicamente. De cima para baixo, da maior instância de decisão, para a menor.

⁵¹ Para maiores informações ver Turnes, 1998.

02. O PEP de São José do Cerrito definiu orientar o processo de desenvolvimento do município, pautado em 04 (quatro) questões estratégicas⁵², quais sejam:

1. Como aumentar a renda dos agricultores familiares, garantindo a permanência dos agricultores e dos jovens no campo, e uma vida digna?
2. Como melhorar a administração e condições da rede hospitalar e assegurar um atendimento de qualidade à população?
3. Como construir uma educação voltada para a realidade do município?
4. Como o Fórum (FDL) poderá garantir a execução das ações do plano de desenvolvimento local?

Conforme apresentado no quadro 02 - passos trabalhados para elaboração dos PEP's de São José do Cerrito e Passos Maia -, as questões estratégicas (QE's) são o momento em que se definem as linhas mestras do plano de desenvolvimento local. É após a definição das QE's que se elaboram as propostas e ações concretas, justamente para responder a tais questões. Foram 04 (quatro) oficinas de elaboração que totalizaram 06 (seis) dias de trabalho para concluir o PEP. O Plano constituiu-se, dentre outras partes, com o histórico do município, passando pela elaboração da missão do Fórum de Desenvolvimento Local, pela definição das questões estratégicas apresentadas acima, até a elaboração do plano operacional, onde constam as propostas de ações concretas para serem executadas a curto/médio prazo, para assim caminhar na direção das estratégias previstas. Desta forma, elaborou-se um documento complexo, onde consta o conjunto de questões, propostas e ações identificadas pelas lideranças da sociedade civil e do poder governamental local, como as que devem orientar seu processo de desenvolvimento.

Após a elaboração do plano realizou-se sua apresentação, discussão final e aprovação pelas comunidades, num evento municipal, onde participaram

⁵² "Uma questão estratégica é uma dificuldade ou problema que tem influência significativa no processo de desenvolvimento de uma região ou organização" (São José do Cerrito, set/96). "As questões estratégicas referem-se a tópicos que têm interferência sobre o conjunto do ambiente planejado, e que foram escolhidos pelo grupo planejador como questões que, se forem trabalhados de forma integral e articulada, podem gerar um processo de desenvolvimento a médio/longo prazo" (PEP Rural, 1998).

aproximadamente 70 pessoas, para sua aprovação final⁵³. O grupo de elaboração existiu enquanto aconteceram as 04 oficinas de elaboração do PEP. Ele ainda se envolveu nos encontros nas comunidades e organizações quando da apresentação e discussão do que havia sido produzido nas 04 oficinas. A partir daí, partiu-se para o processo de gestão da execução do plano, que manteve a estrutura organizativa do FDL, apresentada na figura 01.

Para cada uma das questões estratégicas do Plano de Desenvolvimento Local, apresentadas acima, foram elaboradas diversas propostas e ações, com vistas a garantir sua consecução. A última questão refere-se especificamente à institucionalização do FDL, que é a questão estratégica que interessa mais diretamente a este trabalho. Um Fórum que foi constituído para gerir o processo de desenvolvimento local em curso, e para o qual o Plano Estratégico Participativo previu um papel central no processo. Mas qual a possibilidade de avançar na constituição e consolidação desta nova institucionalidade gestora do processo de desenvolvimento local, num município em que a 'cultura de fazenda' é predominante e 'a relação impessoal com a autoridade pública é ofuscada pela presença da autoridade privada'?

Apesar de se ter previsto um conjunto de propostas e ações para dar resolução à questão estratégica 04, de como o FDL poderia garantir a execução das ações do plano, o FDL teve dificuldades de avançar enquanto uma instituição coordenadora deste processo.

No desencadear da execução do plano e sua gestão, novas correlações de força foram se estabelecendo, especialmente evidenciadas numa disputa de espaço entre as organizações populares⁵⁴ e o poder governamental local. Neste momento o poder governamental assumiu de maneira integral as responsabilidades pela execução do

⁵³ Esta assembléia, "de caráter público, contou com a participação de 70 pessoas. Ela foi válida e estratégica para resgatar o compromisso dos vários atores no processo de desenvolvimento" (VIANEI, set. 1997)

⁵⁴ Quando falo em organizações populares uma nomenclatura utilizada por muitas lideranças locais, que diferencia estas de outras organizações da sociedade civil. Estou me referindo especificamente àquelas de caráter mais massivo e articuladoras dos(as) trabalhadores(as) e pequenos agricultores locais. São as mesmas organizações que estão no circuito do trabalho do Centro Vianeí de Educação Popular, citadas anteriormente. Não estou fazendo referência a outras organizações da sociedade civil como o Sindicato Rural (patronal) e o Clube de Diretores Lojistas, por exemplo.

plano, havendo um afastamento temporário das organizações populares⁵⁵. A maioria das ações previstas no plano continha orientações para o trabalho da prefeitura, como não podia ser diferente, já que foi um plano de desenvolvimento local e a prefeitura é o principal agente do município com responsabilidade de trabalhar as políticas públicas neste sentido. No entanto, o plano previa também que a gestão do processo de desenvolvimento não caberia apenas ao poder governamental, mas a uma articulação deste com as organizações da sociedade civil: o FDL. Os governantes locais no primeiro ano de execução do plano, logo após sua elaboração, não garantiram a gestão da execução do plano de forma articulada com as organizações da sociedade civil, não passando a discussão de encaminhamentos do processo por dentro do FDL.

Falando deste momento de rompimento⁵⁶, em que os integrantes da prefeitura não se integraram mais ao grupo de animação e à assembléia do FDL, à revelia das demais organizações e das assessorias, definindo conduzir sozinha a execução do plano

“Eles acharam que tinham condições de andar sozinhos” (Professor do Colégio Agrícola Caetano Costa, liberado para a Secretaria Municipal de Agricultura, referindo-se a este momento de afastamento entre o Poder Governamental e as Organizações Populares, incluindo aí um afastamento do Centro Vianeí de Educação popular da assessoria que vinha prestando).

Praticamente um ano e meio depois da conclusão da elaboração do plano, quando fiz minha primeira incursão de campo (em janeiro de 1999) as questões estratégicas 01 e 03, mesmo que de maneira parcial tinham recebido encaminhamentos para sua efetivação. Uma refere-se à educação e a outra à renda dos agricultores, dois temas que, independente de estarem no plano deveriam receber encaminhamentos por parte do poder governamental local. Já a questão estratégica 02, que implicaria em transformações estruturais no hospital do município, no qual a Prefeitura tem a coordenação do Conselho, não havia recebido nenhum

⁵⁵ Cabe ressaltar que as "outras organizações da sociedade civil", apesar de terem um espaço de articulação com os governantes locais, não possuíam um poder, ou sequer a vontade de mobilização da população local, nos moldes das organizações populares. Sua tradição de organização se pautava por acertos administrativos (de gabinete), para os quais esta hegemonização do processo pelo poder governamental não representava nenhuma limitação.

⁵⁶ Este rompimento do processo integrado de desenvolvimento local vai do segundo semestre de 1997 ao segundo semestre de 1998.

encaminhamento. A coordenação, pelo FDL, do processo de desenvolvimento local (questão estratégica 04) estava tendo uma retomada de discussão, através da constituição da Associação de Desenvolvimento Local do município⁵⁷.

Em termos das etapas previstas pela "metodologia de animação de processo de desenvolvimento local", após a elaboração do plano foi apenas realizada a etapa de restituição à comunidade. A constituição de grupos de trabalho, de um programa estratégico de formação e de um processo de acompanhamento e avaliação, não tiveram encaminhamento

3.1.2. Conflitos gerados e geradores

A institucionalização do Fórum de Desenvolvimento Local está no centro do principal momento de crise desta proposta participativa de desenvolvimento. No momento de efetivar esta nova institucionalidade e dar-lhe poder de decisão sobre as coisas públicas locais é quando se geram os conflitos de poder. A cultura política diretiva dos que estão à frente dos espaços de poder local demonstra sua força, dificultando o avanço desta nova proposta organizativa.

Falando da relação do poder governamental com as organizações populares locais, um representante de uma destas organizações afirma:

“(...) eles queriam que fosse o poder público o dono do plano. (...) e daí eles perdiam espaço, porque todos os seminários dava para sentir que eles queriam transmitir para o povo que estava presente que a prefeitura era o pai”
(Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais).

Outra fala, no entanto, diz:

“Quem estava tomando conta do plano era quem estava participando, e que estava aparecendo – é natural e normal. Tem esses outros que ficaram de fora...”
(Secretário Municipal de Administração).

Do ponto de vista do atual prefeito, por sua vez, sequer houve conflito:

⁵⁷ A seguir, descrevo com mais detalhes este processo.

(...) nunca houve desencontro entre o poder público e a sociedade civil; sempre houve entrosamento. Só faltou aquela motivação de ficar se encontrando mais; agora se retomou” (Prefeito Municipal)

Nas diversas falas dos entrevistados deste estudo, foi possível observar a diferença marcante entre as respostas dos membros das organizações populares, daquelas dos membros da prefeitura. Claramente os membros da prefeitura remetem a uma inexistência de conflitos, tendo ocorrido apenas alguns contratemplos. Já para os membros das organizações populares a prefeitura procurava uma hegemonia e legitimidade popular quanto a coordenar a condução do processo de desenvolvimento local, sem no entanto, possuir esta legitimidade e autoridade de fato.

Há um conflito entre Estado e organizações populares, devido ao maior poder e estrutura de ação do primeiro, e o medo de perder espaço de articulação do segundo grupo. Como a perspectiva de construção do FDL pressupunha a ampliação da participação na definição e execução das políticas públicas, mas a prefeitura chamava para si a responsabilidade por haver realizado alguma ação planejada e construída coletivamente com as organizações populares, estas organizações se viram como que manipuladas pelos governantes municipais, já que os bônus dos trabalhos realizados estavam sendo indicados pelos membros do governo municipal como realizações suas.

Aos que estão nos espaços de poder local, particularmente no executivo municipal, prepondera a idéia de harmonia em torno do seu poder. No leque de ações previstas no PEP, encaminham aquelas que consideram mais relevantes, não trazendo para a decisão coletiva como ordenar as prioridades do plano operacional, derivado do plano estratégico construído com participação popular. Como evidencia a fala do Secretário Municipal de Administração, que extra-oficialmente também desenvolve a função de Chefe de Gabinete:

“(...) tem alguns pontos em que as pessoas estão afim de abraçar a causa, em outros não abraçam, mas às vezes criticam aqueles que estão conduzindo”
(Secretário Municipal de Administração).

O secretário municipal refere-se à crítica àqueles que estão conduzindo, quando fala da crise gerada no momento em que o poder governamental assume de maneira

integral a execução do plano, propondo-se a ouvir as organizações, mas não em envolvê-las de forma efetiva na tomada de decisões. O consenso é procurado e aceito quando vem como manifestação de uma unanimidade em torno do poder do dirigente local. Entenda-se que propostas e linhas de trabalho já estavam orientadas pelo PEP, mas estas divergências surgem nos encaminhamentos para sua execução, bem como na priorização pela execução de uma ou outra prioridade do plano.

Segundo fala do atual coordenador executivo do Vianeí:

"A parte inicial é onde participa mais gente, é mais gostoso de fazer inclusive, mas esta parte do pós-planejamento é mais complicada mesmo. É ali que se definem as coisas, é ali que o jogo político e de poder é mais complicado de se resolver. Porque ali você não pode seguir uma metodologia simplesmente, tem que botar o que é projeto de cada um na mesma mesa e negociar, e aí é mais complicado. Inclusive começam a aparecer as contradições ali, de cada um dos atores, quer dizer, um quer puxar para um lado, o outro pro outro. Esta história do pacto (do plano), começou a aparecer as divergências mais propriamente ditas ali".

O consenso como possibilidade de explicitação de divergência (ou conflito) que é uma expressão da diversidade local, não é aceito. Ele remete à aceitação de outras formulações/proposições na arena de debates sobre as coisas públicas, que não as oriundas do poder central estabelecido no local.

"(...) na essência, a gente percebe que eles estavam achando que estavam perdendo espaço. Pensando bem, até os técnicos da área da agricultura estavam perdendo espaço com os do Centro Vianeí. Muita coisa nova, muita coisa podia ser feita, e então, na minha avaliação, eles quiseram dar um basta" (Presidente da Associação da Rádio Comunitária de São José do Cerrito, falando do que gerou o momento de paralização da execução participativa do Plano).

Neste período, que foi do segundo semestre de 1997 até o segundo semestre de 1998, ocorreu uma estagnação do trabalho participativo que vinha sendo desenvolvido em termos de desenvolvimento local. De maneira mais objetiva e explicitada, isto foi provocado por uma contradição entre o executivo municipal e as organizações

populares, em função de divergências como: o encaminhamento da institucionalização do Fórum Municipal de Desenvolvimento⁵⁸; a contratação e pagamento da monitora da Casa Familiar Rural⁵⁹; o estabelecimento de convênio com a assessoria⁶⁰ ao processo de desenvolvimento local. Parece que o que levou a estas divergências não foi um ou outro destes itens, mas o risco de perda de espaço político pelos governantes situados na prefeitura naquele momento. Além das organizações que já atuavam há mais tempo no município (sindicato dos trabalhadores rurais, movimento das mulheres agricultoras e movimento dos atingidos por barragens) outras organizações foram estruturadas mais recentemente, todas compondo o grupo diferenciado do que estava na prefeitura, tendo forte ligação com o Vianeí. Das organizações que haviam sido criadas mais recentemente merecem destaque: a cooperativa de crédito rural São José do Cerrito Ltda - CREDICARU⁶¹, a associação dos pais da casa familiar rural e algumas das associações de comunidades rurais mais atuantes do município.

Estas divergências representam o marco de um conflito de poder entre diferentes forças políticas locais. Elas não representam o pano de fundo do conflito, mas alguns fatos utilizados como argumento para justificar atitudes em meio a um conflito de interesses políticos. No momento do conflito a assessoria, que até então havia assumido uma postura de mediação, se posiciona no centro do mesmo, em torno da viabilização da monitoria da Casa Familiar Rural. Isto gerou um enfrentamento do Centro Vianeí de Educação Popular com o executivo municipal. Neste momento estava também em discussão a assinatura de um convênio entre a prefeitura e o Vianeí, já que o último não possuía mais recursos institucionais para continuidade da assessoria ao trabalho que convencionou-se chamar de desenvolvimento local, tema desta dissertação. No contexto de conflitos citados o convênio não é assinado, não ocorrendo portanto, o repasse de recursos necessários para que o Vianeí desse continuidade na

⁵⁸ Questão estratégica 04 do PEP.

⁵⁹ É uma proposta feita para responder à 3ª questão estratégica do PEP. A Casa Familiar Rural (CFR) é uma organização de profissionalização de jovens agricultores que trabalha com a pedagogia da alternância, tendo sido criada a partir de um trabalho de assessoria do Vianeí, envolvendo as organizações populares e a prefeitura. A CFR é coordenada pela associação de pais dos alunos. Para funcionar a casa, a prefeitura assumiu a responsabilidade com a reforma do centro comunitário cedido pela associação dos agricultores da comunidade rural que a sediou, bem como garantir o pagamento da monitora da casa, uma agrônoma escolhida através de concurso. A Epagri assumiu a cedência de um veículo para viabilizar as idas da monitora às propriedades dos alunos da CFR.

⁶⁰ Na ocasião trabalhada diretamente pelo Centro Vianeí de Educação Popular, com apoio do Cepagro.

⁶¹ É um órgão financeiro dos agricultores que atua como um agente na busca de crédito para seus associados, além de oferecer outros serviços semelhantes a um banco (conta corrente, cheque, aplicações, pagamento de contas diversas, etc).

assessoria à gestão do Desenvolvimento Local, portanto, ao Fórum de Desenvolvimento Local⁶². Segundo fala do coordenador executivo do Vianei "não foi só uma crise do processo de desenvolvimento local, o Vianei também viveu a crise, inclusive financeira e de quadro profissional".

Neste mesmo contexto se explicita uma forma de disputa pelo poder político local entre as organizações populares, em sua maioria identificadas com o Partido dos Trabalhadores (PT), e o executivo municipal, composto por uma coligação de partidos onde é majoritário o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Esta correlação partidária, em alguma medida, manifesta a disputa de poder que se configura neste momento, com a possibilidade de se constituir como poder através do executivo municipal, apesar da crise que marca as prefeituras em geral, e a prefeitura de São José do Cerrito em particular. Estes dois blocos partidários marcam, neste momento, uma posição evidenciando menos a mediação e a possibilidade de consenso, e mais o conflito entre as forças políticas. Há uma disputa maior pelo poder de hegemonizar a máquina política local, do que por projetos que dariam orientação ao processo de desenvolvimento. A questão maior era quem ganharia e quem perderia mantida a estrutura organizativa e a correlação de forças que estava colocada.

“Na minha avaliação não era uma questão de projeto, e nem uma questão financeira (que a prefeitura tanto alegava). Prá tudo se dá um jeito. A disputa se dava, de um lado com o pessoal da prefeitura, e do outro o pessoal das organizações populares e do Vianei. Na minha avaliação, eles não queriam mais a assessoria do Vianei, pois com isso não corre o risco de nos deixar um espaço aberto, muitas idéias, muitas coisas...” (Presidente da Associação da Rádio Comunitária).

Pode-se questionar aqui, qual o papel do prefeito num processo como este. Quando do mandato do prefeito José Maria de Oliveira Branco foi possível se fazer o trabalho em parceria, bem como as mediações necessárias. No mandato do prefeito Alvarino de Souza não se conseguiu garantir o trabalho integrado que vinha sendo desenvolvido. No entanto, no processo eleitoral que elegeu o último Prefeito, houve

⁶² Ressalve-se aqui que internamente ao próprio Vianei se questionava quanto à validade de trabalhar com esta assessoria no nível mais amplo do município, ao invés de priorizar a assessoria em agroecologia diretamente às associações de agricultores e comunidades rurais.

uma tentativa do prefeito anterior em fazer uma aliança com o PT, no qual está grande parte das lideranças das organizações populares. As lideranças locais do partido dos trabalhadores optaram por lançar candidatura própria, já que a proposta de aliança feita pelo prefeito José Maria era na verdade uma proposta de apoiar o seu candidato. Saliente-se que o candidato do PT era o ex-secretário municipal de agricultura do mandato do prefeito José Maria, o qual saiu da Prefeitura no meio do mandato devido à divergência com a forma de encaminhar o processo por aquela administração. No entanto, face à postura adotada por este prefeito, foi possível manter-se a parceria e as mediações entre a prefeitura e as organizações populares, onde ambas forças se envolviam e a prefeitura desempenhava papel central no processo. Como veremos no caso de Passos Maia, a seguir, também foi mais tranquilo avançar com o processo até a fase de elaboração participativa do Plano e sua restituição à comunidade, que em São José do Cerrito coincidiu com o mandato José Maria.

Por conta dos conflitos gerados em São José do Cerrito, em torno do processo aqui mencionado, há uma paralização na parceria para a busca de consensos para o desenvolvimento local, especialmente através da retirada das organizações e movimentos populares do processo. Anterior a esta paralização ocorrida no segundo semestre de 1997, já havia uma forte preocupação com o fato de o executivo municipal poder estar apenas usando as organizações populares para se respaldar enquanto governo municipal, o que é um dos fatores que desencadeia este momento de conflito. Segundo Munarim (1999: 294):

"Essa política de representação popular controlada, manipulada, se tornou a regra não só nos conselhos municipais criados por imperativo de lei maior, mas também acabou por se tornar a regra no processo do plano de desenvolvimento local (PDL). 'O PDL, hoje⁶³? Raiva, tristeza, (...) só há manipulação. Os militantes das organizações vêm diminuindo a sua participação' (Freira da Pastoral Social)".

A partir deste momento o processo tem continuidade, mas apenas pela ação do poder governamental local, que o conduz de forma integral, como afirma Moreira (1998):

⁶³ Pesquisa realizada pelo autor no segundo semestre de 1997.

“O governo local assumiu integralmente o processo de desenvolvimento municipal, o que provocou um “sombreamento nas entidades dos trabalhadores da sociedade civil”, o que provocou uma certa indefinição de papéis dessas entidades e movimentos no município (p. 116).”

As “entidades e movimentos no município” que até a estruturação do FDL conduziam seus projetos e ações conforme sua especificidade e orientação, em seguida assumem esta proposta de articulação para busca de consensos para o desenvolvimento local, representada no Fórum de Desenvolvimento Local (FDL). Esta proposta ficou limitada em sua realização face aos conflitos que se processaram.

“(...) um fator muito importante, esse fator da assessoria. Daí eles (o grupo à frente da Prefeitura) acharam que estavam preparados para andar, e acho que foi onde se perdeu um pouco. No meu ponto de vista, a falha desse período, o distanciamento das entidades que iniciaram com a proposta do Fórum e do Plano; este foi realmente, com certeza um problema” (diretor adjunto do Colégio Agrícola Caetano Costa. Foi também de membro da secretaria municipal de agricultura, cedido pelo colégio).

Com o assumir integral do processo pelo governo local, inclusive com o esvaziamento de sua participação por parte das organizações da sociedade civil, estas organizações que já haviam estabelecido o desenvolvimento local como uma de suas prioridades perdem o fio condutor que orienta a definição de seus papéis. Ou seja, o esvaziamento do FDL não representou uma iniciativa para priorizar outra(s) frente(s) de ação, mas um desencumbir-se de responsabilidades quanto ao processo em andamento. De fato, não foi apenas um desencumbir-se de responsabilidades, mas ocorreu efetivamente “uma certa indefinição de papéis dessas entidades e movimentos no município” (Moreira, 1998), a ponto de numa reunião de planejamento entre o Vianeí e as organizações populares ter-se definido como prioridade para o ano de 1997 um trabalho de formação das lideranças destas organizações, para seu envolvimento qualificado no processo de desenvolvimento local. Segundo Moreira (1998), referindo-se a uma reunião de planejamento da equipe do Vianeí em 22 de dezembro de 1996: “Agora, a atividade de formação deve sustentar um programa de desenvolvimento local

com as suas possíveis demandas, envolvendo e atingindo diferentes setores da sociedade cerritense" (p. 116).

Apesar deste planejamento das atividades de formação para as organizações populares se envolverem de maneira mais qualificada no processo de desenvolvimento local, houve um período de afastamento das organizações de tal processo. Isto se deu no intervalo de tempo já mencionado: do segundo semestre de 1997 ao segundo semestre de 1998. Foi a resposta das organizações populares locais ao que alguns de seus membros chamaram de tentativa da prefeitura de ser a "dona do plano". A execução do plano teve sua continuidade apenas através das ações da prefeitura, as quais estavam ligadas à execução parcial do mesmo. Segundo um relatório elaborado pelo Centro Vianeí de Educação Popular para uma de suas financiadoras:

"Para analisar o grau de implementação das ações previstas no planejamento, foi elaborado um questionário e repassado aos diversos responsáveis pelas mesmas (na sua maioria secretários municipais). Os resultados foram sistematizados e até o momento (aproximadamente 9 meses de plano) 12,5 % das ações tinham sido concluídas, 47,5 % delas estavam em andamento e 40 % delas apresentavam-se intocadas" (Vianeí, set. 1997).

Houve um período de estagnação do processo *participativo* de Desenvolvimento Local, bem como da ação das Organizações Populares para uma atuação integrada e diretiva no processo. Membros das organizações sentiram-se perdendo espaços e sendo manipuladas pelo Poder Público Local.

"Surgiram algumas contradições em respeito ao plano, quando então achou-se que o documento era da prefeitura, era um planejamento do setor público" (Vice-Prefeito municipal).

"A prefeitura está caracterizando muito para o lado do setor público. A questão às vezes seria em relação a cada entidade; o fortalecimento dela em si. O prefeito aqui tem um diálogo aberto com todos os secretários e aí eu coloco um ponto de interrogação: será que as outras entidades também estariam abertas com todos os seus associados?" (Secretário Municipal de Administração).

As falas de dois membros da prefeitura, em entrevista coletiva realizada em janeiro de 1999 com a participação do prefeito e seu secretariado, referem-se ao que se configurou efetivamente como um plano do poder governamental. O secretário de administração faz referência de que a prefeitura garante a participação de seus secretários nas decisões, ou seja, que há participação internamente a seus quadros. Porém, ele afirma anteriormente que esta mesma prefeitura está caracterizando o plano como sendo do poder governamental, ou seja, não trabalhou no sentido de descaracterizar como um plano exclusivo dela, garantindo que a sociedade civil organizada se inserisse de maneira mais efetiva em sua gestão.

Quando as organizações se afastaram temporariamente do processo estavam em busca de reforçar sua autonomia, ao perceber que o poder público as estava subjugando. Quando envolvidas no Fórum de Desenvolvimento Local, possuíam o poder de participar ativamente da construção da direção do processo de desenvolvimento. Ao se esvaziar este espaço, com sua auto - exclusão, perdem o principal ambiente até então constituído para sua participação na construção integrada de políticas públicas locais. Ou seja, por um lado as organizações populares exercem sua autonomia frente a uma tentativa para seu subjugo por parte do executivo municipal, por outro limitam sua capacidade de intervenção na realidade local, por não trabalharem uma articulação/integração de objetivos de desenvolvimento, ao menos entre seus afins. Afinal: a estratégia de se afastarem do FDL, não esvazia um espaço de poder local constituído, que poderia representar um importante espaço público para organização das políticas de desenvolvimento local? Não seria mais estratégico para estas organizações, fazerem sua luta política por dentro do espaço do FDL?

É justamente por conta da valorização do espaço do Fórum de Desenvolvimento Local que são as mesmas organizações populares que articulam a retomada do processo participativo, buscando novamente integrar decisão e ação por parte da sociedade civil e poder governamental local.

3.1.3. A retomada do processo

Durante o período chamado por alguns de vácuo ou adormecimento do Fórum de Desenvolvimento Local⁶⁴, diversas iniciativas continuaram acontecendo, merecendo destaque a efetivação do funcionamento da Casa Familiar Rural, com a monitoria paga pela prefeitura.

Por volta de outubro de 1998 é retomado o processo de desenvolvimento local, considerando o envolvimento efetivo do poder governamental e da sociedade civil Local. Neste contexto é também retomada a assessoria por parte do Cepagro, sem no entanto, retomar-se a assessoria ao processo de desenvolvimento local por parte do Vianeí. Uma das questões postas sobre o momento gerador da crise era a própria postura da assessoria, o que para muitos teve influência decisiva no rumo dado ao processo.

“(...) todas as ações, todas as etapas no caso, do projeto, tem que ter assessoria. Depende também as pessoas que participam. Uma assessoria não vai assessorar uma entidade a, b, ou c. Ela tem que ter um conjunto, tem que ser uma pessoa preparada, madura (...). Às vezes a pessoa que teria o papel de intermediar, ela se delimitava a certa parte; ela não se neutralizava” (Secretário Municipal de Administração).

