

MÁRCIO REINALDO DE LUCENA FERREIRA

GESTÃO COMPARTILHADA E CIDADANIA: Um Estudo da Experiência
do “Pacto do Novo Cariri”.

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração

João Pessoa – 2006

MÁRCIO REINALDO DE LUCENA FERREIRA

**GESTÃO COMPARTILHADA E CIDADANIA: Um Estudo da
Experiência do “Pacto do Novo Cariri”.**



UFPB
PPGA

Dissertação apresentada ao curso de mestrado em administração da Universidade Federal da Paraíba, na área de gestão organizacional, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de mestre em administração.

Orientadora: Profa. Márcia da Silva Costa, Dra.

João Pessoa - 2006

F383g Ferreira, Marcio Reinaldo Lucena .
Gestão compartilhada e cidadania: um estudo da experiência
do "Pacto do Novo Cariri" / Marcio Reinaldo Lucena Ferreira
.-- João Pessoa, 2006.

116f.

Originalmente apresentada como Dissertação (Mestrado em
Administração) Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

1. Gestão pública. 2. Gestão compartilhada. 3. Cidadania.
4. Administração. I. Título.

UNIPÊ / BC

CDU – 353.8

MÁRCIO REINALDO DE LUCENA FERREIRA

**GESTÃO COMPARTILHADA E CIDADANIA: Um Estudo da
Experiência do “Pacto do Novo Cariri”.**

Dissertação aprovada em ____/____/____

Profa. Márcia da Silva Costa, Dra.
Orientadora - UFPB

Prof. Joel Souto Maior Filho, Dr.
Examinador

Prof. Ademir Alves de Melo, Dr.
Examinador



UFPB
PPGA



UFPB
PPGA

JOÃO PESSOA – 2006

DEDICATÓRIA

A DEUS pela luz.
A MINHA ESPOSA, AS MINHAS FILHAS,
E AOS MEUS PAIS que me
deram suporte e carinho necessário
para o desenvolvimento desse trabalho.

"Um ser humano é parte de um todo. Ele percebe a si mesmo, seus pensamentos e sentimentos, como algo separado do resto...um tipo de ilusão de ótica da sua consciência. Esta ilusão é uma espécie de prisão para nós, restringindo nossos desejos pessoais e a nossa afeição a umas poucas pessoas próximas a nós. Nossa tarefa deve ser nos libertarmos desta prisão, expandindo nossa compaixão para abranger todas as criaturas vivas e toda a Natureza em seu esplendor. Ninguém é capaz de conseguir isso completamente, mas apenas o empenho por tal conquista é, em si próprio, uma parte da liberação e uma base sólida para nossa segurança interior."

A. Einstein (Ideas and Opinions, 1954)

AGRADECIMENTOS

A DEUS por ter me amparado e conduzido nos momentos difíceis dando-me a luz necessária para conclusão do trabalho.

A minha esposa, Tereza, que sempre me apoiou e suportou com muito esforço os momentos mais complexos me incentivando e fortalecendo.

Ao meu pai, Reinaldo, por estar sempre ao meu lado dando sugestões e me apoiando para realização da presente pesquisa.

A minha mãe, Tereza, por estar sempre ao meu lado me fortalecendo espiritualmente.

As minhas filhas Petra e Manuela que me encheram de alegria, principalmente, nos momentos mais difíceis.

As minhas irmãs, Vanessa e Valeska, como também aos meus cunhados, Nisston e Luciano, e a minha sogra Dona Evany, que sempre torceram por mim.

A minha orientadora, Profa. Márcia da Silva Costa, pelo incentivo, atenção, confiança, respeito e amizade depositada em minha pessoa, o que me tornou mais firme e seguro para concluir o presente trabalho.

Ao Prof. Paulo Galvão, pelas sugestões, atenção e apoio.

Ao Consultor do SEBRAE, o Sr. Othon que me recebeu com muito carinho, se disponibilizando a mostrar as experiências relativas ao município de Cabaceiras/PB.

Aos funcionários do SEBRAE/PB que me atenderam com muita presteza.

A todas as pessoas envolvidas no Pacto e que foram sujeitos de pesquisa em especial aos cidadãos cabaceirenses que me receberam com carinho e hospitalidade respondendo aos meus questionamentos.

Aos colegas do mestrado, em especial a Roberto, Richard e Fabrício pela prazer da convivência durante todo o período em que estivemos juntos.

Aos Coordenadores do PPGA, na pessoa do Prof. Walmir Rufino e Prof. José Rodrigues que sempre foram receptivos e amigos.

A todos os professores do curso de mestrado pelos valiosos ensinamentos que me foram transmitidos.

Aos funcionários do mestrado, Risomar, Mara, Helena e Joca pelo carinho, amizade e pela qualidade no atendimento das minhas necessidades.

A UFPB, Universidade Federal da Paraíba, pela oportunidade de aprimoramento dos meus conhecimentos profissionais.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE FOTOGRAFIAS

RESUMO

ABSTRACT

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1	GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS NOVOS PARADIGMAS EM GESTÃO	21
2.1.1	Evolução da Administração Pública no Brasil	21
2.1.2	Modelo Gerencialista.....	28
2.1.3	Modelo Democrático-participativo	29
2.2	GESTÃO COMPARTILHADA.....	34
2.2.1	Modelos de Gestão Compartilhada	40
2.2.2	Programas de Gestão Compartilhada Implantados no Brasil	42
2.2.3	O Pacto do Ceará.....	43
2.2.4	O Modelo democrático-participativo das cidades de Santos e Porto Alegre	44
2.2.5	O Modelo Gerencialista da cidade de Curitiba	46
2.3	CIDADANIA.....	47
2.3.1	Cidadania nos tempos atuais	52
3.	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: O PACTO DO NOVO CARIRI EM CABACEIRAS	58
4.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	61
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	61

4.2	INSTRUMENTO DE EXTRAÇÃO DE DADOS.....	61
4.3	TRATAMENTO DE DADOS	63
4.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	63
5.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	66
5.1	O QUE É O PACTO DO NOVO CARIRI	67
5.2	O PACTO EM CABACEIRAS.....	72
5.2.1	A sustentabilidade do Pacto	76
5.2.2	O florescimento da cidadania no Pacto.....	88
5.2.3	As Dificuldades do Pacto	94
5.2.4	O Pacto do Novo Cariri e o Pacto do Ceará.....	96
6.	CONSIDERAÇÕES.....	99
7.	REFERÊNCIAS.....	104
8.	APÊNDICES	110
9.	ANEXOS	113

LISTA DE FIGURAS

Figura I – Ambiência de cooperatividade sistêmica	37
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Modelos de Gestão Compartilhada	41
--	----

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 1 – Município de Cabaceiras	66
Foto 2 – Artesanato de Cabaceiras	74
Foto 3 – Estátua do bode no município de Cabaceiras	75
Foto 4 – Lajedo de Pai Mateus	76
Foto 5 – Pousada Rancho da Ema localizada na área rural do município de Cabaceiras	77
Foto 6 – Usina de processamento de leite do município de Cabaceiras	80
Foto 7 – Sede da ASCOMCAB localizada no município de Cabaceiras.....	80
Foto 8 – Tanque de refrigeração/ Laboratório para análise da qualidade do leite	81
Foto 9 – Sede da ARTEZA localizada em Cabaceiras	83
Foto 10 – Sede da INAC localizada em Cabaceiras.....	85
Foto 11 – Interior da INAC	86
Foto 12 – Linha de produção de um dos cooperados da ARTEZA.....	86
Foto 13 – Jovens trabalhando em um pequeno galpão na zona rural do município de Cabaceiras	87
Foto 14 – Residência de um dos cooperados da ARTEZA	94

FERREIRA, M. R. L. GESTÃO COMPARTILHADA E CIDADANIA: Um estudo da Experiência do “Pacto do Novo Cariri”. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