Para muitas pessoas do poder governamental, a postura do Vianeí enquanto entidade assessora, foi vista como um provocador daquele momento de rompimento, argumentando que a entidade não se manteve neutra no processo. Para outras pessoas, especialmente das organizações populares, o Vianeí estava fazendo o seu papel de apoiá-las e ao mesmo tempo realizar as mediações com o poder governamental local. É importante se perceber que na assembléia do Fórum (em setembro de 1997) que definiu pelo pagamento ou não da assessoria do Vianeí, o qual não possuía mais condições para viabilizar gratuitamente este trabalho, a votação ficou claramente dividida entre organizações populares e poder governamental, com o detalhe que as organizações populares estavam muito pouco representadas nesta assembléia. Foi quando se definiu que a Prefeitura não iria arcar com um convênio de

⁶⁴ Este período foi de aproximadamente 01 (um) ano – outubro de 1997 a outubro de 1998.

assessoria, e que São José do Cerrito “caminharia com as próprias pernas” no processo de desenvolvimento local. A partir daí, Vianeí e Cepagro, portanto, se afastam temporariamente da assessoria ao Fórum de Desenvolvimento Local, sem no entanto, no caso do Vianeí, deixar de fazer assessoria às organizações populares do município. “O Vianeí é uma entidade de assessoria que assessora a sociedade civil, e traz a ela muita formação e até força política mesmo” (Presidente da Associação da Rádio Comunitária)

O processo é retomado em outubro de 1998 quando é demandado o apoio da assessoria, mas desta vez, apenas com a participação do Cepagro. Tanto as organizações populares, quanto poder governamental consideraram a assessoria como algo importante, senão fundamental para o andamento do processo. “Além de traçar linhas, metas, como a gente vai andar para evitar erros, ajuda também na busca de recursos para que aconteça também estas ações” (Prefeito Municipal)

Consultados membros da Prefeitura Municipal e membros do Vianeí, é perceptível que para ambos não é provável haver assessoria da ONG ao município no processo de desenvolvimento local, este entendido enquanto a gestão institucional pelo Fórum de Desenvolvimento Local. O Vianeí por um lado não deseja retornar a realizar assessoria ao trabalho integrado de desenvolvimento local, em particular com a prefeitura de São José do Cerrito. A prefeitura municipal, por sua vez procurou a assessoria do Cepagro, sem abrir qualquer conversação com o Vianeí. Cabe salientar que nesta ocasião o próprio Vianeí já havia definido em discussões internas que daria continuidade aos trabalhos no município de São José do Cerrito, mas especificamente na assessoria às organizações populares e ao desenvolvimento de tecnologias agroecológicas, e não ao processo de desenvolvimento local integrado e ao FDL.

Assim, o trabalho foi retomado com assessoria oferecida pelo Cepagro. As organizações que antes compunham o Fórum de Desenvolvimento Local (executivo municipal e organizações da sociedade civil, de caráter popular ou não) decidiram por constituir a Associação de Desenvolvimento Local Cerritense, e o processo continuou construindo novas dinâmicas de cooperação, bem como novas dinâmicas de conflito entre os atores locais. A criação da associação é resultado de uma discussão polêmica, na qual, num primeiro momento, não se encaminhou institucionalização

alguma do FDL (dois primeiros anos logo após a elaboração do plano) e neste novo momento opta-se por institucionalizar uma associação onde o vínculo com o poder governamental é a presença do Vice - Prefeito na presidência da mesma, além de outros membros da prefeitura em outros cargos da diretoria. Apesar disto, a associação foi constituída a partir de uma decisão articulada entre membros das organizações populares e do poder governamental. Isto se deu já com a assessoria do Cepagro, e superou uma primeira dificuldade que estava colocada que era o fato de membros da prefeitura preferirem nenhum tipo de institucionalização ao FDL. Esta posição, para o Vianeí, era inconcebível:

"O Fórum não poderia ter um caráter apenas informal e encarado somente como espaço de discussão, mas sim tornar-se um Conselho de cunho deliberativo com poderes para decidir e influenciar em transformações e formulações de políticas públicas de impacto. Para que isto pudesse ocorrer, resumir o processo a reuniões mensais e mais nada é complicado! Mas ficou claro a intenção de alguns. Dar poder ao Fórum é muito arriscado, principalmente num município onde impera o assistencialismo e o nepotismo" (Santos, dez. 97 - Agrônomo do Vianeí, em texto de avaliação do andamento do processo em São José do Cerrito).

Cabe salientar que, a criação da Associação resolve uma questão que preocupava parte dos envolvidos localmente no processo, que é um registro legal para viabilizar a busca de recursos financeiros específicos para ação desta organização, cuja orientação fundamental é a mesma do FDL, apresentada nesta dissertação. Como o organograma da Associação pode demonstrar (anexo 09), não houve preocupação, até o momento, em garantir uma estrutura democratizada de participação entre as diferentes organizações que a compõem. A estrutura de funcionamento da Associação é extremamente hierarquizada, sendo que o presidente da associação é o vice-prefeito municipal, garantindo assim que a mesma força política que está no poder executivo municipal esteja à frente da Associação de Desenvolvimento Local.

3.1.4. Quem participa?...

O fundamental que desejo apresentar aqui é uma discussão de participação para o desenvolvimento, independente se a ação para tal tem origem no estado local, em algum órgão externo, ou das pessoas e organizações locais. Em qualquer um destes casos, é importante considerar a baixa quantidade de capital financeiro que circula no município (o orçamento anual da prefeitura de São José do Cerrito girou, nos últimos anos, em torno de R\$ 2.000.000,00 ao ano), considerando também a disponibilidade de recursos naturais, os quais São José do Cerrito tem em abundância, sendo eles a base das atividades agrícolas. Um potencial gerador de desenvolvimento para o município seria trabalhar a organização do capital social (Putnam, 1996) para que este se constitua como agente dinamizador de novos processos, estimulando a criatividade e a capacidade local (Villassante, 1995; Sachs, 1986). Promover e dinamizar o capital social local, poderia representar o uso, com maior qualidade, dos poucos recursos financeiros e dos abundantes recursos naturais disponíveis.

A participação na decisão sobre as questões públicas locais, no caso de São José do Cerrito, é possibilitada aos que estão organizados de forma mais ou menos efetiva, através de alguma entidade constituída. A própria constituição do Fórum de Desenvolvimento Local (FDL) demonstra isto, quando é apenas às organizações constituídas que é dado o direito de a ele se integrarem. Esta, até não seria uma questão de grande importância se, em outras instâncias, fosse promovida a chamada para a participação ao "cidadão comum". A ele é dado o direito a uma participação como beneficiário das políticas públicas, e não como agente decisor sobre as mesmas, nem tampouco estimulando sua organização privada ou associativa para promoção de seu desenvolvimento. Mesmo o caráter de beneficiário das políticas públicas se dá, principalmente, no campo da assistência social, e não para geração de mecanismos de desenvolvimento organizativo e econômico. Aqui reside um limite da própria "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local" que propõe uma sistemática de ações com base nas quais organiza / articula / integra os já organizados. Isto quando consegue promover esta integração, superando a escala de conflitos que normalmente permeia a realidade dos espaços locais. Desta forma, além dos conflitos entre organizações populares e poder governamental apresentados anteriormente,

pelos fatores ali demonstrados, a não criação de nenhuma dinâmica promovendo a ampliação da participação local, é vista aqui, como mais um limite para o avanço do processo de desenvolvimento local. Não houve efetivamente, em São José do Cerrito, a constituição de dinâmicas que se preocupassem em constituir novos espaços de participação cidadã, que pudessem incluir neste processo os ainda não organizados. Não houve, neste sentido, uma promoção ou dinamização do capital social, para melhor superar os fatores limitantes e potencializar os fatores positivos existentes.

3.1.5. A dinâmica assistencial

Em São José do Cerrito há uma dinâmica assistencial já constituída que apresenta muita dificuldade para sua superação. Esta dinâmica assistencial gera uma acomodação, algo que não se processa apenas nos que são os beneficiários das políticas públicas, mas também nos agentes centrais do desenvolvimento local, que estão no executivo municipal e em muitas organizações que compõem o FDL.

“As relações sociais historicamente foram e todavia são marcadas pelo clientelismo e assistencialismo. Há uma tendência de ficar esperando as soluções virem de cima, por parte do Estado, dos políticos ou da liderança da comunidade”
(Locks, 1998, p. 80)

Ao mesmo tempo que os representantes locais retomam constantemente a importância da participação e da organização para gerar o desenvolvimento, paradoxalmente, vive-se no município uma cultura onde o cidadão “comum” aguarda, dos representantes, uma solução iluminada para os seus problemas, e os representantes não desenvolvem ações efetivas de organização de seus “representados” para se envolverem no processo em curso.

Neste contexto, há uma dinâmica assistencial que se processa através da distribuição de cestas básicas e mais recentemente através da constituição do programa renda mínima do Ministério da Educação e Cultura (MEC)⁶⁵. Além destes, há também as aposentadorias rurais, que são numerosas e representam uma importante

fonte de renda aos agricultores locais (Locks:1998, p. 81). Segundo o Livro de Registros do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, responsável por encaminhar o processo inicial das aposentadorias de São José do Cerrito, em janeiro de 2000 haviam 2.538 aposentadorias registradas. Saliente-se que os registros neste livro iniciaram-se em julho de 1999, quando já haviam aproximadamente 800 aposentados no município, muitos dos quais, segundo a secretária do sindicato, ainda vivem. Hoje são oferecidas 824 cestas básicas para famílias carentes do município, além de já existirem mais de 50 famílias cadastradas para se incluírem no Programa Renda Mínima.

Ainda segundo Locks (1998, p. 80) "facilmente as pessoas delegam o exercício da cidadania para 'alguém mais entendido', 'alguém que sabe falar', para o 'compadre', ou o 'vizinho', porque são mais achegado aos que detém o poder político na esfera do Estado".

Apesar de haver grande número de movimentos e organizações civis no município, há também forte desorganização de seus habitantes, que em sua maioria, não são associados ou não possuem uma integração orgânica com a organização a que são associados. De fato, a maioria está organizada, mas em redes organizativas marginais, normalmente ligadas por dinâmicas assistencialistas e clientelistas; são as redes de servidão, vinculadas à cultura da fazenda. Para Villassante (1997), falando da organização daqueles que não participam do que seria uma "cidadania ativa", "a maioria – os outros 95% da população – está em outras redes, nas redes submersas, nas redes do cotidiano, e não naquelas dos grupos organizados, e menos ainda nas redes de poder" (p. 39).

O fato é que, para além das ações iniciadas no início dos anos 80 pelo trabalho do Vianeí⁶⁶, nenhuma ação de abrangência estratégica municipal pôde ser vista, sendo realizada ou organizada para fazer emergir estas redes submersas locais no final dos anos 90, em meio ao trabalho chamado de "desenvolvimento local". Enquanto dos anos 80 até meados dos 90 o Vianeí assessorava na constituição e articulação de novas organizações populares na região e especificamente em São José do Cerrito, no final dos anos noventa não se pôde perceber uma ação local que significasse uma

⁶⁵ Este Programa prevê o repasse de um montante financeiro para a família carente que mantiver seus filhos na escola.

efetiva ação cidadã. O processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito sinalizou nesta direção: "Agora, com a combinação de critérios ideológicos e técnicos, o Vianeí assume a bandeira do desenvolvimento local, consegue viabilizar a continuidade do trabalho de formação e amplia sua capacidade de intervenção no município" (Moreira, 1998, p. 117).

No entanto, a continuidade do trabalho de formação não se deu sequer com a elaboração do "programa estratégico de formação", que na prática não se consolidou. O Vianeí não ampliou sua intervenção no município, visto que inclusive se retirou da assessoria ao que se convencionou chamar de "processo de desenvolvimento local". As organizações locais, ao que tudo indica, eram tão dependentes da ação do Vianeí quanto os ditos cidadãos "comuns" são dependentes de seus chamados representantes. Assim como o processo de desenvolvimento local não tem continuidade efetiva, também as organizações não demonstram ter uma capacidade de articulação para poder orientar este processo e não apresentam uma ação de trabalho que organize e trabalhe a formação política com seus pares.

A forte desorganização e a cultura assistencial e clientelista que prepondera nas dinâmicas locais, faz com que diversos agentes das organizações inseridas no processo de desenvolvimento justifiquem a ausência de políticas que supere tais relações, pelo desinteresse do conjunto de pessoas que não se envolve no processo.

"(...) é a questão da base (referindo-se aos agricultores – grifo meu) que pensa só no assistencialismo. (!..) não adianta trabalhar com quem não quer, senão fica só na conversação e não sai o retorno" (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais).

"Há pessoas que estão com interesse no desenvolvimento do município, pessoas que estão acordadas. Essas pessoas estão usando as idéias deste plano, para que venha a gerar desenvolvimento, o desenvolvimento da parte familiar, da agricultura (...). Há pessoas que estão usando o método tradicional. Elas estão olhando pessoas que estão indo bem, então o que vai ocorrer? Vai chamar a atenção deste pessoal, vai começar a despertar, porque eu considero hoje esse pessoal parado" (Secretário Municipal de Administração).

⁶⁶ Assessorando a constituição de movimentos populares, da oposição sindical, dentre outros citados anteriormente.

Para a questão da desorganização política e da cultura assistencial e clientelista é possível identificar duas forças de pensamento entre as lideranças que compõem o FDL, as quais tencionam-se nos processos de decisão sobre as políticas locais:

Uma, elitista, alegando a dificuldade de trabalhar com este público, diz que nas políticas de desenvolvimento deve-se trabalhar apenas com quem quer ou com quem tem interesse⁶⁷. Os que têm interesse estão identificados por aqueles que já se organizaram em uma associação ou outro tipo de organização. A maioria das organizações do município, no entanto, são recentes e, portanto, a maioria dos que hoje estão organizados já estiveram numa situação semelhante àqueles que se procura excluir dos processos de desenvolvimento hoje, sob a alegação de que não se interessam. A maioria das organizações da sociedade civil e das pessoas que as compõem, são resultado de alguma forma de estímulo para seu trabalho coletivo, seja da Igreja, do Centro Vianei de Educação Popular ou da prefeitura. Ou seja, para a maioria dos casos, não houve uma auto-organização, a qual foi provocada por algum agente externo. Mesmo os que estão integrados a alguma entidade, hoje, estão como beneficiário da mesma, não vendo na organização coletiva um mecanismo de luta para defesa de suas necessidades e interesses.

Outra força de pensamento, integradora, que tensiona com a primeira, diz que tem que trabalhar com quem quer (tem interesse) e tem que conquistar os que ainda não se envolveram no processo. Ou seja, por esta idéia se manteria o trabalho com os que já estão integrados, também trabalhando com os que ainda não se envolveram no processo de desenvolvimento local. Implicaria em abrir-se linhas de atuação com o público aparentemente mais apático ou menos envolvido, o que de forma consistente não é feito hoje. Isto, como forma de potencializar a ação social para avançar no processo de desenvolvimento local. Como afirma Chauí, não é suficiente dar às pessoas apenas o sentimento (a ilusão) de estar participando, mas também permitir a percepção da heteronomia das práticas sociais, para através da articulação, participação-representação, superá-la.

“Tem que se trabalhar com quem? É com estes que estão fora das organizações.

Não levar a receita pronta, mas primeiro discutir com eles (...) ajudar a se

organizarem. Isso hoje não é feito. É feita alguma coisa na área do assistencialismo, da cesta básica. Porque a cesta básica, no dia da entrega tem uma palestrinha de saúde, outro dia de água, essas coisas, mas é 05 minutos. Então a gente só fala e não tem retorno. Acho que o comício não é participativo, não dá oportunidade” (Presidente da Associação da Rádio Comunitária).

Estas duas formas de pensar o envolvimento das pessoas locais no processo de desenvolvimento, em função de sua apatia ou participação, cruzam o pensamento de pessoas do grupo das organizações e movimentos populares e de pessoas do estado local. Portanto, esta questão não está identificada com nenhum dos grupos que vive relações de conflitos de poder, mas perpassa cada grupo.

A postura de avaliar que não justifica um trabalho mais efetivo com uma parte da sociedade local⁶⁸, na maioria dos casos, é uma forma de preconceito cultural, onde, o não interesse em se envolver nos processos, ou mesmo em ter uma perspectiva de futuro, é identificada com o caboclo⁶⁹ ou brasileiro. Este "brasileiro" é tido como um indivíduo que não tem anseios de futuro, que pensa apenas no presente, e por conta disto, não se organiza e não se envolve nas ações de desenvolvimento. Importante salientar que este argumento é oriundo de pessoas de mesma origem étnica, portanto "caboclos", referindo-se aos de mesma origem como o "outro".

Para Locks (1998, p. 53) “o problema se manifesta justamente quando se trata de auto-denominação étnica do agricultor caboclo/brasileiro ou quando ela é feita pelos “outros” habitantes da sociedade local ou regional que não se reconhecem pertencentes a este grupo étnico, estejam eles residindo no seu município ou fora, e se percebendo em posição de status sociais superiores ou no exercício de outras profissões”.

Quando perguntado sobre o pessoal que considera “parado”, o porque isto acontece, ou seja, por que não se envolvem, não se engajam neste processo, um

⁶⁷ Quanto a este interesse, os entrevistados se referem à vontade de se organizarem e trabalharem pelo seu desenvolvimento próprio.

⁶⁸ Em função dos dados das cestas básicas, renda mínima e aposentadorias, esta parte da sociedade local é bastante expressiva.

⁶⁹ Termo que para o caso de São José do Cerrito, Locks (1998) prefere chamar de brasileiros, e para o qual o autor identifica profundo preconceito étnico;

informante responde: "a gente poderia colocar vários pontos: um é o cultural, o pessoal da nossa terra, a cultura do nosso povo. Questão de roça envolve muito a questão do caboclo. Prá ele tendo o que comer amanhã tá bom. Não pensa no futuro. Ele não tem a preocupação de fazer um programa de vida prá ele" (Secretário Municipal de Administração).

Esta fala é recorrente em muitos entrevistados, que quando perguntados sobre se a maioria estava envolvida ou sendo envolvida no processo de desenvolvimento local, a resposta era uma justificção deste nível. Quando questionadas mais profundamente, sobre se as organizações teriam ou não responsabilidade de pensar uma estratégia para trabalhar com os mais carentes, que são a maioria do município, geralmente a resposta era de que deveria trabalhar com quem estava interessado. Cabe perguntar, se o problema está na justificção étnica, ou se os representantes das organizações utilizam a questão étnica, para justificar a ausência de projeto para envolver as pessoas consideradas "apáticas" ou "paradas", num processo que as constitua como cidadãos ativos. Ou será que a ampliação da participação na política local, se justifica apenas para inserir alguns representantes de organizações nas dinâmicas de formulação de políticas públicas, e não para inserir um grande contingente dos habitantes locais num processo de constituição de uma comunidade cívica?

Certamente, a cultura de relações assistencialistas e clientelistas, não existe apenas por conta do beneficiário de uma cesta básica ou de algo em troca do voto. Não é apenas o "cliente" que se "beneficia" desta prática. Talvez não seja ele o principal interessado em preservar este tipo de relações. A existência desta cultura gera como resultado a apatia ou despreocupação, pois sabe que o básico para a sobrevivência vai "ganhar" de algum dirigente. Isto, certamente, limita um projeto de desenvolvimento local que através da participação, tem como perspectiva aproveitar a criatividade e dinamizar o capital social local.

3.1.6. A situação atual do FDL

Em janeiro de 2000 tive oportunidade de realizar mais uma incursão de campo em São José do Cerrito. Pude fazer algumas novas constatações que, de maneira básica, apenas confirmam as questões apresentadas anteriormente.

Uma primeira constatação, é que a Associação Cerritense de Desenvolvimento Local, constituída com objetivo de coordenar o processo de desenvolvimento local no município, não se efetivou enquanto prática dos agentes locais. O estatuto de funcionamento foi produzido por seus membros, e portanto, nem legalizada ela foi. Nem o objetivo da formalização de uma organização que tivesse a capacidade da busca de recursos foi efetivado. Para alguns, um problema daquele que assumiu a frente da associação, o vice-prefeito municipal, seu presidente. Para outros, uma questão de priorização: "Em todos os setores, poder governamental e sociedade civil, o trabalho com o plano não anda porque não é priorizado" (Presidente da Associação da Rádio Comunitária).

"O ano de 1999 foi de esvaziamento das pessoas que iniciaram o Plano de Desenvolvimento Local e a Associação não encontrou seus reais objetivos. São dificuldades da parte do Poder Governamental Municipal, bem como dos demais envolvidos" (Diretor Adjunto do Colégio Agrícola Caetano Costa- CACC).

Em diálogo com membros do poder governamental e das organizações populares locais de São José do Cerrito, nesta incursão de campo, diversas falas de ambos segmentos, apresentaram percepção semelhante sobre o processo hoje: "O processo de desenvolvimento local está esvaziado. Pode-se dizer até que ele não existe mais enquanto aquela reunião de esforços que se buscou trabalhar no início".

Apesar desta constatação, as organizações populares tinham marcado entre si um encontro para o dia 08 de fevereiro de 2000 para organizar uma estratégia de formação comum entre estas organizações. Procuram assim, retomar a questão do projeto estratégico de formação previsto no processo do desenvolvimento local, mas fazendo isto apenas na sua articulação específica, sem o envolvimento com o poder governamental. A Casa Familiar Rural (CFR), uma das questões que permearam a primeira crise do processo, anteriormente apresentada, está em negociações com a

prefeitura municipal para viabilizar a contratação de um segundo monitor (um técnico agrícola), para auxiliar nos trabalhos de monitoria com a nova agrônoma que trabalha para a CFR. A discussão sobre o tema está ainda iniciando, mas vale o registro de que a primeira crise foi superada, a CFR está funcionando, iniciou recentemente com a segunda turma de alunos, e os pais destes alunos, que compõem a Associação da CFR, estão buscando junto ao poder governamental apoio para esta modalidade de formação de seus filhos.

Apesar do esvaziamento do processo de desenvolvimento local, enquanto aquela articulação entre sociedade civil e poder governamental local preconizada nos documentos apresentados, nas propostas das ONG's e no andamento inicial do processo, o que se observa é que houve uma modificação nas estruturas de parceria e na construção de ações para o desenvolvimento do município. Por mais que as coisas ainda tenham uma dimensão pouco impessoal, na medida em que é a personalidade, a amizade o que define a aproximação entre diferentes organizações, novas relações de parceria têm se estabelecido em torno de ações comuns:

"Nós estabelecemos uma relação hoje com os parceiros, mas são aquelas pessoas mais chegadas. Isso ficou: essa relação de amizade, companheirismo. Eu acho que isso é fruto daquele trabalho (referindo-se ao trabalho que girou em torno da constituição do Plano de Desenvolvimento Local)" (Diretor Adjunto do CACC).

Em fala do secretário municipal de administração, nesta incursão de campo, o mesmo afirma que quando da montagem de uma campanha para emissão de nota do produtor rural, buscou diversas organizações que poderiam colaborar com a proposta, por mais que algumas não tenham dado a resposta esperada por ele.

Evidenciou-se, nesta nova incursão de campo, que o processo de desenvolvimento local contribuiu na aproximação de algumas organizações e grupos que antes pouco interagiam. Mas esta aproximação não se deu na integração proposta pelo FDL, e sim, entre algumas diferentes organizações que foram criando novos vínculos entre si. Se algumas parcerias antes inexistentes, se tornaram possíveis, todo o processo de conflitos vivido gerou também uma forte desconfiança entre membros de algumas organizações, com membros ou com a integralidade de outra(s) organização(s). Afinal, o clima de confiança buscado no início do processo (o mutirão

local), não se mostrou como possível neste novo momento, quando observa-se a possibilidade de relação entre o conjunto das organizações que compuseram o FDL. Mesmo assim, pude perceber por parte de alguns, a expectativa de uma retomada do trabalho integrado para promoção do desenvolvimento municipal, bem como do FDL (ou Associação de Desenvolvimento Local). Mesmo assim, não houve um diálogo realizado nesta nova incursão de campo, com alguma liderança local, em que não apareceu algum sentimento de desconfiança com alguém, ou alguma organização envolvida no processo.

Talvez esta expectativa de retomada, se deva à valorização dada ao processo por membros das organizações populares:

"Dentre as experiências que mereceram destaque, por parte dos entrevistados, como algo inovador que ocorrera no município no período que abrange a pesquisa, a experiência do PDL ficou em primeiro lugar isolado; melhor dizendo, dos representantes das organizações da Sociedade Civil, todos os que destacaram algo, em primeiro lugar destacaram o PDL. A exceção fica por conta dos representantes do Poder Executivo e do Legislativo que não mostraram tanto entusiasmo pela experiência" (Munarim, 1999: 294-5).

A Associação de Desenvolvimento Local, constituída em São José do Cerrito em substituição ao Fórum de DL não tem atuado. Segundo lideranças consultadas em janeiro de 2000, faziam meses que não ocorria nenhum encontro da mesma, e nenhuma ação era trabalhada de maneira integrada entre as organizações da sociedade civil e do poder governamental local. Pode-se afirmar que o processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito, no formato em que foi constituído, está encerrado. Não existe um clima de confiança entre o conjunto dos membros das organizações que se envolveram desde o início no processo. Existe, para muitos, a expectativa de que algo neste sentido é o caminho para superar muitas diferenças locais e promoção de um processo efetivo de desenvolvimento. Muitos mencionaram a próxima eleição municipal e a possibilidade de eleger José Maria de Oliveira Branco, que era prefeito quando se iniciou tal trabalho no município, como mecanismo de retomar o processo. Qualquer retomada, certamente, não trará à tona o mesmo FDL idealizado por algumas lideranças locais. Uma possível retomada de processo terá que

rever a primeira tentativa de constituir o Fórum de Desenvolvimento Local e a Associação Municipal de Desenvolvimento Local. Que constituição e papéis deverá ter a organização que se definirá como coordenadora de um processo deste nível? Em nova dinâmica de amadurecimento, com velhos limites colocados na cultura e nas práticas políticas locais, uma nova síntese poderá se produzir na construção de um processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito.

3.2. O caso de Passos Maia

O município de Passos Maia situa-se na Região Oeste Catarinense, microregião da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI). A maior parte da população está localizada em uma pequena parte do território municipal (chamado setor de colonização antiga), inserida em uma área total de 600 Km².

Sua colonização iniciou-se no início da década de 30, quando descendentes Italianos vieram do Rio Grande do Sul para promover sua ocupação mais intensiva. Até aí, o município era habitado por poucos caboclos⁷⁰. "Nesta época, a região norte do município começava a ser ocupada lentamente. Militares que eram presenteados pelo exército com grandes extensões de terra e alguns deles, formaram fazendas e iniciaram a criação extensiva de gado na região" (Passos Maia, 1996:8).

Até 1956 a pequena vila, até então chamada de Bebedouro, pertencente ao município de Joaçaba, torna-se distrito e passa a se chamar Coronel Passos Maia, em homenagem a um coronel da Região. Em 1958 constituiu-se o município de Ponte Serrada, do qual Coronel Passos Maia era distrito.

Em 1991, através da lei municipal nº 8.480 foi criado o município de Passos Maia, sendo sua instalação definitiva em 1993 quando da posse da primeira gestão administrativa (Passos Maia, 1996:8).

A maioria da população é formada por caboclos e descendentes de italianos, que residem e atuam basicamente em quatro setores⁷¹:

- a) O setor da colonização antiga, onde está localizada a maior parte dos agricultores familiares conhecidos no município como tradicionais;
- b) O setor da colonização recente, formado pelos assentamentos. Neste grupo podemos incluir também os acampamentos, os quais são considerados como

⁷⁰ Ou 'brasileiros', segundo Locks, 1998.

⁷¹ Para uma percepção mais ilustrada da distribuição geográfica destes setores, veja mapa: anexo 07.

população transitória e não permanente do município⁷². Hoje são 11 (onze) assentamentos e 03 (três) acampamentos;

- c) Setor dos campos, das grandes fazendas, os quais ocupam a maior parte da área do município e é a região mais inabitada. Nos últimos 04 anos, estas áreas vêm sendo ocupados pelos trabalhadores rurais sem terra;
- d) Setor das madeireiras, onde habita parcela considerável da população passosmaiese, nas Vilas Madeireiras.

A população do município está distribuída em 30 comunidades, sendo que sua maioria reside nos setores (a) de colonização antiga e (b) de colonização recente. Este setor de colonização recente vem "propiciando para o município, através da Reforma Agrária, uma reestruturação fundiária e uma política agrícola municipal voltada para a agricultura familiar" (Agrônomo do Município).

Em 1991, quando de sua emancipação, o município possuía 3.692 habitantes. Cinco anos mais tarde, em 1996, a população cresceu para 4.203 hab (Instituto CEPA, 1999:127). Este crescimento se deu, especialmente, com as ocupações de terra e assentamento de terras pelo processo de reforma agrária⁷³. Não existem números precisos quanto à população atual mas, segundo a prefeitura municipal, está em torno de 6.000 habitantes⁷⁴. Hoje, segundo estimativas, aproximadamente 50% da população do município, habita em assentamentos ou acampamentos.