RESUMO

A globalização trouxe consigo o surgimento de uma série de novas demandas sociais, obrigando os gestores públicos a procurarem por novas formas de gerir a coisa pública. Dentro desta perspectiva é que surgem o modelo gerencialista e os modelos democrático-participativos de gestão, dentre os quais, se destaca o de Gestão Compartilhada, cujo objetivo é integrar setor público, setor privado, e sociedade civil, formando uma teia que busca promover a cooperação do todo preservando a identidade das partes, a fim de suprir as necessidades sociais vigentes, promovendo o desenvolvimento local de forma sustentável, com participação da sociedade na governança. Estudar o modelo de gestão compartilhada implantado na Região do Cariri Paraibano dando ênfase ao município de Cabaceiras, que se apresenta como uma experiência de sucesso, é o objetivo do presente trabalho. Para isso foram realizadas entrevistas com consultores, gestores e membros da sociedade civil organizada dentro de uma abordagem qualitativa com uso do método do estudo de caso. Os resultados evidenciaram a importância do modelo de gestão compartilhada como propulsor do desenvolvimento local, sustentável, e da cidadania.

Palavras Chave: Gestão Pública, Gestão Compartilhada, Cidadania.

FERREIRA, M. R. L. SHARED MANAGEMENT AND CITIZENSHIP: A study of the Experience of the "Pact of New Cariri". 2006. 116 f. Dissertation (Master's degree in Management) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

ABSTRACT

The globalization brought with itself the appearance of a series of new social demands, forcing the public managers to search for new ways of managing the public sector. In this perspective, the managing model and the democratic-shared one of management appear, among them, stands out the Shared Management, whose aim is join the private sector, the private one and the civil society, making a web which looks for promoting the cooperation of the whole preserving the identity of the parts, in order to supply the effective social needs, promoting the social development in a sustainable way, with the participation of the society in the managing. Studying the model of shared Management established in Cabaceiras, that comes as a successful experience, is the aim of this work. For this, interviews were carried out with consultants, managers and members of the civil society organized in a qualitative approach using the study of case method. The results became evident the importance of the shared management model as a boost way of local and sustainable development and of the citizenship.

Key Words: Public Management, Shared Management, Citizenship.

PACTO DO NOVO CARIRI



INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da região Nordeste há muito tempo se apresenta como desafio aos nossos governantes. Apesar de ser a região mais pobre do país e com sérios problemas sociais e ecológicos, o Nordeste dispõe de recursos que permitem a superação das suas distorções histórico-estruturais, sendo necessário para isso o implemento de políticas, entre outras, voltadas para o fomento, ampliação e fortalecimento do associativismo e cooperativismo, nos marcos de um projeto de desenvolvimento integrado e sustentável, já que o modelo de desenvolvimento tradicional mostrou-se insuficiente.

As tentativas de resolver problemas sociais apenas com políticas assistencialistas ou compensatórias tiveram um resultado modesto e insuficiente para reverter às desigualdades sociais e a baixa qualidade de vida das populações. Essas políticas ajudaram de forma emergencial a diminuir o sofrimento dos mais carentes, mas não foram capazes de debelar os bolsões de pobreza, nem reduzir o hiato das desigualdades.

Durante muitos anos, a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento da Região Nordeste), buscou desenvolver a região Nordeste com a implantação de projetos, que até os nossos dias, não conseguiram surtir o efeito desejado, seja porque, não levaram em consideração o fator humano, ou ainda, não encontraram respaldo das classes dominantes, que os boicotaram e viram nos mesmos uma ameaça às estruturas de dominação.

Continua a existir o desequilíbrio entre as regiões, o êxodo rural, a migração da população das cidades menores para as maiores com a conseqüente favelização dos grandes centros urbanos, que se tornam ingovernáveis e abrigam bolsões de pobreza, contribuindo para a ampliação da exclusão social. Como resultado de tudo isso, agrava-se o perfil da distribuição de renda e dos benefícios advindos da modernização capitalista.

As mudanças a partir da década de 1960, resultantes da modernização capitalista promovida pelo regime militar, iniciativas de reestruturação econômica e uma nova forma de configuração de estratégias empresariais e do Estado, aliadas às pressões econômicas, passaram a exigir dos

administradores mudanças no modelo de gestão, tanto no setor privado como no setor público. O debate subsequente sobre a “retração do Estado”, nos anos 80, estimulado pelo ideário neoliberal, introduziu questões relativas às necessidades de incorporação de novos papéis, de abandono de outros e, sobretudo, da exigência de reorganização para o enfrentamento da crise e adequação aos novos requerimentos. Problemas estes, resultantes das políticas neoliberais em curso revelaram a incapacidade das instituições públicas em lidar com as crescentes demandas sociais, levando, em contrapartida, ao surgimento de novas correntes defensoras do abandono do modelo autoritário/centralizado e da busca de alternativas eficientes de gestão pública, orientadas para uma melhor prestação dos serviços ao cidadão, democratizada e mais integrada à sociedade. (FREY, 2004, MARINI, 2002).

Desse debate surgem dois novos modelos de gestão, um gerencialista, relacionado à ideologia neoliberal, e outro democrático-participativo de cunho socialista. Ainda que, partindo de concepções diferentes sobre a natureza da intervenção do Estado na Sociedade, esses modelos de gestão buscavam responder às pressões políticas trazidas à tona pela redemocratização do país. Por uma maior participação do cidadão na gestão da coisa pública. Elas questionavam a cultura política enrijecida pelas práticas centralizadoras que, até então, orientaram a administração pública no Brasil.

O modelo de Gestão Compartilhada nasce desse debate. Ele se caracteriza como uma forma democrático-participativa de gestão, tendo como pressuposto a expectativa de dar vazão às crescentes demandas sociais e proporcionar o desenvolvimento local sustentável.

A idéia básica do modelo é a de criar possibilidades para superar obstáculos através da interação entre as forças sociais, políticas e culturais de uma determinada região, articuladas entre as diversas instâncias, agentes e programas de desenvolvimento, formando um sistema integrado, compartilhado por todos: governo, iniciativa privada e sociedade civil¹, à diferença do modelo tradicional de gestão, onde os atores agem de forma isolada.

¹ Para Bresser (2001) entre a sociedade, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro, temos a sociedade civil, como entidade intermediária, que podemos conceber como a sociedade organizada.

A região do Cariri vem tentando implementar, um modelo de gestão compartilhada, buscando por em prática iniciativas que envolvam a participação da sociedade civil em projetos afins com as vocações e potencialidades locais. Trata-se de um pacto formulado pela sociedade civil, iniciativa privada e poder público para promover o desenvolvimento sustentável da região em parceria com entidades e instituições, onde as ações são definidas e gerenciadas compartilhadamente. Mas como acontece esse pacto? Quais os atores que o constituem e sob que forma de interação eles participam e cooperam? Que principais iniciativas e ações foram implementadas e a quem e como elas beneficiam? Que mudanças concretas podem ser observadas com relação ao alcance de melhorias sociais e desenvolvimento sustentável na região?

Essas são as questões centrais que a presente pesquisa buscou investigar. Para tanto, procurei estudar o Pacto de Gestão Compartilhada do Cariri tomando por referência a experiência do município de Cabaceiras, na microrregião do Cariri Oriental.

Trata-se de uma nova experiência de gestão que se apresenta como campo fértil para o estudo empírico, e o estudo aqui apresentado pretendeu trazer à luz os conhecimentos sobre seus condicionantes, sobre o papel dos atores sociais (empresas, governo e sociedade civil) e sobre a dinâmica de seu funcionamento.

A incapacidade do setor público em dar respostas efetivas às demandas sociais, como parte da crise geral do sistema, fez com que alguns governos tenham se mostrado mais atentos para as iniciativas de implementação e gestão de políticas públicas voltadas para uma maior integração e participação da sociedade. Nesse sentido, eles têm investido em alternativas que possibilitem contribuir para a solução das mazelas historicamente herdadas e reproduzidas e que as políticas tradicionais não têm conseguido resolver.

A experiência de Gestão Compartilhada no “Pacto do Novo Cariri” é um exemplo dessas iniciativas, ainda em fase inicial e, portanto, muito pouco conhecida e estudada nos meios acadêmicos. Isso, por si só, justificou o propósito desta pesquisa, feita dissertação.

Um outro aspecto que revela sua importância é que o estudo adiante apresentado procurou sondar os mecanismos de participação e os resultados obtidos em termos de cidadania, um dos pressupostos da proposta de gestão compartilhada. Os conhecimentos trazidos à tona em relação às dificuldades encontradas para a implantação e efetivação do Pacto do Cariri poderão contribuir para o aperfeiçoamento do modelo e para sua consolidação.