Historicamente, a base econômica do município se assentou no extrativismo madeireiro, nos agricultores familiares tradicionais e na pecuária de corte. Cada um destes setores representava na arrecadação de ICMS, em 1996, 50,0%, 20,0% e 20,0% respectivamente (Passos Maia, 1996). Além destes, o setor de comércio e

⁷² Os acampamentos são considerados população transitória em função de não se saber efetivamente se as pessoas que lutam pela terra dentro do território de Passos Maia receberão a posse da terra no município.

⁷³ No caso de São José do Cerrito não dei a mesma importância que darei aqui para a questão fundiária. Isto porque, na história daquele município nunca houve ocupações de terra por "Sem Terras", não tendo se organizado nenhum acampamento ou assentamento naquele município. Já para Passos Maia esta questão é fundamental, sendo que aproximadamente metade da população do município são moradores recentes do mesmo (últimos 10 anos), através do processo da Reforma Agrária.

⁷⁴ Há, inclusive, a proposta de encomendar novo senso populacional para o município, já que a maioria dos repasses de outras esferas governamentais são feitos a partir do contingente populacional, e neste sentido Passos Maia está recebendo menos recursos que o seu direito, já que os repasses se valem do levantamento populacional do IBGE (Informações do Prefeito Municipal).

serviços representava 10,0% da referida arrecadação. Cabe salientar que a agricultura praticada em unidades de produção familiar ocupa apenas 25,0% da área do município. Os restantes 75,0% são ocupados por latifúndios que se dedicam à exploração extensiva de gado de corte e reflorestamentos⁷⁵. Ressalte-se também, que os agricultores familiares não têm por hábito a extração da nota fiscal de produtor rural, o que é feito apenas por aqueles integrados às agroindústrias, ou que de alguma forma são orientados (ou exigidos) pela empresa integradora. Pouco trabalho foi feito no município para orientação da emissão da nota fiscal pelos produtores rurais.

Em 1993, na gestão da primeira administração da Prefeitura de Passos Maia, inicia-se um trabalho de apoiar a construção de organizações do próprio município. Conforme afirmam membros daquele mandato, "o objetivo principal da administração era a busca da melhoria das condições do homem, do homem total, global, em todas as suas necessidades, diferente do que se fazia, anteriormente, no município de origem" (ex-prefeito municipal e presidente da cooperativa de crédito rural - Valcredi). Já no ano de 1993, inicia-se a discussão para a organização de uma Cooperativa de Leite dos agricultores do município (Coplavale).

Neste contexto, inicia-se também um trabalho de organização das mulheres do município, especificamente apoiando a organização dos Clubes de Mães, especialmente nas comunidades do setor de colonização antiga. Estas ações de organização da sociedade local, seja econômica ou socialmente, está dentro da preocupação de possuir uma sociedade minimamente organizada, com condições para assumir parcerias no processo de desenvolvimento local.

A prefeitura, desde o início, e em todos os momentos, teve um papel muito importante, seja em liderar, seja em oferecer um forte apoio a este processo.

"As organizações aqui sempre foram puxadas pelo poder público. Não têm uma organização, além do MST que saiu de uma base diferente. O Clube de Mães, a Cooperativa de Leite, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Cooperativa de Crédito, bem como o processo de desenvolvimento local foram coisas que surgiram de dentro do poder público" (Agrônomo do Município).

⁷⁵ Muitos deles considerados improdutivos e em processo de desapropriação pela Reforma Agrária.

Passos Maia pertenceu administrativamente ao município de Ponte Serrada até 1993, não possuindo organizações sociais, salvo grupos tradicionais como os círculos familiares e de parentesco, ciclos bíblicos, além das dinâmicas de clientela locais (Passos Maia, 1996). Segundo o documento produzido para elaboração do diagnóstico audiovisual, "quando o município ainda fazia parte de Ponte Serrada, a região era comandada por poucos grandes fazendeiros e a população ficou por muito tempo abandonada, sendo lembrada somente nos períodos de eleições" (idem:9).

Diversas iniciativas começaram a se organizar a partir de 1993, a exemplo da Coplavale. Foi para auxiliar no processo de constituição desta cooperativa que a Apaco começou sua atuação no município. A proposta de desenvolvimento local, como um trabalho integrador institucional e de ações para o desenvolvimento, inicia-se a partir do início de 1995. É neste processo, e com a assessoria da Apaco, que tem início o trabalho de organização e formação para constituição da Cooperativa de Crédito Rural de Passos Maia (Valcredi), que abre suas portas em 1997. Neste mesmo ano, inserido nas dinâmicas de trabalho do processo de desenvolvimento local, surge a Associação Comercial e Industrial de Passos Maia (Acip).

"Todas estas organizações foram constituídas com intenção de estruturar um processo integrador das forças locais para a potencialização do desenvolvimento" (Assessor Técnico da Apaco que iniciou a assessoria ao trabalho de desenvolvimento local em Passos Maia). O objetivo aqui foi gerar interlocutores sociais que no processo de planejamento, seja na elaboração do plano ou em sua posterior execução, estivessem integrados ao poder governamental, qualificando os resultados deste processo.

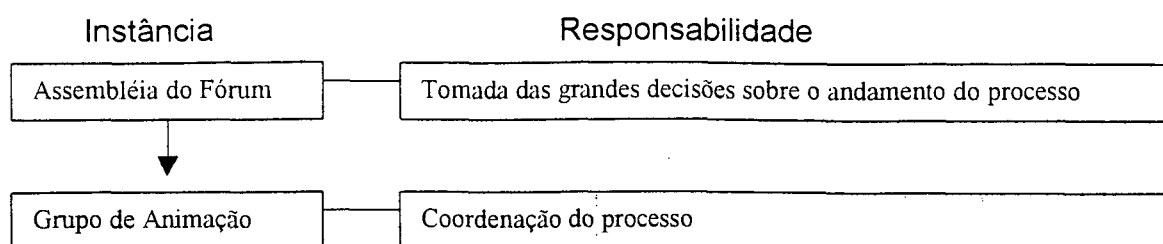
Neste processo tem origem o Fórum de Desenvolvimento Local (FDL), como um espaço de articulação das diferentes forças locais para promoção de uma ação integrada de desenvolvimento.

3.2.1. A constituição do Fórum de Desenvolvimento Local (FDL)

O trabalho de desenvolvimento local em Passos Maia, foi uma iniciativa que partiu como proposta da Apaco e do Cepagro, quando da constituição do programa de desenvolvimento local no Cepagro, no início de 1995, e de sua articulação com Apaco e Vianeí para estruturação de ações-piloto na região de atuação de cada uma destas Ong's. A Apaco já desenvolvia há um ano assessoria em atividades pontuais no município, especialmente na capacitação e orientação dos agricultores e organizações locais para a temática da cooperação. O desenvolvimento local, constituiu-se no município como uma ação integradora das iniciativas antes desenvolvidas de forma pontual e não articulada.

Definiu-se por um processo de desenvolvimento local e não apenas agrícola ou rural, devido ao fato de Passos Maia se enquadrar no que denominamos de "essencialmente rural". Optou-se por planejar o desenvolvimento do conjunto do município, abordando temas como saúde, educação, ação social, dentre outros, seja para a pequena Vila Urbana, como para o conjunto do espaço local. Nesta ocasião define-se, também, por uma institucionalidade com responsabilidade para coordenar este processo. Cria-se então o Fórum de Desenvolvimento Local de Passos Maia (FDL), composto por todos os representantes de organizações e comunidades que quiseram se envolver com o processo, além de representantes do poder governamental local. Inicialmente, não definiu-se um regulamento de funcionamento ou uma legalidade em sua existência. Ao FDL está designado o papel de coordenar politicamente o processo de desenvolvimento local, especialmente no sentido de ordenar as prioridades em termos de políticas públicas locais, debatendo e definindo encaminhamentos para as grandes linhas e estratégias para o desenvolvimento do município. Sua estrutura de funcionamento, definida inicialmente, foi composta por uma assembléia dos representantes e um grupo de animação (conforme figura 02). Para dar agilidade na execução das definições do FDL, constituiu-se o grupo de animação, cujo papel fundamental foi executar as definições tomadas na assembléia e ser o coordenador (executivo) do processo.

Figura 02: Organograma que compôs inicialmente a estrutura hierárquica de funcionamento do FDL de Passos Maia



O que estava inicialmente colocado para o coletivo de pessoas que participava, era de que o fio condutor deste processo seria uma dinâmica de planejamento, visando elaborar um Plano de Desenvolvimento Local. Em entrevistas com diversos agricultores, por exemplo, quando perguntados sobre se conheciam o que é o trabalho com desenvolvimento local de Passos Maia, a maioria respondeu como sendo um "plano para o desenvolvimento do município". Por mais que a assessoria da Apaco pudesse enfatizar de que sua forma de trabalhar com o planejamento é como um processo⁷⁶, que não se resume apenas à elaboração de um plano, para muitos não estava claro o que seria o "ir além da elaboração do plano". Isto se reafirma na fala de um membro da Secretaria de Saúde do município: "agora que se percebe que a coisa tomou um corpo muito maior do que se havia pensado, é natural que esteja havendo resistências". O avanço debatido e aceito pelo conjunto dos membros do poder governamental e das organizações locais, foi a perspectiva de se trabalhar a elaboração do plano de forma participativa. Mas para muitos, a princípio, não estava colocada a idéia de ir além disto.

"O desenvolvimento local é muito amplo, vai além do que nós imaginamos. Muitos não se deram conta disto, da amplitude do plano" (Vice - Prefeita e Secretária Municipal de Saúde).

O processo de desenvolvimento local em Passos Maia teve andamento, apesar de algumas dissidências desde seu início, como foi o caso do pároco da Igreja católica.

⁷⁶ Na concepção burocrática de planejamento, planejar é fundamentalmente organizar a elaboração de um "Plano". Na concepção participativa, planejar é encarado como um "processo", onde o fundamental não é o documento produzido, mas o processo de envolvimento e integração com o planejamento entre os participantes, garantindo o aprendizado dos mesmos ao longo do seu desenvolvimento. Esta concepção também se vale da elaboração de um plano, como uma etapa do processo.

"Na primeira reunião eu estava presente.(...) Na época tudo era politicagem, então tudo o que acontecia era política, política. Então, a desconfiança era muito grande, porque era mais uma coisa que estava vindo e não se sabia se ia funcionar ou não. Então, nesse terreno aí, tinha que ver para crer. Será que vai funcionar? Será que é mais uma proposta que está vindo aí que não vai dar em nada?(...) Então a gente preferiu esperar para ver" (Pároco).

As resistências ao longo do processo foram sendo trabalhadas, superadas e assumindo novas formas em seu percurso. Alguns acreditaram na proposta metodológica que estava colocada e seguiram seu processo de implementação. Outros preferiram esperar para ver. O processo, no entanto, seguiu curso com a prefeitura tomando sua frente, envolvendo a comunidade em nível local, e com a assessoria da Apaco.

Nas rodadas de sensibilização e animação nas comunidades e organizações locais, utilizando-se a fita do diagnóstico audiovisual do município, foram atingidas aproximadamente 1200 pessoas. Elas participaram das reuniões, nas quais houve apresentação e discussão do conteúdo da fita, fazendo uma primeira discussão com as comunidades de propostas para o desenvolvimento local, além da escolha dos representantes comunitários para compor o grupo de elaboração do PEP.

O PEP de Passos Maia foi elaborado em 04 (quatro) oficinas participativas com um grupo que foi escolhido para esta tarefa, integrado por representantes das organizações da sociedade civil, das comunidades do município e do poder governamental (Anexo 02 - grupo de elaboração do planejamento estratégico participativo - PEP - de Passos Maia). A dinâmica e as fases de elaboração do plano foram as mesmas realizadas em São José do Cerrito, e que estão apresentadas no item 2.2., quadro 02⁷⁷. Assim como para São José do Cerrito, Passos Maia definiu um conjunto de questões estratégicas⁷⁸, as quais orientaram toda elaboração de propostas, ações concretas, bem como deveriam orientar o processo de execução das mesmas. Estas questões foram:

⁷⁷ Lembro que a metodologia que conduziu o processo foi a mesma nos dois municípios. Neste sentido, não aprofundarei alguns detalhes que fizeram parte das características gerais de ambos, pois os considero já apresentados

1. Como promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população passosmaiese?
2. Como promover o desenvolvimento econômico de Passos Maia com base no desenvolvimento agrícola e agrário⁷⁹ buscando fixar o homem no campo?
3. Como melhorar a organização da sociedade de forma igualitária e democrática?

Estas questões estratégicas, definidas pelo grupo de elaboração do PEP de Passos Maia, são as grandes questões escolhidas pelos representantes das comunidades, organizações e poder governamental local para orientar o processo de desenvolvimento do município. É na terceira questão em que se inclui a temática central deste trabalho, buscando perceber em que medida se trabalhou a melhoria da organização social da comunidade de Passos Maia, particularmente, na consolidação do FDL enquanto espaço democrático de coordenação do processo de desenvolvimento local.

Após sua elaboração, o plano foi debatido com as comunidades e organizações do município, em reuniões de restituição do mesmo à comunidade. Nesta chamada "rodada de reuniões de restituição" (conforme fases da metodologia de animação de processos de desenvolvimento local"- quadro 01) foi discutido com aproximadamente 850 pessoas. Em dezembro de 1997, após as reuniões de restituição, realiza-se a conferência municipal para discussão e aprovação final do Plano de Desenvolvimento Sustentável do município, que contou com a participação de aproximadamente 180 lideranças locais.

Em seguida à realização da conferência, o plano foi aprovado e transformado em lei pelo legislativo municipal em votação unânime. Isto buscou dar legalidade ao processo, considerado legítimo em função do nível de participação da comunidade local até este momento do processo. Esta lei (nº 210/97) aprovada pelos vereadores,

anteriormente. A não ser que sejam úteis para perceber elementos diferenciadores do desenrolar do processo em cada local.

⁷⁸ Para entender este conceito ver nota de rodapé 52.

⁷⁹ O município de Passos Maia possui aproximadamente 700 famílias de agricultores, das quais 360 são assentadas. O total deste contingente, conforme já informado, representa 85% dos habitantes do município.

foi sancionada e promulgada pelo prefeito municipal no dia 11 de dezembro de 1997 (anexo 03). Sua aprovação marca o compromisso oficial do poder governamental local, em fazer valer as estratégias, propostas e ações constantes no plano.

Durante o ano de 1998, o município entrou na fase mais difícil num processo participativo de planejamento para o desenvolvimento local: a execução do que foi planejado. A pergunta era: como executar todas aquelas idéias que constavam no plano, garantindo o envolvimento das pessoas, grupos e organizações locais, sem com isso tornar a execução morosa, mas também sem perder a dimensão da participação ativa que permeou todo o processo até aí? Até elaborar o Plano houve toda uma facilidade de mobilização da comunidade municipal, que vinha de um processo de emancipação política, em seguida estruturando a Cooperativa de Leite (Coplavale), a Cooperativa de Crédito (Valcredi), a Associação Comercial e Industrial (Acip), além de todo o processo de ocupações, desapropriações e constituição de assentamentos de Reforma Agrária, que tornaram muito dinâmica a vida política e organizativa local. A organização e constituição das cooperativas e da Acip foram definidas como ações componentes da mobilização e sensibilização da comunidade para o processo de desenvolvimento local⁸⁰. No processo de execução do Plano, após o encerramento de sua elaboração, por mais que novas organizações venham sendo estruturadas e novas mobilizações venham sendo realizadas, as organizações têm se concentrado na concretização do plano operacional (execução das propostas e ações previstas no plano) para assim caminhar nas estratégias de desenvolvimento previstas. Este plano operacional compõe-se de diversas propostas e ações que, por mais que sejam relevantes para o andamento do processo, não têm capacidade de manter a forte mobilização já ocorrida. Para perspectivas de viés mais imediatista, isto sinaliza um "esfriamento" do processo. Mas esta é uma preocupação que também toma conta das pessoas mais envolvidas com o andamento e interessadas nos resultados positivos deste trabalho.

“O trabalho, por um lado anima e animou profundamente, por outro preocupa, pois a gente sabe que tem que dar respostas concretas” (Extensionista da

⁸⁰ Conforme comentários apresentados após o quadro 01: fases da "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local".

EPAGRI, Ex-Secretária Municipal de Agricultura e Coordenadora do processo de Desenvolvimento Local do município até o final de 1999).

3.2.2. A estrutura atual do FDL

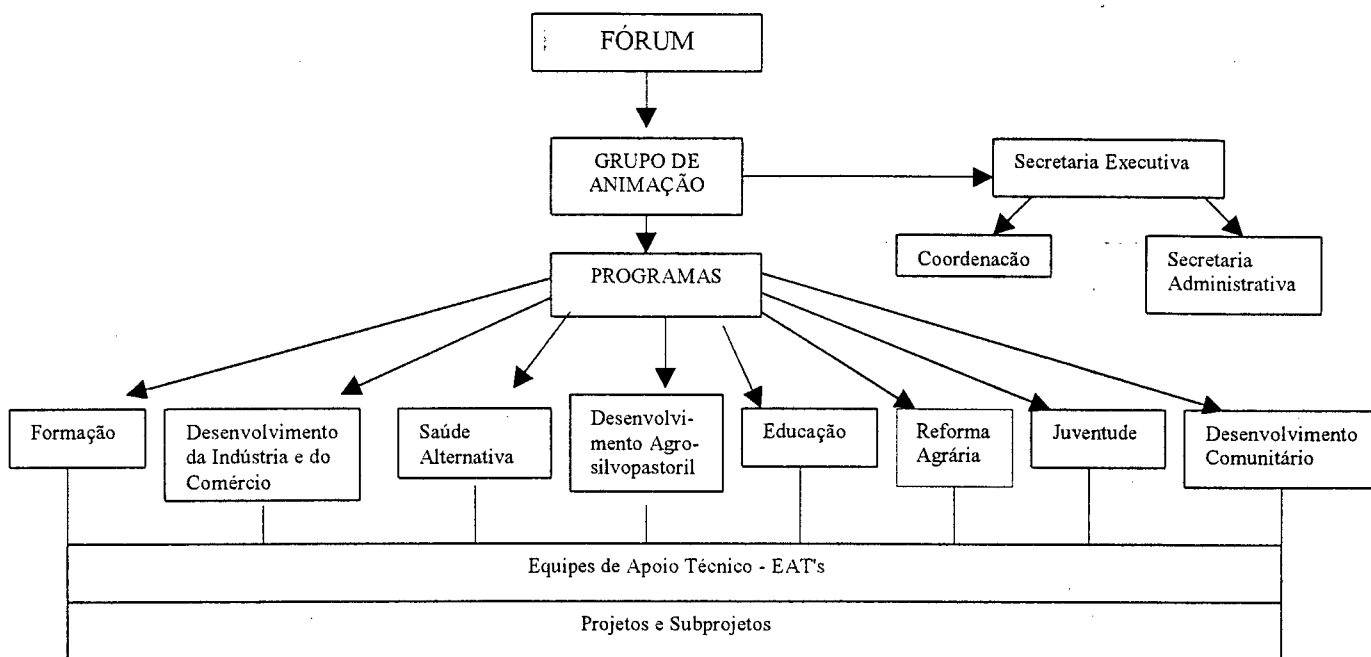
A proposta que estava colocada pela assessoria, que era quem apresentava uma metodologia de trabalho como caminho orientador para o processo, era de que o mesmo deveria caminhar para estruturação de grupos de trabalho visando a execução das ações previstas no Plano, e de que isto deveria ser permeado por um amplo processo de formação (ver item 2.2. Como se estrutura a “metodologia de animação de processos de desenvolvimento local”, que deu origem à organização do FDL). No entanto, não havia uma orientação mais efetiva e construída coletivamente entre as Ong’s que atuavam com esta proposta, sobre como encaminhar o processo de execução do Planejamento Estratégico Participativo do Desenvolvimento Local, seja em Passos Maia ou em São José do Cerrito.

Numa reunião da Assembléia do FDL de Passos Maia em 12 de fevereiro de 1998, a mesma definiu que duas questões centrais deveriam ser trabalhadas a curto prazo, durante aquele ano: a) Definir e institucionalizar o Fórum e sua coordenação; b) Definir a metodologia de execução, acompanhamento e avaliação do plano. O grupo de animação do FDL de Passos Maia⁸¹, buscando responder às orientações de sua assembléia, trabalhou na construção da estrutura organizativa do FDL, bem como em seu regulamento de funcionamento. Neste sentido, buscou também o respaldo legal para o funcionamento do FDL. A preocupação colocada pelos membros da assembléia era de garantir que o Fórum se consolidasse enquanto uma importante instituição local, sendo que o respaldo legal seria relevante para isto.

Desta forma, num amplo processo de discussão com o grupo de animação do FDL, e posteriormente discutido e aprovado pela assembléia do Fórum, a Apaco assessorou na construção de um organograma para funcionamento do FDL (Figura 03), com dois objetivos básicos: a) Construir uma estrutura organizativa funcional, que

desse agilidade ao processo de execução do PEP; b) Manter o caráter participativo durante a execução do plano, garantindo assim o máximo envolvimento das pessoas, grupos e organizações neste processo, para com isto aproveitar o potencial humano e produzir melhores resultados de desenvolvimento.

Figura 03: Estrutura atual de funcionamento do FDL de Passos Maia



Fonte: Organograma do FDL exposto numa reunião do mesmo

Esta estrutura de funcionamento do FDL demonstra a forma como estão organizados até hoje os espaços de decisão e execução dos trabalhos que dizem respeito ao desenvolvimento local de Passos Maia, quando isto se dá no ambiente do Fórum. Isto porque, muitas ações realizadas pelo poder governamental suplantem o espaço de discussão e organização do FDL⁸².

Além da definição da estrutura organizativa e dos papéis de cada instância que compõe esta estrutura, montou-se também o regulamento do Fórum de Desenvolvimento Local, o qual deve servir para dirimir questões que surjam, quando de

⁸¹ Este foi desde o início do processo de desenvolvimento local de Passos Maia o coordenador do mesmo. Enquanto o FDL possuía mais de 50 (cinquenta) membros, este grupo possuía e possui até hoje 10 (dez) membros, sendo 05 (cinco) do poder governamental e 05 (cinco) da sociedade civil.

⁸² Esta questão é aprofundada mais adiante, avaliando o quanto o conjunto da prefeitura realmente se insere no processo.

conflitos sobre qual a instância ou a forma adequada para proceder em dado encaminhamento. O regulamento do Fórum de Desenvolvimento Local foi oficializado pelo Decreto nº 022/99 (anexo 04), como forma de dar poder legal ao mesmo e também como mais um mecanismo de garantir sua consolidação no espaço político organizativo local.

Dentro desta estrutura e regulamento, incluiu-se, além da assembléia do FDL⁸³ e do grupo de animação que antes já existiam, a secretaria executiva e os programas de trabalho como novas instâncias, para bem responder às responsabilidades cabidas ao FDL.

O grupo de animação teve redimensionadas suas responsabilidades e estrutura de funcionamento. Passou a ser composto por 10 (dez) membros, 05 (cinco) do poder governamental (os quatro secretários municipais e um representantes da Epagri) e 05 (cinco) da sociedade civil organizada (um representante dos jovens, um das mulheres, um do sindicato dos trabalhadores rurais, um do movimento dos trabalhadores rurais sem terra e um do grupo de elaboração do PEP). Suas reuniões aconteceram quinzenalmente. Dos 08 (oito) programas de trabalho que foram constituídos, cada um deles foi coordenado por um membro do grupo de animação. Nas reuniões quinzenais, cada coordenador fazia o relato do andamento de seu programa de trabalho, tendo ali um espaço de inter-relação entre os diferentes programas, dando a mesma orientação comum para cada um. O grupo de animação manteve a responsabilidade de coordenar o andamento do conjunto do trabalho de desenvolvimento local em Passos Maia.

A secretaria executiva é um espaço de apoio ao grupo de animação, procurando dar mais agilidade àquelas questões que não precisariam reuni-lo para que lhes fosse dado encaminhamento. Ela é composta por uma coordenação e por uma secretaria administrativa. A coordenação, composta por três pessoas escolhidas de dentro do grupo de animação, com o objetivo de "fazer a articulação e a orientação comum das ações do plano" (anexo 04 - regulamento). Estas três pessoas inicialmente foram definidas como sendo um representante das organizações dos trabalhadores rurais, um

⁸³ Para ver composição e papéis da assembléia do FDL ver anexo 04: Regulamento do Fórum de Desenvolvimento Local de Passos Maia. Observe-se que neste anexo 04, o sinônimo usado para assembléia do FDL é sessão plenária, e na figura 03, o que é a assembléia do FDL está chamada apenas de Fórum. Para a reunião de todos os

representante dos jovens e um representante do poder governamental. Esta distribuição não diz respeito a quê organização representa, mas à disponibilidade das pessoas em assumir tal atividade quando do momento de escolha desta coordenação. A secretaria administrativa está identificada com um funcionário que foi liberado em tempo parcial pela prefeitura para “realizar os trabalhos administrativos e burocráticos do plano” (ver anexo 04), como atas das reuniões do grupo de animação e da assembléia do FDL, além de material de divulgação.

Os programas de trabalho foram constituídos a partir de uma análise das estratégias, propostas e ações para o desenvolvimento local constantes no PEP, e de uma definição das grandes temáticas que, em se atuando sobre as mesmas, daria consecução ao planejado. Neste sentido, foram escolhidos oito Programas: Desenvolvimento Agrosilvopastoril, Desenvolvimento da Indústria e Comércio, Formação, Juventude, Educação, Desenvolvimento Comunitário, Saúde e Reforma Agrária (conforme figura 03), sendo que para cada programa se constituiu uma equipe de apoio técnico (EAT's).

As EAT's são compostas por técnicos, políticos e por outros cidadãos do local, que atuam na área a que diz respeito o programa. A proposta foi de reunir o conjunto de pessoas que atuam em determinada temática, mas que estão em diferentes frentes de ação (diferentes organizações), articulando-se e integrando esforços, e aproveitando as capilaridades sociais e os recursos disponíveis de forma mais integrada. Cada EAT ficou responsável por discutir e encaminhar as ações pertinentes a seu programa. É importante salientar que as secretarias municipais estão integradas às diferentes EAT's, conforme sua área. É no espaço dos programas de trabalho que são encaminhadas as diferentes questões setoriais, dentro da temática de cada programa. Os membros das EAT's foram inicialmente escolhidos em uma assembléia do FDL, onde cada um se engajava no programa de trabalho que mais lhe interessasse, seja por conhecer mais o assunto, por estar trabalhando com o tema ou por fazer parte de uma organização que atuasse diretamente com o tema do programa. Por um princípio definido na assembléia do FDL, cada EAT sempre se manteve aberta

representantes no espaço maior de decisão do FDL, continuarei chamando de assembléia do FDL, em função de já vir usando este termo desde a apresentação do caso de São José do Cerrito.

à entrada de novos membros que quisessem contribuir com o processo e com a temática.

Como já mencionei, o coordenador de cada EAT faz parte do *Grupo de Animação* do FDL. O grupo de animação passou, ainda no primeiro ano de funcionamento, a ter uma periodicidade mensal para suas reuniões.

Na assembléia do FDL, órgão máximo de decisão sobre o processo de desenvolvimento local de Passos Maia, debatem-se as grandes questões sobre este processo, a cada bimestre. Basicamente, ali é um espaço de maior informação para as lideranças populares sobre o andamento dos trabalhos, e onde se definem questões de maior vulto para o processo, que não foram possíveis decidir no grupo de animação. É na assembléia do FDL que se definem as diretrizes políticas do processo de desenvolvimento local no município de Passos Maia, espaço em que está garantida uma ampla representatividade da sociedade local (para conhecer a composição da assembléia do FDL vide anexo 04 - decreto que regulamenta o funcionamento do Fórum). Ao FDL cabe garantir o processo de execução do Plano de Desenvolvimento Sustentável do município (PEP), mantendo ou redefinindo suas diretrizes, além de realizar a coordenação geral do processo. As diretrizes ao processo, são inicialmente definidas através das 03 (três) questões estratégicas elaboradas durante o PEP e apresentadas anteriormente.

Todos estes espaços organizativos gerados na estrutura de organização do FDL, estão vinculados à preocupação com sua legitimação e institucionalização como agente central na definição e implementação das políticas públicas locais. Esta preocupação foi uma questão muito trabalhada em Passos Maia, diferentemente de São José do Cerrito, onde a institucionalização do FDL surgia explicitamente como uma das questões estratégicas elencadas no PEP. Em Passos Maia está explícita a tentativa de constituir o FDL enquanto agente formal de elaboração de políticas públicas: vide a lei que aprova o Plano, a lei que efetiva o FDL como Fórum 21 Local e o decreto que regulamenta o funcionamento do Fórum (Anexos 03, 06 e 04 respectivamente).

Neste contexto, e devido ao PEP sinalizar para um processo de desenvolvimento Sustentável, no ano de 1999 inicia-se uma discussão para o município se inserir no processo da Agenda 21, constituindo a Agenda 21 Local. Por mais que para alguns, o que se sinalizava era a oportunidade de através desta inserção ter maior possibilidade de conseguir recursos para o município, se gerou um amplo processo de discussão no grupo de animação, culminando com a discussão e aprovação em assembléia do Fórum de uma proposta de lei para o FDL de Passos Maia transformar-se no Fórum 21 Local. Esta proposta já transformou-se em lei (anexo: 06) e o grupo de animação está elaborando os Indicadores sócioambientais, que servirão como mecanismo de “simplificar as informações sócioambientais para torná-las utilizáveis na política pública local⁸⁴”, podendo assim, medir os resultados da aplicação destas políticas. O FDL, portanto, passa a ter a denominação legal de Fórum 21 Local, sendo que seu trabalho continua orientado pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável do município. Aparentemente, com esta mudança, o FDL ganhou mais força legal e legitimidade local para se constituir como um forte poder político no município. No entanto, é importante considerar que esta definição como Fórum 21 Local e o início da elaboração dos Indicadores sócioambientais se deu entre maio e agosto de 1999, e até agora não estão definidos os referidos indicadores e nenhuma seqüência foi dada a este processo. Considere-se que isto se dá num momento marcado por uma crise interna ao poder governamental local, onde claramente se explicitam posições de enfrentamento ao FDL enquanto agente central de elaboração das políticas públicas.

Em entrevista com o prefeito atual Osmar Toso, por exemplo, o mesmo afirma que é considerado o que é proposto pelo FDL, mas que isto será discutido com a administração municipal e, após analisada sua viabilidade, será implementado ou não. Ou seja, não é feita uma discussão com a Administração Municipal para aí levar suas propostas para o FDL, mas sim, são filtradas as propostas que vêm do Fórum com base na análise de viabilidade e nos interesses do poder governamental local. Apesar de a visão do prefeito não ser hegemônica entre os membros do poder governamental,

⁸⁴ Días-Moreno, 1999. Trabalho que vem sendo utilizado como referência para construção dos Indicadores sócioambientais de Passos Maia.

ela é representativa de um grupo, além do fato de ser ele, na administração municipal, quem tem poder de decisão em última instância.

3.2.3. Momentos vividos pelo processo de desenvolvimento local em Passos Maia

O processo de desenvolvimento local em Passos Maia vem, desde seu início, numa dinâmica de consolidação. Durante estes últimos cinco anos, diversos momentos de conflito se evidenciaram, conflitos estes desenrolados especialmente entre membros do poder governamental local, principalmente o poder executivo.

O que foi fundamentalmente conhecido pelas lideranças locais no início do processo foram as "fases que compõem a metodologia para animação de processos de desenvolvimento local", conforme quadro 01. Neste sentido, as lideranças ficaram sabendo que haveria uma fase de diagnóstico, outra de elaboração de plano, etc. Ficaram sabendo também dos princípios orientadores da proposta, e que, portanto, se buscava envolver o máximo de pessoas e grupos ao longo do processo, de que a participação funcionaria como catalisadora do mesmo, de que agricultura familiar, desenvolvimento sustentável, dentre outros, seriam princípios que orientariam todo o trabalho⁸⁵. Como muitas estratégias, propostas e ações com vistas ao desenvolvimento local seriam construídas ao longo do processo, com a participação das pessoas, muitos encaminhamentos do mesmo não podiam ser de antemão previstos. Neste sentido, o processo se desencadeou sem muitas pessoas e grupos locais efetivamente perceberem onde ele ia dar, ou seja, quais as modificações estruturais que se promoveria a médio – longo prazo, seguido o caminho que desde o início se sinalizava. Afinal, para muitos, o que estava em questão era a elaboração participativa de um Plano de Desenvolvimento municipal. Mas como já visto anteriormente, o trabalho em Passos Maia foi além disto, inclusive efetivando a constituição de uma nova institucionalidade, chamada Fórum de Desenvolvimento Local.

Resistências à proposta de desenvolvimento coordenada pelo FDL e o seu grupo de animação surgiram desde seu início quando, desde lá, se propunha trazer a

público a definição das questões de interesse público locais. Os que não desejavam integrar-se com a comunidade de maneira mais efetiva, desde aquele momento, se afastaram do processo ou, mesmo estando inseridos, promoveram a "não participação". Em muitos momentos foram assumidas responsabilidades com o grupo de animação e o FDL e não se encaminhou a efetivação do que havia assumido. Muitos componentes do poder executivo, que foi quem tomou a frente do processo em nível local, se integraram desde o início, mas sob decisão superior, do prefeito Abílio Mantovani e de alguns de seus principais secretários. Ou seja, desde o início houve resistências, as quais se manifestaram sob diversas facetas ao longo deste período.

O principal viés trabalhado por alguns para o esvaziamento do processo, foi a não participação. Isto se deu, por exemplo, num momento com o programa de saúde, quando da discussão no grupo de animação, da mudança do médico local e da constituição de um projeto de saúde alternativa. Também ficou evidente no programa de desenvolvimento da indústria e do comércio, coordenado pela Associação Comercial e Industrial (Acip). Em ambos casos realizaram-se discussões e planejamento de forma participativa com membros das EAT's e do grupo de animação, mas não foram efetivamente encaminhados ou o próprio processo de discussão foi esvaziado. Apesar da criação da Acip dentro do processo de desenvolvimento local, o programa coordenado por esta associação não tem se constituído efetivamente, pois ela não tem se integrado ao grupo de animação, onde tem um assento, além da sua baixa participação no conjunto das dinâmicas deste processo no município.

Percebe-se esta questão da resistência a se envolver com o processo, afinal, em falas de pessoas, especialmente dentro do poder governamental, e também fora dele, procurando enfatizar que a realização de uma ação ou outra foi obra sua e não uma construção coletiva. Na fala de um membro da secretaria de saúde, que exerceu por um período a atividade de secretário desta pasta:

"A minha maior queixa é isso: você como profissional, você quer criar coisas, desenvolver trabalhos e ter seu nome à frente de suas criações. (...) Quer dizer, você não tem autonomia para fazer e nem teve a graça de ser reconhecido pelo

⁸⁵ Um maior detalhamento sobre estas questões apresento no capítulo 02.

trabalho, porque o seu trabalho já estava previsto no plano e você acaba sem mérito algum".

A manifestação desta fala representa uma preocupação maior com a autonomia do profissional da administração pública, do que com a construção coletiva das propostas para o desenvolvimento local. Uma preocupação em ter reconhecido o mérito pelas ações em que se envolveu para realizar. O autor desta fala faz referência a uma preocupação com o reconhecimento público de seus feitos, ou de qualquer outro dirigente público, em função de serem pessoas que precisam de tal reconhecimento para poderem se eleger. Neste sentido, na mesma fala e de outros membros da sociedade local, isto é aliado com outra preocupação, que é a forte identificação do processo com uma ou duas pessoas, mais especialmente com a ex-secretária municipal de agricultura, extensionista da Epagri. "Se o plano é da comunidade, de todos, não deve caracterizar um dono, um pai do plano, uma mãe do plano e assim por diante" (Presidente da Associação Comercial e Industrial de Passos Maia).

Estas falas demonstram uma preocupação com a questão política eleitoral, com a forte exposição pública que este processo proporcionou a ex-secretária de agricultura. Isto apesar de a mesma manifestar reiteradas vezes em público, que "não estava coordenando tal trabalho por interesses político-eleitorais".

Ainda sobre esta questão do mérito e do interesse político, o mesmo membro da secretaria de saúde citado anteriormente, afirma:

"Não alguém assumir o Fórum dentro da administração e usar isso no sentido de um degrau, querer se sobressair nas idéias da comunidade, no investimento da prefeitura e no trabalho de todos os outros secretários, porque isso está no papel. Isso cria muita relutância, não comigo, mas com muitas outras pessoas, principalmente na participação dos vereadores, de pessoas que tenham pretensão política. Eles ficam chateados porque eles querem que se sobressaíam os nomes deles, eles têm pretensão política. É o caso do prefeito, do vereador, é o caso de um secretário. Eles querem ter o mérito da realização, e não que o mérito seja do plano e da coordenação do plano".

Estas manifestações trazem à tona a questão político - eleitoral, revelada por muitos, como preocupante na gestão do processo do FDL. A ponto de que diversas falas colocam que, à medida que se aproximam as eleições municipais, a tendência é esta questão se agravar. Paralelo a isto, entrevistas realizadas com dezenas de agricultores do município⁸⁶, que vêm acompanhando de forma mais ou menos direta o processo de desenvolvimento local, trazem normalmente reflexões dos elementos positivos do processo, sem fazer qualquer manifestação sobre esta questão político eleitoral. É, efetivamente, uma questão de disputa de espaço político entre algumas lideranças que estão no poder governamental local.

Uma das atividades previstas pelo FDL para serem realizadas no município em 1999 foram os encontros comunitários. Nestes encontros, membros do grupo de animação foram assessorar a efetivação de um planejamento participativo em algumas comunidades do município. Foi realizada parte deles e outra parte não. Em reunião do grupo de animação de 25 de agosto, é colocada em discussão a possibilidade de tirar os encontros comunitários como uma das prioridades de trabalho já definidas para o programa de formação, para este ano de 1999, pois prefeito, secretários e diretores agendaram a realização de um trabalho semelhante nas comunidades do município, porém em nome do poder governamental. Isto após o FDL já haver discutido, selecionado como prioridade e realizado alguns encontros, que despertaram muito interesse de pessoas das comunidades, bem como das lideranças locais pelos resultados que produziram, especialmente no sentido de orientar os trabalhos das diferentes organizações que atuam em cada comunidade onde foi realizado o encontro.

“A gente percebe que isto dá um certo incômodo. Incomoda os que estão mais à frente, especialmente da Prefeitura. Não dá para negar. (...) No início eles não entravam, porque eles achavam que não ia dar em nada, não acreditavam. Hoje, eles estão com esta resistência porque eles viram que aquela previsão que eles tinham não aconteceu, a coisa tomou forma, muita coisa está acontecendo” (Extensionista da EPAGRI, falando de como, no início, uma parcela ligada à Prefeitura ("eles") não se envolveu no trabalho dos Encontros Comunitários e depois se interessou pelo mesmo).

Importante ressaltar, no que se refere aos encontros comunitários citados, que nem os planejados pelo programa de formação do FDL, nem aqueles que o prefeito disse ter planejado fazer com as comunidades, aconteceram efetivamente. Isso remeteu a uma dimensão de esvaziamento de um processo que estava em andamento, e tende a reforçar o esvaziamento da própria participação, na medida em que as pessoas das comunidades não vêem continuidade nos processos iniciados com seu envolvimento.

Percebe-se que há, muitas vezes, a preocupação de evidenciar quem é o dono de cada atividade realizada, de garantir que a "marca", especialmente da prefeitura, esteja evidente na realização de cada atividade. Mas as atividades não são realizadas apenas pela prefeitura, por uma ou outra organização, quando elas são discutidas e estruturadas no ambiente do FDL. Algumas atitudes, neste sentido, questionam os próprios princípios de trabalho que orientam o Fórum.

Após sua constituição, o FDL sempre chamou para seu espaço a discussão das questões que diziam respeito a alguma definição mais estratégica do processo de desenvolvimento local. Quem coordenou de fato o processo em que esteve inserido o FDL foram representantes do poder governamental, sempre num ambiente dialogado com os representantes da sociedade civil. Inclusive, não há nenhum registro documental ou mesmo afirmado por algum participante do processo de que, em algum momento, a prefeitura não tenha conseguido passar pelo FDL alguma de suas propostas. Fica difícil avaliar que o prefeito ou algum secretário municipal, não se sentisse à vontade para encaminhar e discutir suas propostas no espaço do FDL. Mesmo a representante do poder governamental no FDL, da qual se dizia que estava se transformando na "dona" do plano, o mesmo poder governamental poderia estar trocando esta representante, se fosse este o problema. Ressalve-se que, por mais de uma vez, esta representante colocou seu cargo no FDL à disposição do poder governamental, quando de reuniões que se evidenciaram crises internas à prefeitura, na sua relação com o Fórum. Será que era a representante que estava assumindo a postura de "dona do plano", ou outros membros da prefeitura que preferiam não passar suas propostas pelo espaço de discussão do FDL?

⁸⁶ Foram 27 agricultores(as).

“Hoje, se nota muito que a pessoa fala de uma maneira e procede de outra. Às vezes ela está no Fórum, participa do Fórum, gosta da idéia, mas gosta de uma maneira como se o Fórum fosse feito para os outros, e não para si. Porque ela passa a agir, trabalhar de acordo com a conveniência momentânea, e o que é pior, o que nem sempre é a conveniência pública ou coletiva, mas sim a conveniência pessoal, quer seja se promovendo politicamente ou para assumir outras vantagens pessoais” (presidente da Valcredi).

O presidente da Valcredi, ex-prefeito municipal, apresenta nesta fala a preocupação com o fato de muitas pessoas, membros do poder governamental, fazerem referência e até se envolverem com o FDL a partir de suas conveniências pessoais e/ou político-eleitorais, e não a partir de interesses públicos, mesmo sendo membros do poder governamental.

Desta forma, o que está colocado em Passos Maia é que, em 1995 se abriu espaço para um trabalho integrado de desenvolvimento local. Desde ali, membros do poder governamental demonstraram resistência à proposta, mas encaminharam a mesma a partir de decisões superiores. Mesmo assim, o que estava colocado, para muitos, era a perspectiva de resumir o processo à elaboração de um plano de desenvolvimento do município. E o processo se desenrolou, seguindo as etapas propostas pela "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", passando pela sensibilização e mobilização da comunidade local e pela elaboração do Plano. Após a elaboração do Plano, quando o espaço gerado em torno do FDL, coordenador do processo, não era apenas o de troca de idéias e elaboração teórica de propostas, mas da gestão da execução concreta de tais propostas, as resistências se tornaram mais evidentes, apesar de pouco explicitadas. Exemplo disto foram as entrevistas realizadas com membros do poder governamental e da sociedade civil, em que todas expressam uma clara defesa ao FDL e sua proposta de organização. Mas o que é o FDL, se não um espaço ampliado de participação das pessoas locais nas decisões e encaminhamentos das propostas de desenvolvimento? Sendo isto, o esvaziamento do espaço de organização dos chamados "encontros comunitários" e a consideração de que o FDL estava tirando a autonomia de trabalho de um ou outro

funcionário do governo, são formas de esvaziar e resistir ao papel do FDL, enquanto coordenador do processo de desenvolvimento local.

3.2.4. A Prefeitura e o processo participativo

Reitero que, para muitos representantes que entrevistei, com a elaboração do plano, o fundamental em termos de participação popular já havia se constituído. A fala de um membro da prefeitura municipal numa reunião entre o prefeito municipal e o seu primeiro e segundo escalão, quando se discutia este processo, afirma que não se tinha a expectativa que “a coisa tomasse este corpo que tomou”. Esta fala, foi reiterada por outros membros da reunião. Desta forma, o que estava colocado para alguns membros do poder governamental local, era a realização de uma consulta à população sobre o que seria estratégico e prioritário para o desenvolvimento do município.

Nesta visão, caberia ao poder governamental a execução do conjunto de propostas planejadas participativamente, por meio da elaboração do plano de desenvolvimento local. A população já teria cumprido com seu papel, já teria dado sua cota de contribuição em termos de decisão sobre as questões públicas. Vale reapresentar uma fala do prefeito municipal:

“Diante daquilo que é escolhido pelo FDL, diante de sua viabilidade, é colocado e discutido com a administração. Também existem os interesses administrativos. O Prefeito se elegeu e ele também tem suas idéias, e juntamente com o que foi discutido pelo FDL, se coloca no orçamento.

Neste sentido, a participação da sociedade local é proposta numa perspectiva apenas consultiva, garantindo ao administrador e sua equipe a decisão final sobre o que deve constar no orçamento. Nesta fala do prefeito, ele demonstra que não há um vínculo orgânico com o FDL, pois ele se propõe a considerar o que é priorizado no FDL, mas organizando isto conforme as prioridades da administração. A idéia de participação ampla é uma idéia aceitável, mas especialmente no momento de elaboração das propostas de políticas públicas, quando a comunidade é chamada a participar da elaboração do plano. É uma idéia de participação apenas consultiva, onde

as pessoas são convidadas a opinar sobre possíveis caminhos para o processo de desenvolvimento. Isto avança, se compararmos a decisões tomadas apenas nos gabinetes administrativos, mas é limitada em função do potencial da participação para auxiliar no processo de desenvolvimento local. Afinal, não é apenas consultando a população local que se vai estimular a criatividade local (Villasante, 1997) ou tampouco dinamizar a ampliação do capital social (Putnam, 1996) local.

Considere-se aqui, que no plano de governo do atual prefeito, quando da sua candidatura, está prevista a realização do orçamento participativo⁸⁷. Durante seu mandato, apesar da estruturação do planejamento estratégico participativo, nunca houve uma discussão pública do orçamento da prefeitura. "Nos últimos dois anos o prefeito elaborou a proposta de orçamento, encaminhou para os Secretários avaliarem e fechou a proposta de orçamento anual que foi para a Câmara de Vereadores. Pelo menos lá, com a minha secretária, foi assim" (Vice-prefeita e secretária municipal de saúde). Na construção do orçamento 2000 a secretária de produção, mais conhecida por secretária de agricultura, sequer recebeu a proposta de orçamento feita pelo prefeito para analisar, apesar de ali estar a coordenadora do processo de desenvolvimento local indicada pela prefeitura (segundo a mesma). Mais que isto: esta Secretaria Municipal passou de uma proposta de orçamento de 16,4% do total municipal em 1999, para 6,6% na proposta de 2000. Já o gabinete do prefeito e a secretária de administração e fazenda, pastas pelas quais o prefeito responde, passaram de um orçamento de 14,9% do total em 1999, para 23,8% em 2000 (Documento Contábil - Prefeitura Municipal).

O momento da execução do planejamento é um momento em que muitas decisões estratégicas são tomadas por quem está participando ativamente desta execução. Assim, se for apenas o administrador, ele tem forte poder de decisão e forte margem de manobra sobre o que poderá ser executado. Certamente, se não houver um acompanhamento e uma integração efetiva e organizada dos interessados, nesta fase do processo, a ordenação de prioridades e estratégias do mesmo, pode tomar o rumo escolhido apenas pelo administrador. No caso do orçamento da prefeitura de Passos Maia, por exemplo, é planejado um movimento de recursos 04 (quatro) vezes

acima do orçamento do município⁸⁸, considerando repasses previstos e tudo o que compõe a média de recursos que normalmente está disponível para o município⁸⁹. Assim, se não há um forte envolvimento das equipes do FDL que se organizam no processo de execução do planejamento, certamente ao administrador caberá grande peso de decisão, além do que já tem.

Esta questão de uma participação mais efetiva da população no processo de desenvolvimento local, leva a uma maior pressão por informações e por integrar-se às decisões em uma área ou em outra, por parte de mais pessoas e grupos locais. O processo que apresento veio permeado desta intenção e com a constituição dos programas de trabalho e das equipes de apoio técnico de cada programa, intentou-se fazer isto também setorialmente, na área específica de cada programa. Isto gera resistências. "Alguns ainda percebem a participação como intromissão: 'estão se intrometendo no meu trabalho' " (Extensionista da EPAGRI).

Seja pela inviabilização dos encontros comunitários por parte do poder governamental, ou pela não realização, por parte de alguns de seus membros, de encaminhamentos definidos pelo FDL, tem vez uma crise na relação entre o FDL e o poder governamental local, no primeiro semestre de 1999. Esta crise, demonstrou poucos elementos concretos para sua existência, sendo que, nas entrevistas, os membros do poder governamental eram normalmente fugidios nas respostas. Isto demandou dois encontros entre prefeito, primeiro e segundo escalões da administração, líderes do governo na Câmara de Vereadores e a assessoria da Apaco para discuti-la. Em função de propostas que eram debatidas no espaço do FDL e não encaminhadas por membros do poder governamental, foram articulados estes momentos de discussão. Visaram clarear para os participantes o que estava em questão com os posicionamentos tomados e, como superar os conflitos existentes, buscando preservar o respaldo à instituição Fórum de desenvolvimento local. Estes encontros, provocados pela assessoria (Apaco) em discussão com o prefeito municipal, trouxeram à tona algumas das questões que apresento neste trabalho, e definiram pela

⁸⁷ Modalidade de orçamento instituída especialmente em prefeituras do partido dos trabalhadores (PT), na qual a população participa durante a gestão do governo, dos destinos em investimentos para a verba pública.

⁸⁸ Esta forma de construir o orçamento já foi questionada pelo Tribunal de Contas do Estado por considerar super estimado o mesmo. O orçamento 2000 já foi encaminhado com valores próximos a uma média dos últimos anos.

⁸⁹ Segundo Prefeito Osmar Toso.

necessidade de os membros de poder governamental integrarem-se de forma mais efetiva no processo de desenvolvimento local em curso. Isto foi discutido, inclusive, como forma de dar mais respaldo às políticas elaboradas por esta mesma equipe de governo, bem como tendo na sociedade local, um aliado na construção de ações para o seu desenvolvimento.

A história de participação cívica em Passos Maia é recente, marcadamente identificada com sua criação, a partir da separação administrativa do município de Ponte Serrada. Anterior à emancipação político-administrativa de Passos maia, bem como à constituição do FDL e do processo envolvido com ele, não se constituíam práticas efetivas de promoção da participação na política local, exceto através das práticas políticas tradicionais. Se por um lado a população, em grande medida não está preparada para um processo participativo, por não ter uma cultura mais efetiva de participação, por outro, os que estão à frente dos órgãos públicos locais também têm consolidada uma cultura de decidir sobre as questões públicas, sem uma maior transparência no processo de decisão.

“Se o administrador, o encarregado da função, tivesse a transparência de levar sua idéia, seu pensamento, sua forma de administrar ao conhecimento do Fórum, este Fórum, como ele é aberto, como ele não é estático, ele ajudaria, colaboraria na lapidação dessa idéia, a transformá-la numa idéia coletiva e ao mesmo tempo de possibilidade de se implantar. O Fórum tem coisas que exigem de seus participantes uma transparência, que nem sempre as pessoas gostariam de ter ou conseguem ter” (Presidente da Valcredi).

Percebe-se que esta nova forma implementada pelo FDL, de construir as decisões sobre as questões públicas, muitas vezes, cria enfrentamentos com as formas tradicionais de proceder nos espaços de governo. Em Passos Maia, muitos agentes que atuam junto ao poder governamental local, sentem-se muitas vezes sendo invadidos, por mais que exerçam um cargo público, e mesmo sendo um direito democrático da população estar informada sobre o que acontece nos espaços públicos e de qual tem sido o ordenamento das decisões sobre a coisa pública.

“Ali é onde nós queríamos chegar: o medo da perda de poder. Não é uma questão de fatos isolados ou de fazer uma pequena crítica a A, B ou C, não é neste sentido,

mas nota-se nitidamente que as pessoas que procuram se ausentar do trabalho coletivo, ou elas têm interesse clientelista – fazem parte do grupo da clientela – ou então se sentem fracos intelectualmente, no preparo intelectual, de acompanhar estas mudanças e também de se preparar dentro delas, no sentido de continuar merecendo o mesmo respeito e a confiança da população” (Presidente da Valcredi).

Muitos que desempenham funções públicas no espaço local, preocupados em preservar o poder político que possuem, muitas vezes não orientam suas ações pelos princípios do FDL, que são de transparência e discussão com o máximo de interessados na temática em que estão tomando decisão. Assim, muitas vezes consideram a atitude do FDL de buscar informações e demandar por se inserir nos processos de tomada de decisões, intromissão em seu espaço de poder. Este tipo de atitude tem reflexo no processo de construção das políticas públicas locais. As práticas de participação da população são recentes e não consolidadas culturalmente, além de a comunidade ter uma atitude de beneficiário das políticas públicas, aguardando de seus representantes, o encaminhamento de suas demandas⁹⁰. Neste contexto, se os líderes não abrirem os espaços de decisão para uma discussão pública, põem em questão a base da proposta do FDL, tendendo a população á acomodação política, já que esta nova forma de atuar politicamente, não está consolidada enquanto cultura local. Este processo que relato neste trabalho, implica num caminho de reformulação da cultura política local, e neste sentido, ele possui limites quanto à abertura dos representantes e líderes políticos locais para estes novos processos, bem como da cultura geral da população, que apenas recentemente, viu a importância da participação na definição e concretização de ações que irão colaborar em seu processo de desenvolvimento.

⁹⁰ Em entrevistas realizadas com 27 agricultores, entre líderes comunitários e "cidadãos comuns", quando perguntados sobre quem deveria tomar as decisões sobre os rumos do desenvolvimento do município, os mesmos afirmavam que isto é papel dos técnicos e da prefeitura.

3.2.5. Que participação?

Até a instauração do processo de desenvolvimento local em Passos Maia, seus habitantes tinham uma relação apenas de beneficiários das políticas públicas, quando isto ocorria. A lógica da política local, até sua emancipação política do município de Ponte Serrada, era baseada na oferta de alguns serviços públicos para o conjunto da comunidade (como estradas rurais, pontes, etc), mas no geral, a política local era orientada pelo beneficiamento de algumas pessoas ou grupos mais próximos do governante de plantão. Fundamentalmente, a lógica de clientela é que orientava a política local, lógica esta que estava impregnada nos políticos e na população municipal (Passos Maia, 1996).

As relações clientelistas não estão superadas na política local, mas por força do processo que relato neste trabalho, elas vêm sendo questionadas e dando lugar a novas dinâmicas de relação com a coisa pública. Uma informante pergunta-se, referindo-se à história política da comunidade passosmaiese, "(...) quando as pessoas foram chamadas a participar, a decidir?" E neste sentido conclui que a mudança que está acontecendo é fundamentalmente de caráter cultural (extensionista da EPAGRI).

Como superar uma dinâmica clientelista, assistencialista de relação com a política pública quando é isto que as pessoas e grupos exercitaram enquanto prática em toda sua existência?

“As pessoas não estão acostumadas ao processo participativo. Por mais que tu puxes este processo participativo, as pessoas estão mal acostumadas, é muito mais fácil elas receberem a coisa pronta e não necessariamente elas participarem. Mas, por outro lado, elas também gostam de participar. Mas como o sistema leva, principalmente o sistema de municípios pequenos, as administrações geralmente são paternalistas e as propostas são paternalistas, as pessoas se acostumam com aquele sistema” (agrônomo do Município).

Percebe-se que a cultura política em Passos Maia vem mudando em função da constituição de novas organizações e novas dinâmicas organizativas no município, apesar dos limites aqui levantados. A vinda para o município de acampamentos e assentamentos, e neste sentido do MST, a formação das diversas organizações

relatadas neste trabalho, a estruturação de espaços de discussão entre os que estão à frente da política local e as pessoas e organizações das comunidades, são alguns exemplos de ações que dinamizam a vida política local e ampliam a participação nos processos constituídos. As pessoas e grupos locais vêm sendo provocados a participar mais ativamente das decisões sobre as políticas públicas, especialmente pelas dinâmicas instituídas pelo FDL, e vêm percebendo que isto está produzindo resultados na oferta de serviços públicos, bem como na organização social para se beneficiar do processo de desenvolvimento em curso.

"Com o desenvolvimento local começou a formação das pessoas, saiu a Valcredi, melhorou a organização da Coplavale, iniciou-se os campeonatos de bocha e bola, melhorou a organização no uso das máquinas (ensiladeiras); o programa de destoque, os açudes. Antes não era feita reunião nas comunidades, agora sim, então aumentou a participação dos cidadãos" (presidente da Coplavale).

"As pessoas estão sabendo mais: o que elas querem, que direitos elas têm, estão tendo mais poderes até de pressão. Na educação se vê isto claro" (secretária municipal de educação).

Este processo de ampliação da participação traz consigo uma proposta de mudança da cultura política local, na medida em que ele procura construir as decisões sobre a política pública não de um gabinete, não de um grupo de clientela, mas de maneira discutida com a comunidade. Uma mudança que não se dá apenas no âmbito da política pública, mas também no mercado local.

"O desenvolvimento local motivou o pessoal que estava bastante acomodado. Até o comércio melhorou, as propostas de negócio, e melhores condições de venda, compra e transporte. Antes só pensavam em vender. A cooperativa de leite aumentou o número de sócios. Então, o pessoal está acreditando mais" (agricultor).

O FDL está no centro de um processo de abertura política local, no qual ampliar a participação das pessoas e organizações nas decisões foi a tônica. Neste sentido, decisões sobre as questões públicas pertinentes ao desenvolvimento municipal passaram, nos últimos cinco anos, por uma discussão interna ao FDL. Por mais que,

como procuro demonstrar, diversas são as formas de insubordinação ao debate ocorrido no mesmo.

Seja nas questões estratégicas de ordem geral ou setorial, ou ainda na construção de ações para promover o desenvolvimento do município, o FDL o faz em processo discutido com a comunidade. Isto é feito nos espaços dos programas, através das equipes de apoio técnico (EAT's); nos encontros comunitários, através do planejamento participativo com as comunidades; no processo de estruturação de novas organizações, que passam a defender interesses setoriais e da sua inserção na discussão geral do desenvolvimento local; e afinal, em todo o processo orientado pelo grupo de animação e pela assembleia do FDL. Isto, no entanto, traz limites intrínsecos ao próprio processo. Eles se referem (a) à questão da maior ou menor integração dos diversos atores sociais e/ou institucionais ao processo⁹¹; (b) à questão de diferentes agendas de interesses colocadas entre o FDL e as organizações (e pessoas destas organizações) envolvidas; bem como (c) à questão da cultura política que permeia todo o processo. Esta última traz como elementos fundamentais: 1) o confronto de autoridade na decisão sobre as políticas públicas, quando um administrador local não quer abrir coletivamente as decisões sobre as questões pertinentes à sua pasta; 2) a questão do envolvimento dos cidadãos de Passos Maia de forma ativa no processo de desenvolvimento local em curso, na medida em que a cultura de participação é algo bastante recente no município⁹².

⁹¹ Em termos dos setores locais, conforme apresentado no início desta exposição sobre Passos Maia, aquele que não tem se envolvido efetivamente no processo em torno do FDL é o setor do campos, das grandes fazendas. Dentro dos outros três setores: colonização antiga (agricultores familiares tradicionais), colonização recente (assentamentos e acampamentos) e madeireiro, tem ocorrido um maior envolvimento com o processo, cada qual de diferentes formas.

⁹² Saliente-se aqui que, o processo de desenvolvimento local concentrou muito dos seus esforços nos agricultores do município. Os mesmos (setor da colonização antiga e da colonização recente), representam mais de 85,0 % da população passosmaiese. Estes agricultores são resultado de dois processos colonizadores: um de descendentes italianos que vieram do Rio Grande do Sul a partir da década de 30, outro de agricultores sem terra, organizados em torno do Movimento dos Sem Terra, a partir da década de 80. Nenhum destes casos são agricultores vinculados à cultura de fazenda, conforme apresentado sobre São José do Cerrito. Por mais que haja um setor ligado às fazendas no município são poucas famílias, em Passos Maia, que estão ou estiveram historicamente envolvidas com o mesmo, constituindo assim, uma lógica específica de relação público-privado, chamada "cultura de fazenda".

3.2.6. O envolvimento da sociedade civil

A sociedade civil ainda é composta por organizações com pouco tempo de existência, em processo de consolidação, portanto, bastante frágeis em sua organização. Algumas organizações deste segmento social, no entanto, já alcançaram espaço relevante nas dinâmicas políticas locais, conquistando assim, respaldo político e institucional a suas iniciativas também. É o caso da Cooperativa de Crédito Rural (Valcredi), com seus mais de 500 associados, da Cooperativa dos Produtores de Leite (Cooplavale), com seus quase 100 associados e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, com seus mais de 400 associados. De qualquer forma, estas organizações da sociedade civil têm se preocupado muito mais em efetivar suas ações específicas, atendendo o público que representa, do que a pensar em estratégias de desenvolvimento geral do município em que estão sediadas. Desenvolvem ações de ordem corporativas ou setoriais, sendo que a maior parte das organizações que vêm se constituindo, são ligadas aos agricultores familiares tradicionais ou assentados pelo processo de Reforma Agrária.

Apesar de suas fragilidades por serem organizações recentes e de seus interesses setoriais, as organizações da sociedade civil têm participado ativamente do processo de desenvolvimento local. As ações de interesse setorial, na maioria dos casos, é organizada articuladamente com a discussão do desenvolvimento do conjunto do município. Muitas organizações foram constituídas a partir de definições tomadas no processo de desenvolvimento local, coordenado pelo Fórum de Desenvolvimento Local, conforme apresentei anteriormente. Não se encaixa neste caso o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja estruturação no município não foi promovida por dinâmicas especificamente ligadas ao processo estudado neste trabalho. Hoje, praticamente metade da população passosmaiense é constituída por assentados pelo processo de Reforma Agrária. Pessoas que, em sua maioria, dão forte importância para a sua organização social, principalmente porque foi em função de sua organização que conquistaram um lote de terra. O MST, faz parte do FDL hoje, seja como integrante de sua assembléia (anexo 04), seja coordenando um programa da estrutura de funcionamento do Fórum: o programa de reforma agrária (figura 03), seja como um dos 10 (dez) componentes do grupo de animação do FDL.

As maiores ocupações e assentamentos de terra em Passos Maia estavam acontecendo quando se iniciava o processo de desenvolvimento local. Este é o principal motivo que fez com que as organizações dos assentados não participassem desde o início deste processo, segundo suas lideranças. Por mais que alguns assentados participaram da elaboração do plano e que foram previstas no mesmo, ações no que diz respeito à Reforma Agrária. Em 1998, quando da constituição dos programas de trabalho para executar participativamente o plano, um programa constituído foi o de Reforma Agrária. Mesmo assim, até o início de 1999, o MST não se envolveu de forma ativa no processo de desenvolvimento local. Um motivo alegado é o de estar dirigindo a maioria de seus esforços na organização dos recém-assentados. Outro motivo, é o fato de o MST não ver, na ocasião, uma grande perspectiva de transformação social através da organização apenas a nível local, e ainda sem um processo amplo de formação política de seus participantes. Segundo o agrônomo do convênio MST/Lumiar-INCRA, que acompanhou e orientou os assentados de Passos Maia até o início de 1999,

"A esfera de disputa de políticas públicas na lógica do MST é no Estado Nação, na forma de grupo, cooperativamente. Não há em Passos Maia, por parte de Sindicato, Igreja, Poder Governamental Local uma formação destes trabalhadores. Formação política, técnica e cultural deles, para assumirem, discutirem e para se organizarem. É um processo lento, mas que produz resultados".

Certamente os motivos do não envolvimento do MST com mais força desde o início são os expostos acima, seja no que argumentam suas lideranças publicamente hoje, ou na fala em entrevista do agrônomo citado. Mais importante para esta pesquisa, no entanto, é o fato de, a partir do início de 1999, o MST se integrar ao processo de desenvolvimento local em Passos Maia, coordenando o Programa de Reforma Agrária e interagindo com os demais programas, além de ter o coordenador do programa de reforma agrária compondo o grupo de animação. Fato é que se o MST resolve integrar-se efetivamente ao processo em curso, é porque viu no mesmo oportunidade de avançar em suas lutas. Curioso, é que no mesmo período tem vez a crise na relação entre o FDL e o poder governamental local, que exigiu dois encontros dos primeiros escalões do governo municipal com a assessoria ao FDL para superá-la. Talvez isto seja um sintoma de que o processo realmente está levando a uma elevação do poder

da sociedade civil em sua relação com o estado local, ocasionando preocupação com a perda de poder por parte de alguns⁹³.

Mesmo assim, são as lideranças do MST que se envolvem mais efetivamente no processo em curso, e não os agricultores assentados em geral. No conjunto dos agricultores do município (assentados e tradicionais), por mais que representantes de cada comunidade façam parte da assembléia do FDL, e outras pessoas se integrem ao processo, trabalhando uma temática de seu interesse através dos programas de trabalho, ainda é limitada a percepção das pessoas quanto à importância de sua participação no processo de decisões sobre a estruturação de políticas públicas. Em entrevistas realizadas com 27 agricultores, quando perguntados sobre quem deveria tomar as decisões sobre para onde deve caminhar o desenvolvimento local de Passos Maia, grande parte responde que isto é papel dos técnicos, da secretaria de agricultura do município, ou da prefeitura. Dizem isto, na maioria dos casos, porque acham estes mais "preparados" para a tomada de decisões sobre as políticas públicas. Em outras palavras, acham que os técnicos e os representantes políticos ou de uma organização são os que têm condições de realizar com mais qualidade esta tarefa. No limite, quando perguntados sobre qual o papel dos agricultores no processo de desenvolvimento local, apesar de apenas uma fala levantar esta questão, há quem diga que "ao agricultor cabe obedecer, para as coisas um dia darem lucro" (agricultor).

Por outro lado, nestas entrevistas com agricultores, são recorrentes as falas que quando perguntadas sobre qual o papel dos agricultores no processo de desenvolvimento local, dizem que cabe aos mesmos "se unirem", "sentar juntos e discutir seu trabalho", "se organizar", "participar mais", "o agricultor e o líder devem juntos planejar suas atividades", "o agricultor deveria participar, dar sua opinião, se sentir valorizado". Todas as falas citadas, dentre outras, fazem referência à necessidade de o agricultor se inserir no processo em curso, para aproveitar este processo e ao mesmo tempo contribuir com ele. A maioria, no entanto, faz referência à inserção por uma perspectiva de melhorar a sua propriedade ou a agricultura, não vislumbrando o conjunto dos elementos que comporia um processo de desenvolvimento para o município. Mesmo que isto seja realidade hoje, é também

⁹³ Não tive acesso a nenhum documento ou fala que levasse a tratar esta constatação como uma conclusão evidente.

realidade que as pessoas percebem e consideram a participação como algo fundamental para promover seu próprio desenvolvimento. No conjunto de entrevistas realizadas, seja com agricultores ou representantes de qualquer esfera, fica clara esta percepção. Por mais que, há quem diga que ao agricultor cabe "obedecer", quase todas as entrevistas realizadas demonstram a percepção da necessidade de participar e se organizar para promover o seu próprio desenvolvimento e do município. Também demonstram que este processo de abertura, participação, ampliação da organização é concomitante ao processo de desenvolvimento local. "A participação está aumentando e hoje é bem maior que antes do Fórum" (vereador e coordenador do programa de juventude).

Se no processo participativo houver a canalização para um processo de formação, onde as pessoas agreguem em suas perspectivas uma visão mais ampla para seu processo de desenvolvimento elas, inclusive, poderão contribuir com mais qualidade para este processo. Na opinião do técnico que coordenou até início de 1999 a equipe que acompanha os agricultores assentados, preocupado com a questão de classe que envolve o processo de desenvolvimento local, "A participação, mesmo que desigual, permite ao agricultor identificar quem são realmente seus aliados".

Por mais que o processo participativo tenha limites, quando ele é posto em prática pode contribuir, seja no sentido de os cidadãos identificarem seus aliados, seja de perceber como cada grupo social pode se beneficiar integrando-se ao processo, seja realmente ajudando a definir o rumo a ser tomado pelo processo de desenvolvimento que está em curso. Isto não se resolve, certamente, apenas por um grupo social ou outro estar participando. É necessário que cada grupo tenha autonomia em relação aos demais, podendo assim discutir entre seus pares qual o rumo desejado para o processo em que se insere, para não se constituir assim, o que Chauí (1990) chama de "ilusão da participação". Nas mesmas falas anteriormente apresentadas nas entrevistas de agricultores, pôde-se observar que são os representantes que estão sendo envolvidos no processo, envolvendo assim, aqueles que estão incluídos em alguma organização. Neste sentido, apesar do avanço desta experiência em Passos Maia, mesmo quando consideradas as dimensões de conflitos gerados em torno dela,

percebe-se a não inclusão de uma parte significativa dos cidadãos locais nas decisões estratégicas do processo em curso.

Como já foi dito anteriormente, muitas organizações de Passos Maia foram constituídas após a emancipação do município, por dentro deste processo de desenvolvimento local, mas numa relação muito direta com o poder governamental local, tendo fortes vínculos com este. Foi o próprio poder governamental que em parceria com a assessoria da Apaco e do Cepagro iniciou o processo de desenvolvimento local, dando inclusive o suporte para estruturação das organizações locais. Isto deve exigir um processo amplo de formação para que as organizações da sociedade civil ganhem força organizativa, no sentido de definir melhor suas prioridades de interesse específico e para o desenvolvimento do conjunto do município. Para tanto, o FDL definiu pela estruturação de um programa de formação, o qual, apesar de representar um papel muito importante em todo o processo, que é organizar a formação das pessoas e grupos locais, ainda não demonstrou uma atuação efetiva. Foi justamente quando este programa organizou os "encontros comunitários" que se evidenciou uma disputa de espaço entre o FDL e o poder governamental. A perspectiva é de uma formação que auxilie na ampliação da capacidade de ação das pessoas e grupos locais nos espaços de participação. Uma formação que amplie e dinamize o capital social local. Isto, por mais que na fala de pessoas locais a participação em si, já se configure como um ato de formação das pessoas.

"A partir do momento que a pessoa participa, ela automaticamente vai obtendo a formação. No sentido de que ela participando vai estar se inserindo nos problemas e decisões e os próprios problemas e decisões estarão formando aquela pessoa e capacitando ela, para que através da vivência ela traga para o Fórum a problemática e idéias. A partir da caminhada é que a própria pessoa vai adquirindo esta formação" (vereador e coordenador do programa de juventude do FDL).

3.2.7. A situação atual

Entre conflitos e mediações o processo de desenvolvimento local em Passos Maia tem andamento. Algumas das falas apresentadas anteriormente demonstram contradições existentes entre participantes de tal processo, especialmente membros da prefeitura. Neste grupo está inclusive o prefeito municipal, que apesar da manifestação pública de apoio, não participa ativamente dos espaços do FDL, ficando muitas vezes desinformado sobre seu andamento, não assumindo assim uma postura de apoio efetivo ao processo até por não dominar a lógica que envolve o FDL e suas instâncias de organização. Prova disso é sua não participação na assembléia do FDL que ocorreu em dezembro de 1999, como uma das programações da semana comemorativa de emancipação do município. Segundo participantes do encontro, o prefeito estava "colocando" placas em obras, num ato paralelo a esta assembléia que constava da programação oficial da referida semana comemorativa, sendo que a obra seria inaugurada somente dois dias depois.

A seção plenária (assembléia) do FDL⁹⁴ foi chamada para realizar uma avaliação do andamento dos trabalhos em 1999 e um planejamento para o ano de 2000. Ficou reiterado neste encontro o desejo de seus participantes de consolidar este Fórum de articulação entre a sociedade civil e o poder governamental local. Saliente-se que apesar da não participação do prefeito municipal estavam na assembléia os 03 (três) secretários municipais, além de outros membros do poder público.

A assembléia definiu que em fevereiro de 2000 será realizado um encontro para estabelecimento das prioridades de trabalho do FDL para o ano de 2000. Uma das preocupações reiteradas pelos participantes foi a ocorrência das eleições municipais neste ano de 2000 e que, para tanto, o FDL deverá organizar uma estratégia para não pôr em risco sua organização em função de interesses político-eleitorais.

Além disso, ações ligadas aos diferentes programas de trabalho definidos estão sendo executadas dentro da especificidade de cada grupo executor envolvido. Neste sentido, não vem acontecendo uma integração efetiva entre as diferentes áreas

⁹⁴ Esta seção plenária contou com a participação de representantes que lhe garantiram o córum mínimo para funcionamento e, portanto, para tomada de decisões (sobre esta questão ver anexo 04 - regulamento do FDL).

temáticas definidas para promoção do desenvolvimento do município. Há uma manifestação hegemônica preocupada em garantir a existência e o funcionamento do FDL, enquanto espaço político para construção das políticas públicas locais, mantendo a construção de espaços de participação das pessoas e grupos neste processo. No entanto, para além das manifestações em palavras, estas só terão sentido se efetivadas em práticas. Percebe-se que a existência do FDL de Passos Maia tem solidez nas falas e na percepção das pessoas, além de possuir legalidade em sua ação. Porém, se isto não se configurar em ações e práticas efetivas que promovam a cooperação local, se o desejo de brilhar pela preocupação eleitoral de alguns for maior que o espírito coletivo para construção de alternativas, a própria concepção do FDL estará em risco. O FDL será consolidado como uma importante instituição local, ou não conseguirá estabelecer uma efetiva renovação das práticas políticas locais, conforme as lutas que se processarem entre as diferentes forças e interesses políticos locais.

Uma questão aparentemente pouco definida é de como o FDL se insere no município, na relação com a política partidária local. Um elemento percebido tanto em São José do Cerrito quanto em Passos Maia, onde os interesses privados e personalizados estão acima de interesses coletivos e da possibilidade de cooperação local. Neste sentido, este ano eleitoral de 2000, para o caso de Passos Maia onde o FDL mantém seu funcionamento, será desafiador. No enfrentamento com a necessidade de definir melhor sua relação com a política eleitoral, em função do processo eleitoral que se porá em curso, certamente um novo momento deste processo se evidenciará.

4. UMA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DOS FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL - À GUIA DE CONCLUSÃO

Durante os capítulos anteriores procurei apresentar o histórico e o andamento do processo de constituição e consolidação dos FDL's nos municípios de São José do Cerrito e Passos Maia, relatando os fatos e a percepção das pessoas locais envolvidas com tais fatos no ambiente político que envolve os Fóruns. Neste capítulo, apresentarei algumas reflexões a título de avaliação, ponderando a respeito das pretensões e limites para institucionalização dos FDL, apresentados em documentos e falas por seus idealizadores, bem como a partir da teoria consultada. A "idéia" de estruturação do FDL e as "propostas" que orientaram sua constituição em cada município estudado, efetivamente intentaram para ele representar um caminho na direção da construção de uma comunidade cívica, em São José do Cerrito e Passos Maia. No entanto, apenas as idéias e as propostas não garantem isto. A construção de uma comunidade cívica depende de um processo histórico, o qual é condicionado a uma série de questões. Procurarei discutir isto em termos de fatores determinantes, limites e potencialidades dos processos desenrolados nos estudos de caso apresentados. Neste sentido, minha avaliação estará reunida em blocos de questões, as quais considero pertinentes a este estudo. Sua pertinência está relacionada com a possibilidade de mudanças no arranjo institucional, constituído para a tomada de decisões sobre as políticas públicas locais. Mas a mudança institucional, através da constituição do FDL em cada município, é considerada como insuficiente, na medida em que o respaldo social e político ao mesmo só se constituirá com mudanças significativas na cultura política local. Neste sentido, a ampliação da participação cívica e da cidadania ativa, são vistos como elementos que potencializam a geração e ampliação do capital social local, apontando na direção da constituição de uma comunidade cívica. Mas são justamente os limites à geração e ampliação do capital social e à constituição de uma comunidade cívica, dentro da perspectiva apresentada no referencial teórico, que são considerados neste capítulo, entendidos como elementos nautonômicos e heteronômicos. A autonomia, enquanto "luta política" e enquanto atitude de cidadãos ativos, "seres humanos de

razão auto-consciente, de seres auto-reflexivos e auto-determinantes", é ponderada com os elementos autonômicos e heteronômicos da cultura e da política local, procurando avaliar a capacidade coordenadora do processo de desenvolvimento, pelo FDL de cada município.

a) Uma primeira questão colocada é o fato de o "plano estratégico e participativo" elaborado no processo de desenvolvimento local em cada município, para muitas pessoas envolvidas, representou o processo em si mesmo. Muitas pessoas entrevistadas, e envolvidas com o processo em São José do Cerrito e Passos Maia, quando querem se referir ao mesmo o fazem falando do plano. Para elas, o documento "plano de desenvolvimento local" não é apenas uma etapa do processo conforme preconizado pelas ONG's que orientaram a construção da proposta e assessoraram sua aplicação nos municípios.

Por mais que isto possa representar uma evasiva a um processo mais amplo, referindo-se a ele como se preconizado para ser participativo apenas para elaboração de um plano municipal de desenvolvimento, demonstra uma primeira fragilidade da proposta metodológica. Percebe-se que existe alguma "idéia geral" de quais fases devem compor a continuidade do processo após a restituição do Plano à comunidade, mas não foi possível perceber nos documentos das ONG's proponentes da metodologia ou nas manifestações de seus membros, uma proposta amadurecida coletivamente de como encaminhar a gestão da execução do Plano Estratégico Participativo (PEP) elaborado. Nesta gestão da execução do PEP em cada local, pude perceber através dos diversos encontros de que participei, e especialmente das entrevistas realizadas, que o principal limite está na gestão institucional do processo. Ou seja, como gestionar os diversos conflitos de interesses e propostas defendidos por cada organização envolvida.

Houve um amadurecimento maior da metodologia até a elaboração do PEP, e não daí para frente. Afinal, para as fases de sensibilização e mobilização da comunidade, utilização do diagnóstico audiovisual, aplicação do planejamento estratégico participativo existem diversos documento de aprofundamento (Passos Maia, 1996; Rover, 1997; Rover, 1998; São José do Cerrito, 1996; Souto-Maior, 1997;

Turnes, 1996; Turnes, 1998), enquanto para as fases posteriores à elaboração do Plano, não foi possível identificar documento que aprofundasse propostas metodológicas para seu encaminhamento.

Num documento constante dos arquivos do Vianeí há uma avaliação sobre esta questão: "A fase de confecção da proposta foi muito participativa e possuía uma metodologia que conseguia dar conta das demandas dos atores envolvidos no processo. Na fase atual de execução das ações não se tem uma metodologia orientadora e os atores estão insatisfeitos com a operacionalidade do processo" (Vianeí, s.d.)

No início da proposta metodológica é firmado um "contrato" com as lideranças locais, definindo com um mínimo de clareza as fases que compõem o processo. Não houve, no contrato de ambos municípios, uma previsão de procedimentos metodológicos melhor definidos para as fases "programa estratégico de formação", "organização de grupos de trabalho" e "acompanhamento e avaliação" (ver quadro 01). Se houvesse, na fase do 'contrato', uma previsão mais clara de quais procedimentos metodológicos comporiam as fases após a elaboração do plano, anteriormente citadas, é possível que as pessoas locais se envolvessem com a clareza de que as ações integradas deveriam ter continuidade para além da elaboração do PEP. Se até ali o processo se desencadeia bem, é inclusive porque as administrações anseiam ter um plano para orientar seu trabalho e como mecanismo de busca de recursos externos ao município.

Enquanto se trata de elaborar políticas gerais para o desenvolvimento local o processo flui mais tranquilamente. Quando se trata de abrir o horizonte das ações político-administrativas para a participação da sociedade civil, considerada toda a esfera de conflitos e interesses locais envolvidos, a questão ganha outras dimensões. Quando da elaboração dos PEP a participação se deu num nível de "consulta" à comunidade local sobre suas perspectivas e propostas para gerar o desenvolvimento do município. Uma participação, no sentido da "construção em conjunto", garantindo a inserção dos grupos e pessoas locais na gestão institucional da execução do plano elaborado sofre resistências constantes. Há uma tendência colocada de o administrador de plantão chamar para si a responsabilidade pela execução do plano.

Nos casos estudados, até a elaboração participativa do PEP, onde a população teve um papel consultivo, o processo decorreu com poucas resistências. Na gestão da execução do plano, quando muitas decisões estratégicas sobre o andamento do processo são tomadas, os dirigentes políticos tradicionais chamam para si a responsabilidade pela direção do mesmo. É neste momento que o personalismo na figura do prefeito ou de outro líder tradicional local toma importância, marcando-se uma separação de papéis entre o dirigente político local e os "outros", que são apenas consultados.

Uma orientação metodológica melhor definida para a gestão do processo de execução dos PEP's elaborados daria outra qualidade ao mesmo, mas certamente não teria a capacidade de resolver a dimensão de conflitos que se põem neste momento. Até porque, uma metodologia que se arrogue esta capacidade pode estar sendo transformada mais em um fim em si mesma do que em um meio de trabalho, correndo o risco de minimizar os conflitos locais, mas ao mesmo tempo de cristalizar a capacidade criativa das pessoas, grupos e organizações. Não se trata, portanto, nem da super-valorização de uma metodologia de trabalho, nem de um processo de desenvolvimento que fique a mercê de interesses dos políticos tradicionais. Trata-se de propor uma metodologia que represente um caminho para a ação integrada entre as forças locais, que contemple a diversidade de interesses existentes, mas que também contemple a inserção constante de novos agentes na construção do processo de desenvolvimento. Uma metodologia que oportunize condições para ampliação de espaços de exercício da cidadania ativa, dinamizando a participação cidadã, gerando e ampliando o capital social e, assim, produzindo contrapontos às dimensões de autonomia e heteronomia das práticas políticas locais. Estas são contribuições que podem ser dadas pelo uso de alguma metodologia de trabalho participativo, como por exemplo a "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", apresentada neste trabalho. Não se pode esperar, no entanto, que a metodologia seja o único instrumento que contribua nesta direção.

b) Neste contexto, o papel da assessoria ao processo de desenvolvimento local é outra questão que me parece pertinente. O agente externo (assessoria), pelo fato de existir passos metodológicos mais rigorosamente definidos até a elaboração do Plano e

sua restituição à comunidade, parece facilitar o andamento do processo até aí. Enquanto se está na fase de construção de propostas e não na sua implementação efetiva, parece haver maior facilidade de promover o trabalho de mediação, tão necessário no desenvolvimento de ações integradas entre organizações com diferentes interesses.

A postura de mediador, neste contexto, se dá através do afastamento necessário estabelecido por uma organização externa ao local em específico, distanciada das disputas locais por espaços de poder, buscando a construção de consensos em torno de projetos. A figura do mediador, definida por esta postura, é essencial num trabalho como este, em que é a construção de consensos entre a diversidade de organizações locais que orienta o processo. Observa-se que o papel de mediador, indicado para a assessoria, se deve à ausência de lideranças locais com esta capacidade mediadora, integradora, afinada com a perspectiva do FDL. Em espaços locais, de pequeno porte, como é o caso dos municípios estudados, as lideranças locais são poucas e, normalmente, vistas pelas outras lideranças locais como engajadas com algum segmento social ou grupo de interesses. Isto reforça o papel de mediador do agente externo local. Um papel que o Centro Vianei de Educação Popular não conseguiu desempenhar em sua relação de assessoria em São José do Cerrito, por exemplo.

Nesta busca de consensos com a participação da diversidade das organizações locais, onde ao longo do processo se evidenciam diferenças de perspectivas quanto a seus rumos, torna-se essencial tal figura. Exatamente porque não são apenas relações de cooperação, que são geradas entre as organizações locais, mas em função da diversidade de interesses muitos conflitos se produzem no ambiente de busca de consensos. No caso de Passos Maia, o FDL tem uma existência efetiva e é o único espaço institucional que possui representação da sociedade civil. Apesar de sua limitação de poder, ele é visto como o espaço mais amplo de representação das pessoas e organizações do município, ou seja, ali estão as diversas forças organizadas do município. Ele pode se configurar efetivamente como um espaço de resolução de conflitos entre as forças com interesses diferenciados no local.

Se o que define poder local são "relações de cooperação e conflito" e os grupos locais estão envolvidos de forma visceral nestas relações, torna-se essencial ter

metodologias que auxiliem na construção dos consensos, na organização de mecanismos de cooperação e em ações de superação de conflitos. Estas atitudes são próprias do mediador, que para um processo de desenvolvimento local torna-se essencial. Quando este papel de mediação não é trabalhado, as forças políticas e organizativas locais se envolvem em seu cotidiano de ação específica para cada organização e de relações de cooperação e conflito entre a diversidade delas. Isto determina ações que representam a especificidade das propostas de cada agrupamento e a diversidade de perspectivas de cultura política local, menos determinado pela integração de forças entre o conjunto de diferentes organizações. A integração política em torno da definição de rumos comuns para o processo de desenvolvimento local, seja através da tomada de decisão sobre as políticas públicas ou através da ampliação da participação na execução de ações publicamente orientadas, perde capacidade de ampliar resultados organizativos, políticos e de desenvolvimento na ausência de alguém que exerça uma ação mediadora. No caso de Passos Maia, onde a assessoria desempenhou um papel de propor dinâmicas de ação coletiva e teve uma atitude mediadora, mesmo assim percebeu-se uma explicitação de conflitos em 1999, que se agravou no início de 2000. O que se observa, é que o processo eleitoral local tem forte influência nas dinâmicas de mediação X conflitos. Deixo aqui a questão: qual deve ser o papel da assessoria, e mesmo do FDL, em meio à aproximação do processo eleitoral local, e à explicitação de conflitos que se geram em torno dele?

c) Tratando do papel da assessoria, e considerando que no contexto dos processos estudados sua principal ação foi a proposição de uma metodologia de trabalho, desejo apresentar outra questão que considero um limite da "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local": o fato de tal proposta trabalhar de maneira mais efetiva com os grupos já organizados localmente, não possuindo uma estratégia efetiva de constituição de novas organizações ou inserção de grupos "marginais" já constituídos no local. Não apenas como um limite da metodologia citada, mas do processo posto em curso em cada município, tendo os Fóruns de desenvolvimento local como seus coordenadores. A perspectiva de formação e ampliação do capital social local não foi algo evidente, ao menos para o conjunto das pessoas e organizações dos municípios. Como fator positivo, denotou-se o

envolvimento e participação das pessoas e grupos já organizados no ambiente do FDL. Como apresentam Abramoway e Miranda (1996) para o caso de São José do Cerrito: "o plano municipal de desenvolvimento de São José do Cerrito tem a virtude, primeiramente, de agregar entidades muito heterogêneas, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Clube Diretor Lojista, o Lyons e a Epagri. Esta unidade de forças locais é decisiva para o sucesso de experiências inovadoras (...)". Considere-se aqui, que em ambos municípios esteve colocada uma noção de representatividade, onde os chamados para participar eram escolhidos por seus pares e vinham para o FDL em nome dos mesmos. Por não se ter trabalhado nenhum mecanismo de formação que discutisse com tais representantes qual o seu papel nos processos que se puseram em curso, é possível questionar o quanto estes representantes efetivamente representaram os interesses de seus pares e não interesses pessoais ou de grupos. Uma redefinição das noções de representação e participação são apresentadas como critérios para geração de um processo de desenvolvimento pautada pela noção de autonomia democrática. Neste sentido, chamar representantes comunitários para participar de um novo espaço institucional, antes inexistente, pode representar um avanço nas práticas políticas locais. Mas se isto não estiver acoplado de uma estratégia de ampliação da participação para além dos representantes, poderá significar pouco mais que novos nomes, participando de novos espaços, dentro das mesmas práticas políticas tradicionais.

A noção de autonomia na qual "diferentes conjuntos de estratégias e políticas devem ser produzidos para diferentes grupos de pessoas", é outro elemento desta questão que não se viu efetivar em nenhum dos dois casos estudados. Em Passos Maia não se produziram políticas a partir do FDL para o setor que envolve a comunidade madeireira; os esforços de organização dos agricultores familiares tradicionais, quando da realização dos planejamentos comunitários (chamados encontros comunitários), foram esvaziados por uma decisão interna na prefeitura; um centro de formação para o qual já possuem recursos audiovisuais comprados⁹⁵ (TV, vídeo, retroprojeter) está previsto desde a elaboração do plano e ainda não estruturado. Em São José do Cerrito não existe uma política efetiva para trabalhar com

⁹⁵ Com recursos do Fundo de Mini-Projetos da Região Sul do Brasil. Um fundo coordenado por Ong's, pastorais populares e movimentos populares, com recursos do exterior.

a ampla população de reféns da cesta básica e aposentados, para além da doação das cestas. Há inclusive, por parte de muitos, o discurso de que quem não se envolve é porque "não quer", "não está interessado". Quando nenhuma ação foi mobilizada pelo FDL ou pela associação posteriormente constituída, neste sentido.

O que procuro evidenciar aqui, é que nem a metodologia previa alguma ação para inclusão dos "não organizados" no processo que orientou, nem os FDL após sua constituição efetivaram algo nesta direção. A preocupação com as redes sociais submersas, que em muitos casos correspondem a não menos que 95% de uma população, não é trabalhada pelos FDL. Ou seja, as redes submersas efetivamente não emergiram e nenhuma ação consistente se realizou ou se está sendo realizada para que isto aconteça. Isto deve ser dito com menos ênfase para o caso de Passos Maia onde antes do processo de desenvolvimento local havia apenas 01 (um) clube de mães e hoje existem 23 (vinte e três), e diversas outras organizações se constituíram no decorrer do processo. Mesmo assim, os clubes de mães hoje são acompanhados pela primeira dama do município, basicamente envolvidos com cursos de tricô, crochê, artesanato, dentre outros, não possuindo autonomia político-organizativa.

Os grupos não organizados, já marginalizados por sua não organização, são duplamente marginalizados por não haver proposta que organize uma dinâmica para sua inserção no processo em andamento. Este é um limite da própria metodologia, que não propõe nenhuma ação, fase ou etapa que dê conta desta limitação. É possível afirmar que até proponha algo, quando a metodologia se refere a um programa estratégico de formação, como uma de suas fases de organização. No entanto, para nenhum dos dois municípios em questão, pelo menos até agora, foi efetivada esta fase.

d) Outra importante questão, dentro do contexto deste estudo, são as práticas políticas tradicionais e sua possibilidade de superação pela estruturação e pelas ações desenvolvidas pelos FDL. Nesta discussão, inclui o estreito vínculo e a pouca autonomia das organizações em sua relação com o poder governamental local, situação percebida especialmente em Passos Maia onde a maioria delas é oriunda de ações da prefeitura, diga-se de passagem, no bojo do processo de desenvolvimento local. Inclui também, a tentativa de "sombreamento das organizações populares" por

parte do poder governamental local, caso este percebido em São José do Cerrito, o que 'provocou uma certa indefinição de papéis por parte destas organizações'.

A constituição dos FDL coloca no cenário político dos municípios estudados uma nova instituição que, mantida até hoje (caso de Passos Maia), ou já inexistente (caso de São José do Cerrito), foi um efetivo ambiente público para discussão das políticas locais. Sua constituição representou um "elemento de contraste à autoridade instituída", quando esta autoridade se centrava na prefeitura, na medida em que chamou para seu espaço a discussão das políticas de desenvolvimento do município. Um espaço de ampla representatividade, significando o único ambiente local de efetiva articulação entre a sociedade civil e o poder governamental, no que tange a políticas gerais de desenvolvimento. No entanto, a fragilidade da sociedade organizada, em ambos municípios, não vem resistindo ao "eterno regresso" das práticas políticas tradicionais. Se o FDL de Passos Maia resiste, posso afirmar que é pela sustentação do mesmo por um grupo interno ao poder governamental, o qual possui relevante força política no município. Este grupo, em contraposição a procedimentos de outro grupo interno ao mesmo espaço, tem suas inserções sociais, garantidas especialmente através da legitimidade social conquistada pelo FDL, bem como, certamente, pela liderança de alguns de seus defensores. O grupo que oferece resistência ao projeto do FDL, por sua vez, o faz por atitudes personalizadas, como é o caso do prefeito que concentra intenso volume do orçamento municipal do ano eleitoral em suas mãos, ou o caso do funcionário, que já foi secretário municipal, que questiona o coletivismo do FDL, alegando seu direito a autonomia para decidir sobre o que é melhor ou não fazer em sua pasta.

O FDL de São José do Cerrito, por sua vez, foi vítima de uma disputa onde o poder governamental não queria dividir o bônus dos resultados da construção coletiva do Plano de Desenvolvimento Local (PDL) com as organizações populares. Quem tomou a frente de todo o processo neste município foram as estas organizações com a assessoria do Centro Vianeir de Educação Popular, além da prefeitura municipal. As primeiras, marcadamente identificadas com o PT, e os governantes municipais da época de uma coligação onde hegemonizavam o PL (partido do Prefeito) e o PMDB. A Prefeitura buscou a todo custo, a ponto de encerrar-se o processo integrado de

coordenação do desenvolvimento local, "sombrear" as organizações populares ou 'monopolizar' o processo. Segundo o coordenador executivo do Viane "é próprio do poder público querer aparecer e nesse momento (processo de desenvolvimento local) eles aparecem, né, mas aparecem menos porque tem outros atores envolvidos. Isto faz com que o brilho da Prefeitura fique ofuscado". Evidencia-se uma luta, na qual as questões coletivas são colocadas em segundo plano, e o que vale são interesses personalizados ou de grupos. A perspectiva de "controlar a máquina pública" e assim preservar seu poder de "senhor" é, em função da cultura política em que vivemos, a perspectiva de muitos prefeitos eleitos pelo voto. Uma visão personalizada e centralista, que se choca de frente com a perspectiva colocada pelos FDL's, que propõem a construção coletiva das políticas e das ações públicas para o desenvolvimento local. Um desafio colocado para os defensores do projeto participativo é superar a limitação ou até a eliminação de espaço para construção de um desenvolvimento efetivamente participativo, em função das disputas eleitorais. É certo, no entanto, que este é um limite que se fará presente ainda por muito tempo em muitos municípios, especialmente aqueles com características marcadamente rurais. Isto, se for possível superar os limites colocados pelas disputas eleitorais ao funcionamento dos FDL's. Talvez seja necessário aprofundar: como a perspectiva colocada pelos Fóruns pode conviver e se relacionar com conflitos gerados em função de disputas eleitorais, visto que as mesmas continuarão ocorrendo?

Sobre a questão do centralismo, elemento de nossa cultura política, Petersen, 1999 coloca: "Dispersão social e poder centralizado estão presentes com frequência na paisagem social brasileira, compondo um quadro bastante desfavorável no que concerne à implementação de processos genuinamente participativos voltados para o desenvolvimento local" (p. 87). O autor também pergunta: "Como proceder em ambientes de extrema dispersão social, nos quais as ações individuais sempre têm precedência sobre as coletivas?" (p. 85). Importante considerar que os casos em estudo neste trabalho não se enquadram numa situação de extrema dispersão social, e mesmo assim a pergunta do autor vale para estes contextos.

A "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local" não dá conta de responder a esta questão, recorrente em pequenos municípios e que pôde ser

observada nos municípios foco deste trabalho. Nem os FDL's na sua estrutura de organização e discussão estruturou alguma iniciativa para superar ou mexer nesta questão. No entanto, o conjunto de procedimentos utilizados durante a metodologia é participativo e, como tal, minimizam o centralismo e a perspectiva personalizada. Mas é uma metodologia que dá conta do processo apenas até a fase de elaboração do plano e sua restituição à comunidade, o que se constitui num momento, do processo, mais marcado por elaborações e construção de propostas. Os enfrentamentos efetivos de projetos e interesses envolvidos se dá no momento da execução do plano, quando a postura de quem está à frente do poder governamental local é determinante ao andamento do processo. Em função de serem municípios de pequeno porte e do pouco número de lideranças existente, a postura de algum agente local, que ocupa papel importante no processo em discussão, pode influenciar profundamente seu andamento. Este é um limite próprio dos chamados municípios essencialmente rurais, sendo um dos limites mais difíceis de serem transpostos pelos projetos participativos.

As atitudes e práticas centralizadoras, personalistas, ou mesmo de favorecimento de grupos são resultado de uma cultura que se preserva desde o Brasil Colônia, mormente em espaços caracteristicamente rurais. Certamente estas práticas poderão ser defrontadas com novas estruturas e dinâmicas organizativas, novas institucionalidades, recebendo "um contraste à autoridade tradicionalmente instituída". Mas isto não basta. Até porque, a capacidade de intervenção das autoridades instituídas é extremamente forte, inclusive pelo respaldo cultural da comunidade a tais práticas centralistas e personalistas. Conjuntamente com a constituição de novas estruturas e práticas organizativas, um mecanismo importante de enfrentamento com as práticas políticas tradicionais é a formação e capacitação dos agentes envolvidos com os processos de desenvolvimento local. Esta formação, que se dá pelo simples fato de se envolver nos espaços de participação, de decisão política, mas que pode ter uma sistemática de cursos, encontros, seminários, campanhas, dentre outros mecanismos. Uma formação prevista enquanto intencionalidade na "metodologia de animação de processos de desenvolvimento local", quando esta coloca como uma de suas etapas a constituição de um "projeto estratégico de formação". Uma etapa para a qual não estão previstos procedimentos para sua efetivação, e que não foi

transformada em prática em nenhum dos dois municípios estudados, ao menos até o momento.

As organizações, enquanto grupos de interesse são "em nossos dias, uma fonte de poder social tanto quando a propriedade privada" (Offe, 1984). No entanto, por mais que efetivamente representem um poder social, muitas organizações, mormente nos casos estudados, não desempenham uma ação pró-ativa. São, em muitos casos, organizações que desempenham ações setoriais, segmentárias, não trabalhando uma perspectiva integradora. A formação pode desempenhar um papel importante para estas organizações romperem com algumas barreiras setoriais e setárias, envolvendo-se de maneira mais qualificada no processo de desenvolvimento local.

e) Os processos construídos em ambos municípios partiram de uma mesma idéia constante da proposta das ONG's que os assessoraram: a construção de um "mutirão" da sociedade local para superação da degradação sócioeconômica que vivem os municípios essencialmente rurais. A idéia de um mutirão local está impregnada de uma noção de comunidade que desconsidera os conflitos existentes nestes espaços. Uma noção que, conforme afirma Guy Le Bofert, in: Brandão (1987: 55), "faz referência a um conjunto de indivíduos relativamente homogêneos. Ela oculta o próprio fato da diferenciação social interna, as posições dos grupos e até mesmo as relações conflituosas existentes entre estes últimos". É possível trabalhar com uma noção de cooperação entre as pessoas, grupos e organizações locais, formando diferentes mutirões para a busca do desenvolvimento local. A idéia de um mutirão comunitário é equivocada, na medida em que ele não é possível, exceto em situações bem definidas, onde se faz possível uma grande mediação local. Isto se fez possível em ambos locais, apesar de algumas dissidências, até a elaboração do PEP e sua "restituição à comunidade".

Se trabalharmos a definição de local que contempla "relações de cooperação e conflito", podemos afirmar que o que se busca é ampliar os ambientes de cooperação e minimizar os de conflito. Uma situação deste nível, pressupõe a construção de relações de confiança entre as pessoas, grupos e organizações locais, instituindo regras de

reciprocidade entre tais. Sendo a confiança um elemento básico para qualquer cooperação, ela é determinante das regras de reciprocidade que podem ser geradas em cada ambiente organizativo.

Neste sentido, as dinâmicas organizativas promovidas localmente e os ambientes de mobilização política em torno do processo de desenvolvimento local podem representar elementos de grande importância, por contribuírem indiretamente para combater o isolamento e a desconfiança mútua, mesmo quando não logram resultados práticos imediatos. Uma situação que se torna perceptível em São José do Cerrito é o fato de o espaço organizativo do FDL não estar mais em funcionamento e, mesmo assim, novas articulações de grupos internos a ele se promoveram, a partir do conhecimento mútuo promovido pelo Fórum. Ou seja, organizações que antes não cooperavam entre si, até por não conhecerem-se mutuamente, aparecem com cara pública e podem estabelecer, a partir do conhecimento mútuo, novas relações de parceria. Por outro lado, gerou-se uma desconfiança a partir do andamento do processo entre muitas organizações que se envolveram no mesmo, particularmente na relação da sociedade civil com o poder governamental local, a ponto de não possibilitar seu avanço, nos moldes que vinha sendo construindo. Assim, o FDL e a Associação de Desenvolvimento Local Cerritense perderam a legitimidade local e, pode-se afirmar, deixaram de existir.

Acredito que uma condição para os Fóruns de Desenvolvimento Local se efetivarem enquanto espaço legítimo e respaldado localmente para construção de políticas públicas, é a superação da idéia de que eles são um espaço "natural" de consenso, ou o ambiente para promoção de um grande "mutirão local". Os representantes locais que se envolverem neste espaço precisam estar de antemão esclarecidos que ele é um ambiente de busca de consensos, os quais deverão ser forjados na disputa social, na luta política local. Afinal, a perspectiva é de construção de espaço(s) onde sujeitos autônomos se relacionem e construam parcerias em torno de seus interesses coletivos. Isto não implica em negar ou até mesmo em superar os conflitos existentes, mas em construir relações de cooperação que ganhem uma dimensão pública, e que esta dimensão limite a possibilidade de transgressão dos acordos construídos.

f) Para avançar com a manutenção da participação como catalisadora de todo o processo, "métodos e dinâmicas próprios que ajudem a organizar esta participação devem ser estruturados" (Gandim, 1994). Sem isto, a cultura política tradicional, onde as pessoas e grupos locais são apenas beneficiários e não agentes da formulação das políticas públicas, terá maior probabilidade de permanência. Sem a ampliação da capacidade da comunidade local como sujeito ativo de seu processo de desenvolvimento, estruturando práticas que organizem este processo, a possibilidade de avanço de um projeto de desenvolvimento local pautado numa participação política ampla, torna-se limitada. Em ambos municípios todo o trabalho orientado pela assessoria foi realizado utilizando dinâmicas e métodos participativos. Até a elaboração do Plano isto foi mais efetivo, em função de possuir metodologias bem definidas para cada etapa até aí, as quais sempre primaram pela sensibilização, mobilização e envolvimento da comunidade local. Após elaboração do Plano continuaram existindo dinâmicas participativas, especialmente nas assembléias dos FDL enquanto elas ainda ocorriam (em São José do Cerrito) e até hoje (em Passos Maia). Em outros espaços elas também ocorreram, muitas vezes sem métodos e dinâmicas previamente definidos e elaborados, sendo realizadas num improviso participativo. Isto é um limite do próprio trabalho participativo que não possui uma receita de funcionamento para cada reunião ou encontro, tendo que contar apenas com princípios de ação.

Muitas definições estratégicas para o andamento do processo são tomadas durante a execução das propostas e ações previstas no plano, por aqueles que estiverem à frente desta execução. É explicitado, nos documentos e nas falas dos assessores das Ong's envolvidas, a necessidade de garantir-se uma dinâmica participativa ao longo de todo o processo. Assim, a participação tem como perspectiva um papel de catalisadora, buscando garantir um envolvimento em diversos espaços à população municipal, aproveitando sua criatividade e ao mesmo tempo limitando as decisões personalizadas ao longo do percurso. Pode haver momentos em que a dinâmica de participação possa primar por um viés consultivo, mas para construir um processo que gere autonomia dos diversos agentes, momentos de decisões estruturais ao desenvolvimento local devem ter um viés de participação no sentido do "construir em conjunto". Ou seja, a articulação entre participação e representação em decisões e

encaminhamentos estratégicos ao processo de desenvolvimento deve primar por procedimentos que se aproxime mais da participação direta. É neste caminho que se torna possível construir autonomia no processo de desenvolvimento local, "redefinindo o sentido de participação e representação" (Chauí, 1990). A partir dos relatos apresentados no capítulo 3, é possível perceber que alguns passos foram dados nos municípios estudados. Até porque, antes da constituição do espaço dos FDL's não havia um ambiente de inserção das organizações sociais na formulação das políticas públicas locais. No entanto, por mais que novos espaços de participação tenham se constituído, novas representações tenham ganho espaço na dinâmica política local, os municípios estudados ainda estão distantes da noção de autonomia apresentada neste trabalho.

Por outro lado, é possível afirmar que a constituição do FDL, e de outros espaços organizativos locais a partir dele, pode representar um caminho na direção da construção de uma comunidade cívica (Putnam, 1996). Um caminho que, apesar de sinalizar nesta direção, tem diversas lacunas e limites para sua efetivação. Especificamente no caso de Passos Maia, a luta política em torno da consolidação do FDL ainda se processa. A noção das pessoas locais em torno da importância da participação demonstra que se caminhou no sentido de reforçar a percepção pela importância da mesma. As pessoas não participaram por um ato de caridade, mas porque perceberam que sua participação poderia lhes trazer benefícios, sejam pessoais, familiares, comunitários ou para o conjunto do município. A participação, no entanto, não aconteceu quando o espaço que a organizava foi limitado por dirigentes locais. Exemplo disto são os encontros de planejamento das comunidades rurais (chamados encontros comunitários), onde os três primeiros e únicos que aconteceram contaram com a participação e respaldo das pessoas de cada comunidade. Isto ficou demonstrado em falas favoráveis a estes espaços da parte de ampla maioria dos agricultores entrevistados. Os encontros pararam de acontecer por decisão do primeiro escalão da prefeitura.

Outra limitação colocada quanto à participação, é que muitas vezes ela é chamada sem metodologia apropriada, estruturando uma reunião sem decisões e encaminhamentos. Outras vezes, como foi o caso dos encontros comunitários citados

acima, o trabalho participativo começa e por decisão alheia a uma escolha pública, ele pára de acontecer, não tendo continuidade ao que foi previsto inicialmente. Situações deste nível podem se enquadrar no que Chauí chama de "ilusão da participação" e a tendência é um esvaziamento da proposta participativa, ou o "conseqüente desgaste da idéia". Situações assim, minam a proposta do trabalho participativo, na medida em que os que se dispõem a participar vêem esvaziado o espaço que foi aberto, ou não vêem resultados no trabalho coletivo produzido. Este é um cuidado que aqueles que defendem e trabalham com dinâmicas participativas devem ter, para não pôr em "questão" toda proposta.

Mesmo assim, apesar dos limites demonstrados para o avanço do processo em ambos municípios, a abertura de espaços para uma maior participação das pessoas na formulação das políticas públicas certamente contribui para instituir-se uma participação cívica. A questão é que isto não basta. Processos participativos devem continuar sendo trabalhados, para que as pessoas vivam e absorvam a cultura de um trabalho participativo. Se as dinâmicas de participação cívica não forem anteriores às decisões de gabinete, centralizadas, elas perderão sua credibilidade ou apenas representarão um "simulacro de participação". No entanto, a construção de dinâmicas e de uma cultura que tenha a participação cívica como referência, não é algo que se produza e se consolide em pouco espaço de tempo. "A história evolui talvez ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica".

g) Uma das necessidades para o avanço da democracia participativa é a existência de um arranjo institucional que compatibilize democracia direta e indireta, que redefina o sentido de representação e participação para constituir um processo pautado na autonomia política. Qual será esta circunscrição institucional? No caso de São José do Cerrito e Passos Maia houve a opção pela construção dos Fórum de Desenvolvimento Local (FDL). Estes foram um espaço efetivo para o envolvimento de organizações sociais locais, numa ação articulada como o poder governamental, nos dois municípios. Tal envolvimento se deu apenas até a conclusão da elaboração do PEP e sua restituição à comunidade em São José do Cerrito, e avançou para a constituição de grupos de trabalho (as EAT's) e na continuidade do processo, em

Passos Maia. De qualquer forma, em ambos casos, o FDL construiu com um conjunto representativo das lideranças locais uma forma de organizar o processo de desenvolvimento. Uma forma percebida pela ampla maioria dos representantes locais que se envolveram no processo, como um mecanismo 'ideal' de construção de políticas para o desenvolvimento, na medida em que busca a participação do máximo de pessoas e organizações. Mesmo em São José do Cerrito, onde a instituição FDL não está mais em funcionamento, diversas falas, especialmente de representantes da sociedade local, reiteram a importância de buscar uma forma de retomar o processo. Por mais que muitas lideranças explicitem esta vontade, apenas ela não basta. Práticas, dinâmicas e metodologias que garantam os princípios que levaram à construção dos FDL devem ser trabalhados para, minimamente, poder fazer o enfrentamento de sua perspectiva de organização com outras perspectivas colocadas, mormente as práticas políticas tradicionais.

No ambiente do FDL, um espaço integrador de demandas, interesses e decisões sobre as políticas públicas locais, as forças políticas e organizativas interagem em relações de cooperação e conflito em torno dos diferentes aportes de recursos disponíveis. A legitimidade social e política construída por este Fórum e a sua capacidade de articulação em torno das definições por ele tomadas, é que definirão a capacidade de sua consolidação e efetivo respaldo para se constituir efetivamente como um espaço de poder sobre a definição das políticas públicas locais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das informações levantadas ao longo deste trabalho, pretendo, nestas considerações finais, apresentar um pequeno elenco de questões, em torno das quais, acredito que as organizações promotoras e envolvidas com este tipo de trabalho devam se preocupar. Além disto, desejo reforçar algumas percepções que considero relevantes como um pesquisador participante dos processos estudados.

Uma primeira questão que considero essencial é aprofundar o debate sobre o tema da participação política nos espaços locais, especificamente em municípios essencialmente rurais. A participação é um passo fundamental para ampliação dos processos democráticos, especialmente em espaços locais. Ao mesmo tempo ela tem limites para sua ampliação e consolidação nos processos políticos, tanto do ponto de vista teórico, quanto empírico. Do ponto de vista teórico, seja quanto ao arcabouço institucional, ou quanto a sua articulação com as dinâmicas de representação, tem-se muitas respostas a se encontrar quanto à factibilidade de processos participativos. Do ponto de vista empírico, seja no enfrentamento com as práticas políticas tradicionais, na transcendência de uma "participação passiva" para uma "participação ativa", também muitas respostas há que se encontrar. Por outro lado, observa-se que novos espaços de participação promovem o intercâmbio, dinamizam as trocas de experiência, potencializam a criatividade local, oportunizam o debate de idéias. Seja nos seus limites ou nos seus potenciais, participação é um conceito do qual não se pode abrir mão, buscando garantir que novas construções empíricas lhe proporcionem um contraponto com as realidades instituídas, gerando novos arranjos frente a diferentes realidades; além de garantir que novas reflexões teóricas possam qualificar o debate e buscar respostas sobre o tema.

Neste sentido, novas metodologias, para diferentes situações, devem ser elaboradas, aplicadas e avaliadas. O método deve representar um caminho que orienta um processo e, neste sentido, imbuído de princípios que garantam a participação como seu catalisador. Mas os procedimentos e práticas, dentro de qualquer metodologia, devem garantir este princípio da participação como catalisadora, para que ele não se

torne apenas mais um princípio sem aplicação prática. Isto é, afirmar que a participação deve ser o elemento catalisador de um processo de desenvolvimento, remete à organização de práticas que garantam esta dimensão e efetivamente sensibilizem, mobilizem e articulem as pessoas e grupos locais para tal.

A constituição de um espaço integrador das diferentes forças locais, para que as mesmas possam encontrar estratégias e propostas de consenso para seu desenvolvimento comum, é essencial. Neste sentido, a constituição de Fóruns de Desenvolvimento Local, Fóruns de Desenvolvimento Rural, Conselhos de Desenvolvimento, Associações de Desenvolvimento são alternativas plausíveis em cenários políticos em que a união de esforços é essencial para a superação de fatores de degradação sócioeconômica. Esta integração, parceria, união de esforços, no entanto, não pode ser forjada sem um debate claro de seu significado, suas pretensões e seus limites enquanto um agente coordenador de um processo de desenvolvimento. Uma instituição deste tipo deve ser constituída a partir de um debate que explicita seus objetivos de encontrar pontos de consenso entre as diferentes organizações, sobre o desenvolvimento local. Mas deve, também, explicitar as divergências e conflitos existentes entre as diferentes organizações. Um debate que não mascare os conflitos, que explicita as divergências num contexto de busca de consensos.

Neste sentido, considerar as forças políticas locais, especialmente as forças partidárias, é fundamental. Nos casos estudados, as poucas evidências encontradas indicaram que a política partidária é um fator gerador de conflitos no ambiente dos Fóruns de Desenvolvimento Local. Estas instituições, que se propõem integradoras de esforços para o desenvolvimento, não podem se constituir em torno de um ou outro grupo político local. Elas devem explicitar, em sua constituição, a correlação das forças políticas existentes no seio da sociedade. A partir da articulação entre as organizações sociais e o poder governamental, constitui-se uma nova institucionalidade do poder local: o Fórum de Desenvolvimento. É no espaço desta nova instituição que se dá a possibilidade de construção de consensos sociais, envolvendo de forma articulada as organizações da sociedade civil e o poder governamental, em torno de projetos de desenvolvimento local. Consensos que, para adquirir legitimidade social e política, devem ser forjados a partir das diferentes posições políticas e partidárias locais.

Promover dinâmicas que garantam a integração das diferentes forças político-organizativas locais é, portanto, uma necessidade para o bom andamento do processo. Mas não basta haver dinâmicas que garantam a participação de diferentes forças já organizadas. Há uma grande parte das pessoas locais articuladas em outras redes de relações que, normalmente, não participam dos espaços de decisões e encaminhamentos de políticas públicas que podem ser integrados ao processo. Isto pode possibilitar: reconhecer demandas dos diferentes grupos sociais existentes; aproveitar o conhecimento e a criatividade das pessoas locais para dar 'outra' qualidade ao processo de desenvolvimento local; mobilizar as pessoas e grupos locais para construir ações autônomas, para promoção de seus desenvolvimento. Em suma, gerar e ampliar o capital social local, caminhando na direção da constituição de uma comunidade cívica é possível, mediante a constituição de espaços de participação cidadã ou participação ativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo e MIRANDA, Cláudio da Rocha. Avaliação do Centro Vianei de Educação Popular. 1996 (mimeo).
- AGENDA 21 LOCAL (1): 21 perguntas e respostas / Márcia Valadares de Melo Franco e Mônica Campolina Diniz Peixoto. __ 2ª ed. __ Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, 1997. 45p.
- AGENDA 21 (2) – o caso do Brasil: perguntas e respostas. Brasília: MMA, 1998. 40 p.
- AGENDA 21 (3). Agenda 21 brasileira: área temática agricultura sustentável. Ministério do Meio Ambiente / PNUD. Projeto BRA/94/016. 1999.
- ARRUDA, Marcos. Globalização e Sociedade Civil: repensando o cooperativismo no contexto da cidadania ativa. Perspectiva econômica. Vol. 32, nº 96. Série Cooperativismo, nº 40. 1997. P. 5-41.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. Revista Novos Estudos. nº 38. Março de 1994. p. 225-40.
- BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. Lua nova. nº 33. São Paulo, 1994.
- BORBA, J. & SEIBEL, E. Participação política e democratização do Estado. Congresso de Sociologia Econômica. Lisboa, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Bertrand / Difel. Rio de Janeiro / Lisboa, 1989.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.) Repensando a pesquisa participante. Editora Brasiliense. 3 ed. São Paulo, 1987.
- CEPAGRO. Desenvolvimento local: projeto conjunto Apaco, Cepagri, Centro Vianei e Cepagro. 1997.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas. 5ª ed. Cortez Editora. São Paulo, 1990.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Cadernos Comunidade Solidária, v. 6 – Brasília: IPEA. jun. 1998a.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Desenvolvimento local integrado: documento – base para a XIX reunião do conselho da comunidade solidária. Brasília, mar. 1996.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Desenvolvimento local integrado: catálogo de experiências. Brasília, mar. 1998b.
- CONTAG. Desenvolvimento local sustentável baseado na agricultura familiar. Cartilha. Brasília, set. 1997.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista - noções de política social participativa. Ed. Cortez. São Paulo, 1993.
- ENRIQUEZ, Eugène. Como estudar as organizações locais. In: Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais/Tânia Fischer (org.). 2ª ed. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 1997.
- FISCHER, T. (org). Poder local: governo e cidadania. Ed. FGV. Rio de Janeiro, 1993.

- FRANCO, Augusto de. Desenvolvimento local integrado e sustentável: dez consensos. Revista Proposta, nº 78. Set/nov 1998
- GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo. Ed. Vozes. Petrópolis, 1994.
- GRAZIANO DA SILVA, José. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Ed. UNICAMP. Campinas, 1996.
- HELD, David. Modelos de democracia. Belo Horizonte. Paidéia, 1986. 297 p.
- _____. Desigualdades de poder, problemas de democracia. In: Reinventando a esquerda. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1997.
- Instituto CEPA/SC. Síntese anual da agricultura de Santa Catarina -1998-1999. Florianópolis, 1999.
- LAJUS, Maria L. de. A política pública de assistência social brasileira: novas idéias, velhas práticas. Universidade Católica de Pelotas. Dissertação de Mestrado, 1999.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. Ed. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1997.
- LOCKS, Geraldo A. Identidade do agricultor familiar brasileiro de São José do Cerrito/SC. Dissertação de Mestrado. CFH/UFSC. Florianópolis, 1998.
- MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1978.
- MOREIRA, Carlos E. Da revolução aos resultados. Insular. Florianópolis, 1998. 128p.
- MUNARIM, Antônio. A praxis dos movimentos sociais da região de Lages. Dissertação de Mestrado, UFSC, 1990.
- _____. Educação e esfera pública na serra catarinense: a experiência política do plano regional de educação (1993-1996). Tese de Doutorado. Universidade Católica de São Paulo, 1999.
- OCDE. Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale. Paris, 1994.
- OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, 1984.
- PASSOS MAIA. Diagnóstico audiovisual do município de Passos Maia. 1996.
- PASSOS MAIA. Plano de desenvolvimento sustentável: estratégico e participativo. Passos Maia, 1997.
- PASSOS MAIA 2. Jornal do plano do desenvolvimento sustentável. Dez/97.
- PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1992.
- PEP RURAL, Plano estratégico e participativo de desenvolvimento rural. Grupo de Animação do Desenvolvimento Rural / APACO. Dionísio Cerqueira, dez/1998.
- PETERSEN, P. & ROMANO, Jorge O. (Org.) Abordagens participativas para o desenvolvimento local. Rio de Janeiro: AS-PTA/Actionaid-Brasil, 1999. 144 p.
- PUTNAM, Robert D. et alii. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio da Janeiro, 1996. 260 p.
- ROVER, Oscar J. O diagnóstico no planejamento municipal. In: Formação de monitores em desenvolvimento local. CEPÁGRO. 1997.

- _____. O diagnóstico participativo como ferramenta para o desenvolvimento local em bases sustentáveis. Curso para formação de monitores em desenvolvimento local. APACO/CEPAGRO. Chapecó, 1998. Mimeo.
- SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- SANTOS, Luiz Carlos R. dos. Avaliação do processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito. VIANEI. Lages, dez. 1997.
- SÃO JOSÉ DO CERRITO. Plano de desenvolvimento municipal. São José do Cerrito, set. 1996.
- SCHMIDT, Wilson; CAZELLA, Ademir A. & TURNES, Valério A. Indicadores de sucesso de processos de desenvolvimento local. CEPAGRO, 1999. Mimeo.
- SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica, 1961.
- Secretaria do Planejamento e Fazenda. Anuário estatístico de Santa Catarina - 1994. Governo do Estado.
- Secretaria do Planejamento e Fazenda 2. Índice provisório de participação dos municípios na arrecadação do ICMS - 1999. Governo do Estado de Santa Catarina.
- SEIBEL, Erni J. Democracia e gestão: a questão da debilidade institucional. In: Relatório de Pesquisa CNPq, 1999.
- SEIBEL, Erni J. & ROVER, Oscar J. O dilema da participação política na concepção de diferentes instituições proponentes de uma política de agricultura familiar. ANPOCS: GT Processos e Movimentos Sociais no Campo. Caxambu, out. 1998.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo (PEP): uma abordagem para os municípios. In: CEPAGRO – Animação de processos de desenvolvimento local. Florianópolis, 1997.
- SOUZA, Maria L. de. Desenvolvimento de comunidade e participação. 2 ed. Cortez. São Paulo, 1990.
- SOUZA SANTOS, Boaventura A reinvenção solidária e participativa do Estado. Mimeo. São Paulo. Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. MARE. 1998.
- Termo de compromisso - desenvolvimento local integrado. CCA/UFSC, EPAGRI, FETAESC, CEPAGRO, FECAM. s.d.
- TURNES, Valério A. Diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento local de Cocai do Sul, SC. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil/UFSC. Florianópolis, 1996.
- _____. Animação dos processos de desenvolvimento local. Brasília: MA/SDR/PNFC; CEPAGRO, 1998. 34 p.
- VIANEI, Centro Vianei de Educação Popular. Relatório de atividades. Inter American Foundation (IAF). Lages, set. 1997.
- _____, Centro Vianei De Educação Popular. Avaliação do processo de desenvolvimento local em São José do Cerrito, s.d.
- VIEIRA, Paulo F. Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. Ed. Cortez/Ed. UFSC. São Paulo/Fpolis, 1995. p. 45-98.

VILLASANTE, Tomás R. Metodologia dos conjuntos de ação. In: Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais/Tânia Fischer (org.). 2ª ed. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 1997.

VILLASANTE, Tomás R. Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad. Ed. HOAC. Madrid, 1995. 406 p.

WEBER, Max. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económico, 1973. ^

ANEXOS

ANEXO 01

O DESENVOLVIMENTO LOCAL DE SÃO JOSÉ DO CERRITO

O desenvolvimento do Município de São José do Cerrito deve ser encarado como uma prioridade e uma responsabilidade de todos. A construção de um local de vida fundamentado na solidariedade e na democracia, materializado nas condições de acesso ao progresso material e social, deve ser objetivo de lideranças populares, homens públicos e de todos os cidadãos. Este compromisso deve nortear as ações dos órgãos que representam os interesses da população.

O espaço municipal deve ser transformado num local de atividades sociais, econômicas e culturais múltiplas e dinâmicas, que permitam às pessoas que ali vivem, acesso à condições dignas de vida. Isto só será possível através de um grande "multirfio" da comunidade (Poder Público, sociedade civil, movimentos e organizações populares) na busca de um projeto para o futuro do seu território, identificando e valorizando os potenciais e riquezas locais, permitindo aos indivíduos o exercício da cidadania plena - objetivo essencial de qualquer sociedade.

A necessidade da invasão das expectativas pessimistas que marcam o comportamento de homens públicos, lideranças dos trabalhadores e das "pessoas comuns", demanda a animação de iniciativas que busquem estancar e eliminar o processo de degradação local. Este processo caracteriza-se pela fuga das riquezas locais para o exterior, pela exclusão social, pela desmobilização e pelo desânimo dos cidadãos.

O desenvolvimento local e o processo de degradação local criam condições para a potencialidade de seus próprios resultados. A degradação local provoca a deterioração da infra-estrutura social, estimula o êxodo dos jovens, inibe a manifestação da cultura local, desestimula a atividade econômica. Em contrapartida, um processo de desenvolvimento local em curso gera confiança, a mobilização, o reforço da identidade, a autonomia, a criatividade, faz aflorar as riquezas locais etc., imprimindo uma dinâmica que solidifica o próprio progresso.

A superação dos graves problemas que atingem as regiões menos privilegiadas passa pelo ataque às causas geradoras dos impasses ao desenvolvimento ou aquelas que limitam as ações estratégicas que visam a transformação da realidade.

Baseados no exposto, as entidades abaixo assinadas assumem o compromisso de engajarem-se na construção de um projeto de desenvolvimento municipal de São José do Cerrito, buscando a ampla participação da população interessada e o engajamento das instituições públicas, organizações e movimentos populares, entidades civis, igrejas, escolas, etc.

Por outro lado, comprometem-se a viabilizar os recursos materiais e humanos necessários a viabilização das ações decorrentes do processo de mobilização da população e a assessorar os projetos sociais, econômicos e culturais resultantes.

São José do Cerrito, 26 de outubro de 1998

Entidades:

Nome da Instituição	Responsável
Prefeitura municipal S. J. Cerrito	Alvarino de Souza
Casa família Rural	Presidente José Edeir de Souza
Sind. Prob. Rural	Dinora Loure
Sindicato Volantes	[Assinatura]
Associação de M. B. N. S. A. P. S.	[Assinatura]
el el A	Judite Ribeiro Rodrigues
Coop. A. Costa	Ilmo. B. [Assinatura]
Associação de produtores	[Assinatura]
EPAGRI	[Assinatura]
Antônia Ribeiro Rodrigues Associação Cultural e C.	Antônio Rodrigues
Comunidade Tutelar	[Assinatura]
Associação Comunitária Cerritense	[Assinatura]
C. D. L.	[Assinatura]
CMDC	[Assinatura]
Edro Ribeiro da Silva	Ad. M. B. B. Vêta
José de Pat. Correa Vêta	E. B. de Araújo
Associação Agricultor (FARMER RURAL)	[Assinatura]
Cidasc/AM. Unidos Cerrito	[Assinatura]
APAC	[Assinatura]
C.M.T.E	[Assinatura]
Associação São Pedro	[Assinatura]
Associação Feminina Cerritense	[Assinatura]

CREDICAEV

Grupos

Pastorul da Crianca

Dismissari

Associaçao Prod. Rurais

[Handwritten signature]

ANEXO 02

GRUPO DE PLANEJAMENTO

<i>ENTIDADE COMUNIDADE</i>	<i>NOMES REPRESENTANTES</i>	<i>ENTIDADE COMUNIDADE</i>	<i>NOMES REPRESENTANTES</i>
<i>Amparo</i>	<i>Maria Galina</i>	<i>Colégio Estadual</i>	<i>Marizete Arcari Rosivone Dal Bem</i>
<i>Taborda</i>	<i>João Pavani</i>	<i>C. Estadual (alunos)</i>	<i>Marisa Zanchett Francieli Comunelo Antonio C. Sobrinho</i>
<i>Dom Carlos</i>	<i>Aldir Pasquali</i>	<i>STR</i>	<i>Valcir Michelin</i>
<i>Santa Terezinha</i>	<i>Constantino Antonioli</i>	<i>COPLAVALE</i>	<i>Reneli Postal</i>
<i>Guabioba</i>	<i>Luis Menezes</i>	<i>VALCREDI</i>	<i>Antonio A. Mantovani</i>
<i>Funcionários</i>	<i>Geni Maria Pasquali Vanderlei Dalbosco</i>	<i>Sec. Saúde</i>	<i>Mariangela Zotti Sandra Fiorese</i>
<i>Linha Lenar</i>	<i>Dilmar Roque Schutz</i>	<i>Sec. Infra-estrutura</i>	<i>Hugo Conte</i>
<i>Mad. Tupi</i>	<i>Fátima Gregório</i>	<i>Representantes da Secretaria da Agricultura</i>	<i>Neiva Dalla Vecchia Luciano de Melo Philippi</i>
		<i>D. Esporte</i>	<i>Leocesar Zanchett</i>
<i>Indústria e Comércio</i>	<i>Ivanir Tirelli</i>	<i>Prefeito Municipal</i>	<i>Osmar Tozzo</i>
<i>Bela Vista</i>	<i>João Pasquali</i>	<i>D. Cultura</i>	<i>Roselei De Oliveira</i>
<i>Mad. Lenar</i>	<i>Dalci V. Machado</i>	<i>Vereador</i>	<i>Clevis Comunelo Ademir Pasquali</i>
<i>Linha Gruta</i>	<i>Amarildo Zanchett</i>	<i>MST (Reg. Oeste 2)</i>	<i>Norino Nervis</i>
<i>Clube de Mães</i>	<i>Lucia Tomazzoni Cleusa Gabiatti Sirlei Marques Janete R. Ramos</i>	<i>Grupo de Animação</i>	<i>Hermes Bosetti Argemiro Marcondes Beatriz Bosetti Janeto Fávero Arivani D.B. Alves Geni Mantovani Orondina Dal Magro Neiva Dalla Vecchia Luciano M. Philippi Sandra Fiareis Ivandre Bocalon Salete Falchetti</i>
<i>Passos Maia</i>	<i>Jucemar Peroza</i>	<i>Bela Planície</i>	<i>Elizandra Peroza</i>
<i>Mad. Tozzo</i>	<i>Sirlei Bazzi</i>	<i>Igreja Ass. de Deus</i>	<i>Pastor Sílvio Lourenço</i>
<i>Tigre</i>	<i>Valdoino Moretto</i>	<i>Igreja Evang. Quadrang.</i>	<i>Nilse Dunk</i>
<i>Sapateiro I</i>	<i>Nildo Gotardo</i>	<i>Representante da APACO</i>	<i>Carlos Eduardo Arns (Tchê)</i>
<i>Sapateiro II</i>	<i>Darci Padilha</i>	<i>Rep. do CEPAGRO</i>	<i>Valério Turnes</i>
<i>Rio do Poço</i>	<i>Neli Peroza</i>		

ANEXO 03

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSOS MAIA
GABINETE DO PREFEITO**

LEI Nº 210/97

OSMAR TOZZO, Prefeito Municipal de Passos Maia, Estado de Santa Catarina, no uso de suas atribuições, Faz saber a todos os habitantes que a Casa Legislativa apreciou, votou e Ele sanciona e promulga seguinte Lei:

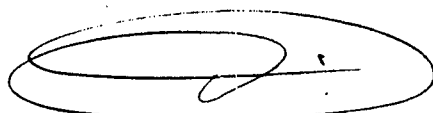
Art.1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a aprovar o Planejamento Estratégico Participativo do Município de Passos Maia elaborado pela sociedade organizada do Município, após longo processo de discussão, parte integrante desta Lei.

Art.2º - O Plano delimita linhas de ação, elege prioridades, define objetivos, indicando caminhos para o desenvolvimento sustentável do Município de Passos Maia a médio e longo prazo.

Art.3º - As despesas decorrentes para execução do presente correrão a conta de Dotação Orçamentaria própria do Orçamento Geral da Prefeitura Municipal ficando o Poder Executivo autorizado a suplementar, transferir, anular, abrir créditos especiais e criar dotações.

Art.4º - Revogam-se as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO, 11 DE DEZEMBRO DE 1997



OSMAR TOZZO
Prefeito Municipal

ANEXO 04

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSOS MAIA

DECRETO N.º 022/99

OSMAR TOZZO, Prefeito Municipal de Passos Maia,
no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal,

D E C R E T A :

Art. 1º - Fica regulamentado o Fórum de Desenvolvimento Local de Passos Maia, FDL, da seguinte forma :

**REGULAMENTO DO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO
LOCAL DE PASSOS MAIA**

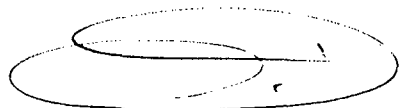
01- DENOMINAÇÃO E CONSTITUIÇÃO: O Fórum de Desenvolvimento Local de Passos Maia - FDL, citado no Plano de Desenvolvimento Sustentável de Passos Maia, aprovado pela Lei nº210/97 de 11 de dezembro de 1997, é uma organização composta por representantes das comunidades, segmentos organizados da sociedade, do grupo de planejamento e do poder público conforme Termo de Adesão de 15 de abril de 1998. Constitui-se um espaço de debates, numa plenária popular onde a comunidade e a sociedade poderão discutir, analisar, propor e sistematizar as grandes questões estratégicas e os grandes temas que dizem respeito ao desenvolvimento de Passos Maia e também para deliberar políticas locais de desenvolvimento.

02- CARACTERÍSTICAS: Caracteriza-se pela sua abrangência, por ser amplo e representativo, com abertura sem discriminação, num trabalho coletivo, dinâmico, criativo e pelo envolvimento responsável dos diversos segmentos que compõem o FDL, refletindo a mobilização da sociedade passosmaiese.

03 -FUNDAMENTOS: O FDL se fundamentará em valores éticos como compreensão, responsabilidade, autenticidade; sociais como democracia, igualdade, solidariedade e morais como honestidade, companheirismo, humildade e amizade.

04- OBJETIVOS GERAIS

4.1- Promover o Desenvolvimento sustentável de Passos Maia, levando em consideração as diferenças culturais, políticas, econômicas do município.



4.2- Melhorar a qualidade de vida e o bem estar a partir dos desejos e necessidades da população.

4.3- Garantir a execução e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Passos Maia.

05-COMPOSIÇÃO: A sessão plenária do FDL, será composta pelas seguintes entidades e organizações:

- ⇒ Gabinete do Prefeito
- ⇒ Secretaria Municipal de Administração e Fazenda
- ⇒ Secretaria Municipal de Infra-Estrutura
- ⇒ Secretaria Municipal de Agricultura e Produção
- ⇒ Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes
- ⇒ Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social
- ⇒ Diretoria de Assistência Social
- ⇒ Diretoria de Cultura
- ⇒ Conselho Municipal de Saúde
- ⇒ Conselho Municipal de Desenvolvimento do Esporte Amador
- ⇒ Conselho Municipal de Educação
- ⇒ Conselho Municipal de Merenda Escolar
- ⇒ Conselho Municipal de Assistência Social
- ⇒ Conselho Tutelar
- ⇒ Conselho Paroquial
- ⇒ Conselho Municipal do Trabalho e Emprego
- ⇒ Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
- ⇒ Comissão da Comunidade Solidária
- ⇒ Comissão de Defesa Civil
- ⇒ CTG Bebedouro das Tropas
- ⇒ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- ⇒ Coop. de Crédito Rural Vale do Rio Chapecozinho - VALCREDI
- ⇒ Coop. dos Produtores de Leite do Alto Vale do Rio Chapecozinho - COPLA VALE.
- ⇒ Grupo de Terceira Idade Sorrir
- ⇒ Pastoral da Criança
- ⇒ Igreja do Evangelho Quadrangular
- ⇒ Clubes de Mães
- ⇒ Empresa de Pesquisa e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI S/A
- ⇒ Sindicato dos Trabalhadores Rurais
- ⇒ Associação de Pais e Professores
- ⇒ Polícia Civil
- ⇒ Pastoral da Juventude
- ⇒ Colégio Estadual Profª. Corália Gevaerd Ollinger
- ⇒ Grêmios Estudantis
- ⇒ Associação Comercial e Industrial



- ⇒ Câmara Municipal de Vereadores
- ⇒ Grupo de Planejamento
- ⇒ Comunidade de Bela Vista
- ⇒ Indústria de Madeiras Tozzo
- ⇒ Comunidade de Dom Carlos
- ⇒ Comunidade de Bela Planície
- ⇒ Madeireira Tupi
- ⇒ Comunidade de Guabiroba
- ⇒ Assentamento Sapateiro I II
- ⇒ Comunidade de Tigre
- ⇒ Comunidade de Rio do Poço
- ⇒ Comunidade de Cuta
- ⇒ Bairro Lenar e Linha Lenar
- ⇒ Assentamento Taborada
- ⇒ Fazenda Santa Terezinha

6- ORGANIZAÇÃO: O FDL se organizará através de Sessão Plenária, Grupo de Animação e Secretaria Executiva.

6.1- Sessão Plenária:

6.1.1- Funções: Será o espaço maior de debates e deliberação sobre o desenvolvimento local de Passos Maia, uma plenária onde a comunidade, a sociedade poderá discutir, analisar, propor e sistematizar as grandes questões estratégicas e os grandes temas que dizem respeito ao desenvolvimento do município.

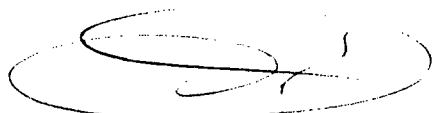
6.1.2- Encontros: A sessão plenária do FDL, se realizará:

- ⇒ Forma ordinária: bimestralmente, conforme cronograma elaborado anualmente pela plenária do Fórum.
- ⇒ Forma extraordinária: Sempre que se fizer necessário, por convocação do Grupo de Animação do Fórum ou por abaixo assinado de no mínimo 10% das organizações que o compõem.

PARÁGRAFO ÚNICO: A secretaria do FDL deverá encaminhar carta convocatória de cada sessão plenária às organizações que compõem o Fórum com no mínimo 5 (cinco) dias de antecedência.

6.1.3- Quorum mínimo: As sessões plenárias do FDL, acontecerão sempre em 1ª convocação, constatado o quorum mínimo de maioria simples de cinquenta por cento mais um.

6.1.4- Manutenção: As sessões plenárias se constituirão por livre adesão das entidades e organizações envolvidas no processo. A indicação do



representante ou manifestação de vontade de se retirar do FDL, deverá ser feita através de ofício encaminhado a coordenação.

6.1.5- Renovação dos Representantes: A renovação dos representantes das entidades e organizações no FDL se dará a cada 2 anos, sendo que a renovação será obrigatória de 50% dos membros.

6.1.6- Exclusão dos Representantes: A exclusão do representante das entidades e organizações do FDL, seguirá os seguintes critérios:

a) Após 2 (duas) faltas consecutivas do representante, a entidade/organização será comunicada sobre o fato.

b) A entidade/organização deverá encaminhar ao FDL, correspondência justificando a ausência do seu representante ou a indicação de um novo membro que passará a compor o fórum.

c) Caso não haja nenhuma manifestação por parte da entidade/organização, este representante estará automaticamente excluído do FDL.

PARÁGRAFO ÚNICO: Caso ocorra a exclusão do representante, a entidade ou organização será comunicada para que indique novo representante.

6.1.7- Registros: As sessões plenárias do FDL, serão registradas em livro ata e livro de presenças.

6.2- GRUPO DE ANIMAÇÃO:

6.2.1- Composição: O Grupo de Animação do FDL será composto paritariamente entre Poder Público e Sociedade Civil Organizada, através dos seguintes segmentos:

Poder Público: Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social
Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esportes
Secretaria Municipal de Agricultura e Produção
Secretaria Municipal de Infra-Estrutura
EPAGRI S/A

Sociedade Civil Organizada: Representante dos jovens
Representante das mulheres
Representante das organizações
Representante da indústria e comércio
Representante dos agricultores

PARÁGRAFO ÚNICO: As entidades relacionadas no caput, poderão ser alteradas conforme aprovação em assembleia, desde que respeitada a paridade.

6.2.2- Funções: O Grupo de Animação terá como função:

⇒ Organizar a pauta de encontros do FDL;

- ⇒ Articular as entidades e organizações do FDL para a execução, acompanhamento, avaliação e implementação do plano;
- ⇒ Buscar adesão das entidades e organizações ainda não participantes do FDL;
- ⇒ Animar, sensibilizar e mobilizar as entidades e organizações para a efetiva participação na execução do plano;
- ⇒ Organizar e dar suporte para as comissões e subcomissões temáticas;
- ⇒ Buscar assessoria técnica e jurídica quando necessário;
- ⇒ Criar espaços de divulgação e marketing quando necessário.

6.2.3- Encontros: O Grupo de Animação do Fórum se reunirá ordinariamente 1 (uma) vez por mês e extraordinariamente sempre que necessário.

PARÁGRAFO ÚNICO: O Grupo de Animação poderá se organizar em comitês quando houver necessidade.

6.2.4- Quorum mínimo: O quorum mínimo para os encontros do Grupo de Animação do Fórum será por maioria de 50% mais um de cada segmento que o compõem.

6.2.5- Manutenção: O Grupo de Animação será escolhido pela sessão plenária por indicação das organizações e por eleição secreta entre os membros do fórum.

6.2.6- Renovação: A renovação do Grupo de Animação se dará a cada 2 (dois) anos com a renovação de no mínimo 50% da sociedade civil e 50% do poder público.

6.2.7- Exclusão: A exclusão dos membros do Grupo de Animação, seguirá os seguintes critérios:

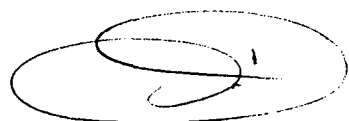
a) Após 2 (duas) faltas consecutivas do representante no encontro ordinário, o FDL será comunicado sobre o fato pelos membros do Grupo em sessão plenária.

b) Será feita uma análise sobre sua participação nas sessões plenárias do FDL. Caso o membro já esteja dentro dos critérios de exclusão da sessão plenária, estará automaticamente excluído do Grupo de Animação, visto que, a sessão plenária é o espaço maior de decisão.

c) Caso não haja nenhuma manifestação de justificativa por parte do membro do Grupo de Animação, estará excluído e será substituído conforme prevê os itens 6.1.4 e 6.1.6 da sessão plenária

6.2.8- Registros: Os encontros do Grupo de Animação serão registradas através de livro ata e de presenças.

6.3- SECRETARIA EXECUTIVA : A execução do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Passos Maia e o andamento do FDL, será acompanhado por uma secretaria executiva subdividida em:



6.3.1- Coordenação: A coordenação da secretaria executiva será composta por 3 pessoas do Grupo de Animação.

a) Função: Fazer a articulação e orientação comum das ações do plano.

6.3.2- Secretaria: Será colocado à disposição do Fórum e do Grupo de Animação um funcionário para realizar as ações administrativas e burocráticas do plano.

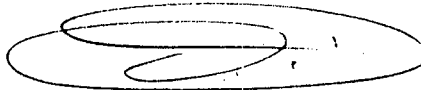
7- CASOS OMISSOS

Os casos omissos não previstos neste regulamento, serão discutidos em sessão plenária e registrados em livro ata.

As sessões plenárias para estes casos, deverão ser chamadas para este fim.

Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito, aos 03 de março de 1999



OSMAR TOZZO
Prefeito Municipal

ANEXO 05

E- ENTIDADES QUE COMPÕEM O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE SÃO JOSÉ DO CERRITO

Associação de Agricultores

Câmara de Vereadores

Colégio Agrícola Caetano Costa

Cooperativa de Crédito

EPAGRI

Igreja e Pastorais

Lions Clube

Movimento de Mulheres Agricultoras

Prefeitura e Secretaria Municipais

Sindicato Rural

Sindicato dos Trabalhadores Rurais

Associação Comunitária Cerritense

Associação dos Moradores do Bairro Bela Vista

Associação dos Moradores do Bairro Nossa Senhora Aparecida

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Companhia de Integração e Desenvolvimento Agrícola – SC – CIDASC

Sistema Nacional de Emprego – SINE / CMTE

Associação Feminina Cerritense

Casa Familiar Rural

Associação Cultural Comunitária

Conselho Tutelar

Escola Básica Leovegildo Esmério da Silva

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de São José do Cerrito

Associação dos Produtores Rurais

ANEXO 06

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSOS MAIA

LEI N.º 262/99

**“Dispõe sobre a criação do Fórum 21
no âmbito do Município de Passos
Maia e dá outras providências.”**

OSMAR TOZZO, Prefeito
Municipal de Passos Maia, Estado de Santa Catarina, no uso das
atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, Faz saber
a todos os habitantes que o Poder Legislativo Municipal votou, aprovou e
ele sanciona e pro

Art. 1º - Fica criado o **Fórum 21 Local** no âmbito do município
de Passos Maia, envolvendo o Poder Executivo com suas Secretarias e as
Organizações da Sociedade Civil Local, com a finalidade de elaborar,
acompanhar e avaliar a implementação do **Programa da Agenda 21
Local**, visando a formulação de políticas públicas voltadas para o
desenvolvimento sustentável no município, através de um processo
participativo e contínuo.

§ 1º - O **Fórum 21 Local** terá a mesma composição, papéis e
regulamento que o Fórum de Desenvolvimento Local, já constituído pela
Lei Municipal n.º 210/97 de 11.12.97 e regulamentada pelo Decreto n.º
022/99 de 03/03/99 e, em pleno funcionamento, que contempla os
mesmos.

§ 2º - O **Fórum 21 Local** estará sempre aberto ao ingresso de
novas organizações locais que se constituem e a ele desejarem se integrar,
e que desenvolvam atividades relacionadas com a **Agenda 21**.

§ 3º - As atividades dos membros do **Fórum 21 Local** serão
exercidas à título gratuito, sendo consideradas como prestações de
serviços relevantes.

§ 4º - O **Fórum 21 Local** deverá reunir-se em assembleias
ordinárias, no mínimo um vez bimestralmente, e extraordinariamente,
sempre que julgar necessário.

§ 5º - O *Fórum 21 Local* será coordenado pelo Grupo de Animação do Fórum de Desenvolvimento Local, composto por dez membros, paritários entre os órgãos da Administração Pública e da Sociedade Civil, correspondendo a cinco representantes de cada esfera.

Art. 2º - O Grupo de Animação do *Fórum 21 Local* terá a seguinte composição:

I - Do Poder Público:

- a) Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social;
- b) Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Esportes;
- c) Secretaria Municipal da Agricultura e Produção;
- d) Secretaria Municipal da Infra-Estrutura;
- e) Epagri S/A.

II - Da Sociedade Civil Organizada:

- a) Representante dos Jovens;
- b) Representante das Mulheres;
- c) Representante das Organizações;
- d) Representante da Indústria e Comércio;
- e) Representante dos Agricultores.

§ 1º - O Grupo de Animação do *Fórum 21 Local*, com atribuição de coordenar e acompanhar as suas atividades, será coordenado por três membros escolhidos entre seus pares.

§ 2º - O Grupo de Animação do *Fórum 21 Local* deverá reunir-se mensalmente em reuniões ordinárias, e extraordinariamente sempre que necessário.

Art. 3º - São atribuições do *Fórum 21 Local* :

I - Fazer valer a declaração de princípios apresentada no Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (Missão), dando consecução a programas, projetos, sub-projetos e ações previstas neste plano e nos encaminhamentos dele derivados, conforme registros do Livro de Atas do Fórum de Desenvolvimento Local;

II - Selecionar, num prazo de 60 (sessenta) dias a partir da aprovação desta lei, indicadores apropriados para os problemas identificados nos diagnósticos sócio-ambientais realizados no município, que sirvam para monitorar de forma sistemática a situação ambiental e social das comunidades locais;

III - Produzir relatórios sobre a situação sócio-ambiental do município, com uso dos indicadores selecionados, que mostrem as tendências ambientais na qualidade do meio ambiente e avaliem os resultados alcançados com as ações implementadas;

IV - Orientar as autoridades municipais em medidas que possam reduzir os impactos negativos de suas próprias ações no meio ambiental e social das comunidades locais;

V - apoiar, acompanhar e avaliar projetos que forem propostos ou executados por iniciativas comunitárias visando o desenvolvimento sustentável;

VI - Garantir a conceitualização e a implementação do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável do Município, no Programa da Agenda 21 Local, através de:

- a) Proposição e seleção de instrumentos legais necessários;
- b) Divulgação, para a população em geral, de todas as etapas e dos resultados alcançados;
- c) Realização, de revisão, sempre que necessário;
- d) Apoio e promoção na construção de parcerias entre Governo Municipal e outros setores e esferas.

Art. 4º - Para garantir o envolvimento e a ampla participação de todos os setores da sociedade na execução de suas atribuições e na implementação do **Programa da Agenda 21 - Plano de Desenvolvimento Local Sustentável**, o **Fórum 21 Local**, deverá acompanhar a estruturação e consolidação dos Programas de Trabalho, através das Equipes de Apoio Técnico (EAT's), constituídas para cada Programa.

§ 1º - Os programas de trabalho e as EAT's estão inseridos no organograma constante no Anexo I, deste Lei.

§ 2º - As Equipes de Apoio Técnico prestarão apoio técnico, pesquisarão, analisarão questões específicas, recomendarão ações apresentarão relatórios, a fim de orientar os trabalhos do **Fórum 21 Local** no processo de execução do **Plano de Desenvolvimento Local Sustentável**, sendo que poderão participar, além de membros do **Fórum 21**, técnicos e especialistas convidados, bem como, pessoas relacionadas com os temas.

§ 3º - As Equipes de Apoio Técnico têm como objetivos adicionais:

I - Animar e instrumentalizar os cidadão, organizações e o Forum 21 Local para a execução da Agenda 21;

II - Planejar, monitorar e realizar os programas, projetos e ações;

III - Manter processo constante de discussão/articulação com o Fórum 21 Local, através de relatórios e discussões com o grupo de animação;

IV - Desenvolver, em parceria com a Equipe de Apoio Técnico do programa de formação, capacitação de seus membros e de demais pessoas e grupos de áreas ligadas a seu programa específico;

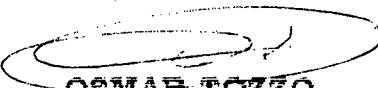
V - Manter processo constante de discussão/articulação com o Conselho Municipal da área que seu programa envolve;

VI - Ser um elo de ligação entre cidadão-organizações-Fórum 21 local.

Art. 5º - Os recursos necessário para o *Programa da Agenda 21*, bem como, para o desenvolvimento dos trabalhos do *Fórum 21 Local* serão provenientes de doações, repasses e dotações orçamentárias, que deverão ser disponibilizados em Fundo Específico, a ser oportunamente criado.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

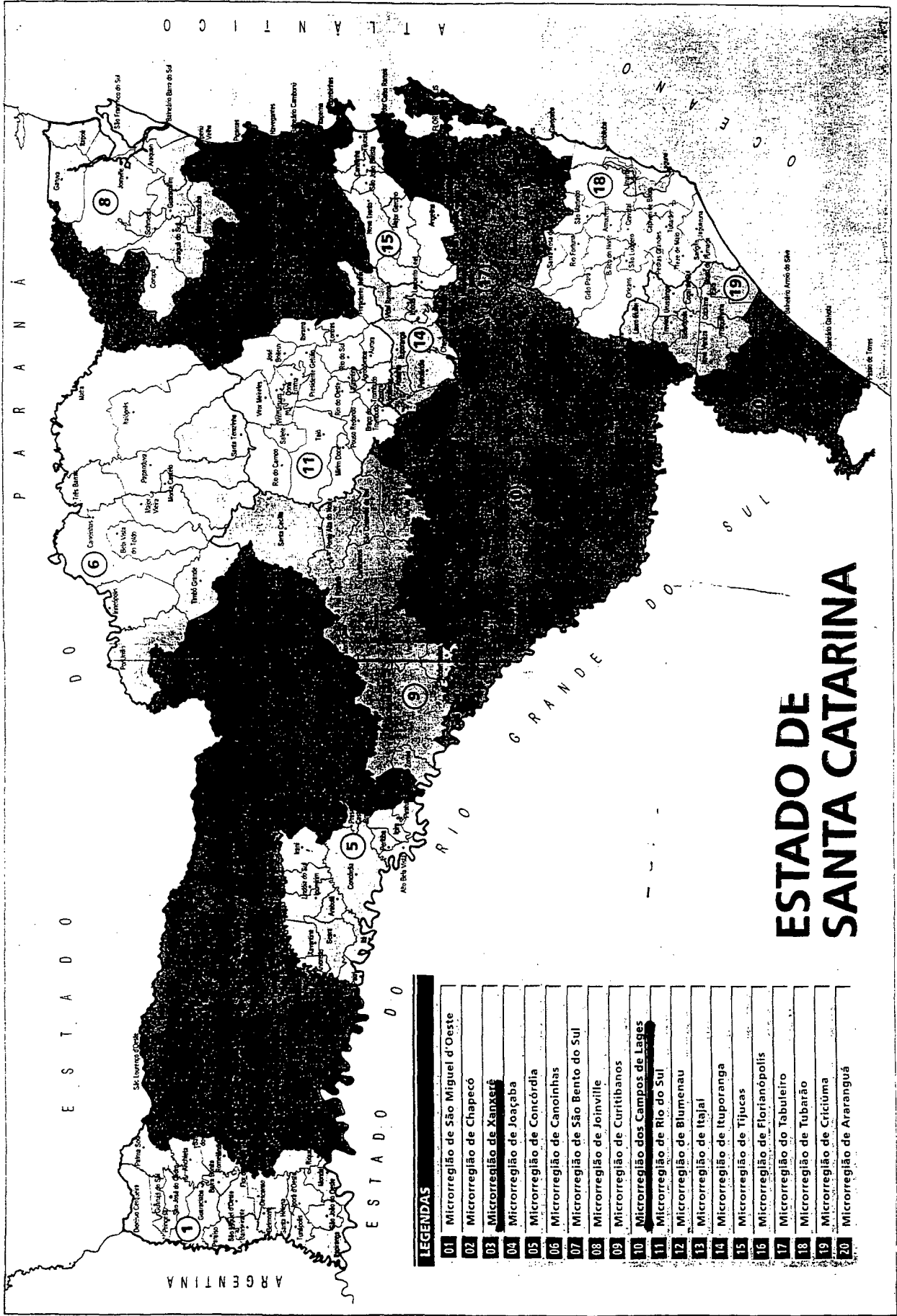
Gabinete do Prefeito, em 07 de maio de 1999



OSMAR TOZZO
Prefeito Municipal

ANEXO 07

ANEXO 08

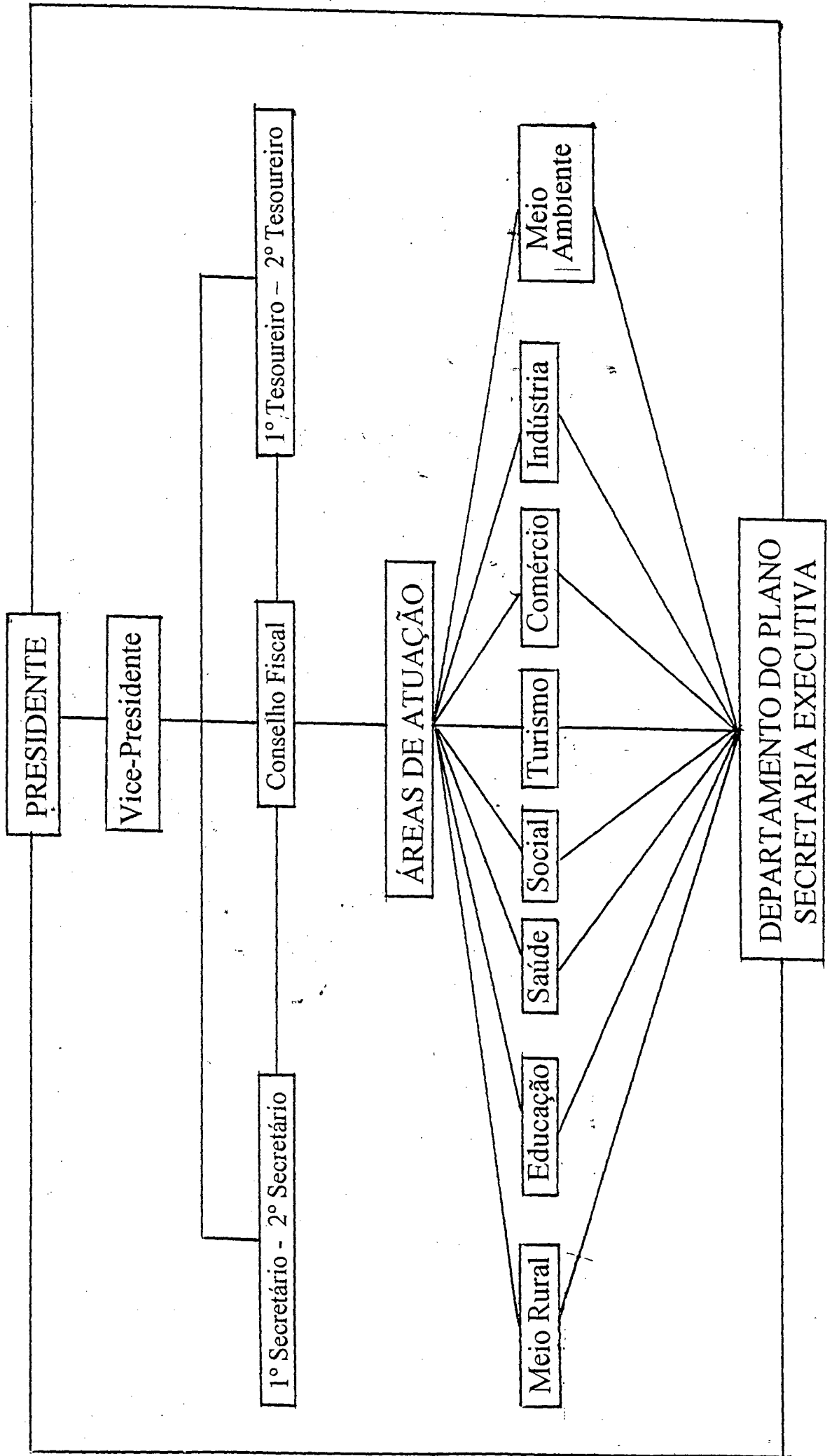


ESTADO DE SANTA CATARINA

LEGENDAS	
01	Microrregião de São Miguel d'Oeste
02	Microrregião de Chapecó
03	Microrregião de Xanxerê
04	Microrregião de Joaçaba
05	Microrregião de Concórdia
06	Microrregião de Canoinhas
07	Microrregião de São Bento do Sul
08	Microrregião de Joinville
09	Microrregião de Curitibaanos
10	Microrregião dos Campos de Lages
11	Microrregião de Rio do Sul
12	Microrregião de Blumenau
13	Microrregião de Itajaí
14	Microrregião de Ituporanga
15	Microrregião de Tijucas
16	Microrregião de Florianópolis
17	Microrregião do Tabuleiro
18	Microrregião de Tubarão
19	Microrregião de Criciúma
20	Microrregião de Araranguá

ANEXO 09

G.1.1 - Organograma de Funcionamento da Associação



ANEXO 10



INSTITUTO

**BRASIL
PNUMA****COMITÊ BRASILEIRO DO PROGRAMA DAS
NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE****Projeto de lei nº****Dispõe sobre a criação do Fórum 21 no âmbito do município de
e dá outras providências.****CÂMARA MUNICIPAL DE****DECRETA:**

Artigo 1º - Fica criado o *Fórum 21* no âmbito do Município de _____, na
Secretaria Municipal de _____, com a finalidade de elaborar, acompanhar
e avaliar a implementação do *Programa da Agenda 21 Local*, visando à formulação de
políticas públicas voltadas para a implementação do desenvolvimento sustentável na
Cidade de _____, através de um processo participativo e contínuo.

1 O *Fórum 21* será paritário entre os membros da administração e da sociedade civil.

Artigo 2º - O *Fórum 21* terá a seguinte composição:

I – Prefeito da cidade do _____, que o presidirá, sendo substituído em suas
ausências e impedimentos pelo Secretário Municipal de _____;

II – Presidente da Câmara Municipal de _____, que o co-presidirá, sendo
substituído em suas ausências e impedimentos pelo Presidente da Comissão
da Câmara Municipal de _____;

III – _____ Vereadores da
Câmara Municipal de _____, indicados pelo seu Presidente, com os seus
respectivos suplentes;

IV – 1 (um) representante de cada um dos seguintes órgãos públicos municipais,
indicados por seu titulares, com seus respectivos suplentes;

- a). Secretaria Municipal de _____
- b). Secretaria Municipal de _____
- c). Secretaria Municipal de _____
- d). Secretaria Municipal de _____
- e). Secretaria Municipal de _____
- f). Secretaria Municipal de _____



INSTITUTO

**BRASIL
PNUMA**
**COMITÊ BRASILEIRO DO PROGRAMA DAS
NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE**
Projeto de Lei nº
**Dispõe sobre a criação do Fórum 21 no âmbito do município de
e dá outras providências.**
CÂMARA MUNICIPAL DE
DECRETA:

**Artigo 1º - Fica criado o *Fórum 21* no âmbito do Município de _____, na
Secretaria Municipal de _____, com a finalidade de elaborar, acompanhar
e avaliar a implementação do *Programa da Agenda 21 Local*, visando à formulação de
políticas públicas voltadas para a implementação do desenvolvimento sustentável na
Cidade de _____, através de um processo participativo e contínuo.**

§ 1º O *Fórum 21* será paritário entre os membros da administração e da sociedade civil.

Artigo 2º - O *Fórum 21* terá a seguinte composição:

**I - Prefeito da cidade do _____, que o presidirá, sendo substituído em suas
ausências e impedimentos pelo Secretário Municipal de _____;**

**II - Presidente da Câmara Municipal de _____, que o co-presidirá, sendo
substituído em suas ausências e impedimentos pelo Presidente da Comissão
da Câmara Municipal de _____;**

**III - _____ Vereadores da
Câmara Municipal de _____, indicados pelo seu Presidente, com os seus
respectivos suplentes;**

**IV - 1 (um) representante de cada um dos seguintes órgãos públicos municipais,
indicados por seu titulares, com seus respectivos suplentes;**

- a). Secretaria Municipal de _____
- b). Secretaria Municipal de _____
- c). Secretaria Municipal de _____
- d). Secretaria Municipal de _____
- e). Secretaria Municipal de _____
- f). Secretaria Municipal de _____

V – 1 (um) representante de cada um dos seguintes Conselhos Municipais, indicados pelos seus membros, com respectivos suplentes:

- a). Conselho Municipal de
- b). Conselho Municipal de
- c). Conselho Municipal de
- d). Conselho Municipal de
- e). Conselho Municipal de

VI – () representantes de instituições universitárias, com os respectivos suplentes, indicados pelo Fórum de Reitores;

VII – 1 (um) representante indicado por cada uma das seguintes entidades comunitárias, com os respectivos suplentes:

- a). Rotary Clube;
- b). Lions Clube;
- c). Conselho Empresarial;
- d). Associação Comercial de
- e). Maçonaria

VIII – 5 (cinco) representantes de diferentes entidades com os respectivos suplentes;

1º - O *Fórum 21* poderá deliberar sobre a ampliação de sua composição paritária, incluindo a participação de órgãos públicos e de setores da sociedade que venham a se organizar e que desenvolvam atividades relacionadas com a *Agenda 21*.

2º - Caberá ao Secretário Municipal de solicitar oficialmente a indicação dos representantes no *Fórum 21* dos titulares de órgãos públicos e entidades.

3º - As atividades dos membros de *Fórum 21* serão exercidas a título gratuito, sendo consideradas como prestações de serviços relevantes.

4º - O *Fórum 21* deverá reunir-se em assembleias ordinárias, no mínimo uma vez mensalmente e, extraordinariamente, sempre que julgar necessário.

5º - O *Fórum 21* deverá, no prazo máximo de trinta dias a partir de sua instalação, elaborar e aprovar seu Regimento Interno, que estabelecerá as normas e os procedimentos necessários ao seu funcionamento.

Artigo 3º - São atribuições do *Fórum 21*:

I – Estabelecer uma declaração de princípios que reflita os anseios da sociedade, em busca da sustentabilidade em nível local, e que possa nortear a elaboração de um plano de ação;

II – Organizar um diagnóstico sócio ambiental da Cidade, 30 (trinta dias) a contar da aprovação do Regimento Interno e selecionar indicadores apropriados para os problemas identificados, que sirvam para monitorar de forma sistemática a situação ambiental e social das comunidades locais;

III – Elaborar um Plano de Ação que contenha objetivos, estratégias, diretrizes, metas setoriais, prioridades de investimentos, ações de curto, médio e longo prazos, indicações de projetos e programas para implementação, monitoramento, avaliação, revisão e definição de responsabilidades pela execução dos mesmos;

IV – Produzir relatórios sobre a situação ambiental da cidade, com uso dos indicadores selecionados, que mostrem as tendências ambientais na qualidade do meio ambiente e avaliem os resultados alcançados com as ações implementadas;

V – Propor e selecionar instrumentos legais necessários à implementação do *Programa Agenda 21 Local*;

VI – Divulgar, para a população em geral, todas as etapas e os resultados alcançados pelo *Programa da Agenda 21 Local*;

VII – Proceder, sempre que necessário, as revisões no *Programa da Agenda 21 Local*;

VIII – Apoiar e promover a construção de parcerias entre Governo Municipal e outros setores, para a implementação do *Programa da Agenda 21 Local*;

IX – Sugerir às autoridades municipais medidas internas que possam reduzir os impactos negativos de suas próprias ações no meio ambiental e programas de treinamento e capacitação de servidores municipais;

X – Apoiar, acompanhar e avaliar projetos que foram propostos ou executados por iniciativas comunitárias visando ao desenvolvimento sustentável.

Artigo 4º - Para garantir o envolvimento e a ampla participação de todos os setores da sociedade na execução de suas atribuições e na implementação do *Programa da Agenda 21*, o *Fórum 21* deverá propor a criação de Grupos de Trabalhos Temáticos.

1 – Os Grupos de Trabalho Temáticos, permanentes ou temporários, serão criados para prestar apoio técnico, pesquisar, analisar questões específicas, recomendar ações e apresentar relatórios, a fim de orientar os trabalhos do *Fórum 21*, sendo que poderão participar, além de membros de *Fórum 21*, técnicos e especialistas convidados, bem como pessoas relacionadas com os temas.

Artigo 5º - Para coordenar e assessorar a execução de suas atividades de forma permanente o *Fórum 21* deverá contar com:

I - 1 (um) *Comitê Organizador do Fórum 21*, com atribuição de coordenar e acompanhar as suas atividades, o qual será composto, paritariamente, por () membros do *Fórum 21*, eleitos pelo mesmo, e terá a coordenação da Secretaria Municipal de

II - 1 (uma) equipe composta de 3 (três) cargos para assessorar o *Fórum 21* no cumprimento de suas atribuições, executar os trabalhos que lhe forem atribuídos pelo *Comitê Organizador do Fórum 21* e demais atividades necessárias do funcionamento administrativo do *Fórum 21*.

Parágrafo Único - O *Comitê Organizador do Fórum 21* deverá, no prazo máximo de trinta dias, a partir da data de sua instalação, elaborar o Plano de Trabalho e o cronograma do *Fórum 21*.

Artigo 6º - Os recursos necessários para o *Programa da Agenda 21*, bem como para o desenvolvimento dos trabalhos do *Fórum 21* serão proveniente de doações, repasses e dotações orçamentárias, que poderão ser alocados no *Fundo*

Artigo 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

A Agenda 21 é um documento assinado entre os governos de 170 países, que se reuniram na Conferência Mundial do Meio Ambiente, em 1992, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável no mundo, a partir do século XXI. Isso significa, que cada um dos seus signatários, dentro dos prazos acordados, adotará um conjunto de atitudes e procedimentos que, no presente, melhorarão a qualidade de vida no Planeta, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de obterem o mesmo status. No seu capítulo XXVIII, a Agenda 21 fala que, sem o compromisso e cooperação de cada municipalidade, não será possível alcançar os objetivos firmados no documento. O mesmo documento realça que, cada municipalidade é, então, convocada a criar, com plena interferência e debate de seus cidadãos, uma estratégia local própria de desenvolvimento sustentável, até o final de 1996, o que infelizmente não foi concretizado. Esta Agenda 21 Local é o processo contínuo pelo qual uma comunidade próxima - bairro, cidade, região - cria planos de ação destinados a adequar as suas necessidades à prática de viver dentro do conceito que se estabeleceu como sustentável. No mundo, são cerca de mil cidades que já realizaram seu planejamento preparativo para o novo milênio.

No Brasil, este planejamento vem acontecendo em Angra dos Reis, Belo Horizonte, Vitória, Santos, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Com a Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre suas dificuldades, identifica prioridades e movimenta forças que podem transformar sua realidade.

Av. Nilo Peçanha, 50 sl. 1313 - Centro - RJ - Brasil
CEP.: 20044-900 Tel.: (021) 220-1820 - Fax.: (021) 262-4233



INSTITUTO

**BRASIL
PNUMA**

COMITÊ BRASILEIRO DO PROGRAMA DAS
NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE

TELEFAX

Data: 25/10/99

Para: Sr. Prof. Oscar
Depto. Pedagogia
De: Shuzjane

Fax: (049) 721-8263

Fax: (021) 262-4233

Tel: (021) 220-1820

No. páginas: 5 (incluindo esta)

Assunto: Projeto de Lei - Agenda 21 Local.

Favor contatar caso haja alguma problema na recepção desta.