Estudar as mudanças trazidas pelo “Pacto do Novo Cariri” e seu impacto no desenvolvimento econômico/social sustentável do município de Cabaceiras, é o objetivo geral do presente trabalho. Para alcançá-lo, busquei atingir os seguintes objetivos específicos: caracterizar e comparar o processo de gestão pública tradicional com o processo de gestão pública compartilhada; focalizar os mecanismos de formação e implantação de políticas públicas no processo de gestão compartilhada do “Pacto do Novo Cariri”; conhecer a dinâmica de participação dos atores sociais no processo de gestão compartilhada dentro do “Pacto do Novo Cariri”.

A pesquisa está assim estruturada: para fornecer os subsídios para a análise dos dados coletados em campo a fundamentação teórica do presente trabalho foi dividida em três partes. A primeira parte está relacionada ao tema Gestão Pública no Brasil e os Novos Paradigmas de Gestão. Nela foi realizado um histórico da evolução das formas de gestão adotadas no Brasil até os dias atuais, com destaque para os modelos gerencialista e democrático-participativo. A segunda parte conceitua o modelo de Gestão Compartilhada e apresenta programas já implantados no Brasil inspirados no modelo. O Pacto de Cooperação do Ceará, o modelo de gestão gerencialista implantado em Curitiba e o modelo democrático-participativo implantado em Porto Alegre são abordados como referências paradigmáticas. Na terceira e última parte da fundamentação é enfatizada a questão da cidadania e sua ligação com a implantação de um modelo de Gestão Compartilhada.

Nos procedimentos metodológicos são descritos os métodos utilizados neste trabalho para a coleta e tratamento dos dados, com destaque para o estudo de caso com abordagem qualitativa, ou seja, a prevalência do social na determinação da realidade objetiva concreta.

Por fim, são apresentadas as análises e considerações realizadas a partir das informações coletadas em questionários aplicados em pesquisa de campo. Os resultados evidenciam a importância do Modelo de Gestão Compartilhada como propulsor do desenvolvimento local, integrado e sustentável, e da cidadania. Constatou-se a importância do apoio das lideranças políticas locais à implantação do Pacto, sem o qual o mesmo não teria obtido os resultados colhidos. Também argumenta-se sobre a importância do fomento à educação empreendedora e cidadã. Pôde-se constatar que, a partir das iniciativas do Pacto do Novo Cariri, verificou-se a redução do êxodo do município para as grandes cidades, acontecendo hoje precisamente o inverso, fruto da geração de emprego e renda advindos das iniciativas surgidas, nessa experiência tão recente.

PACTO DO NOVO CARIRI



FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS NOVOS PARADIGMAS EM GESTÃO

2.1.1 Evolução da Administração Pública no Brasil

Até o final do século XIX, o Estado brasileiro se caracterizava como sendo patrimonialista liberal clássico, em razão da sua pouca participação na economia e na ordem social. Esse patrimonialismo tinha como característica o aparelho do Estado funcionando como uma extensão do poder do soberano, aproximando-se muito do estilo de administração dos estados totalitários, onde não se sabe ao certo o que separa o patrimônio do ditador ou de um predominante, do patrimônio nacional. As regras da administração pública aconteceram em razão da vontade do soberano, aí englobada a vontade do Estado, não havendo preocupação com o bem estar social.

Com o início da República, em 1889, o quadro das ações do Estado não mudou, assim permanecendo até a década de 1930, salvo algumas alterações significativas no processo político de detenção do poder, que deixou de ser centralizado na figura do imperador e passou a ser disputado pelas oligarquias locais. Mesmo com o fim do Império e o início da República, o modelo patrimonialista predominou como característica central da administração pública brasileira, resultado da herança da colonização portuguesa que transplantou para cá a sua estrutura de poder, sua mentalidade e sua burocracia (PIMENTA, 1998, MARTINS, 1997).

A partir da década de 1930, tem-se um Estado autoritário caracterizado por uma significativa centralização do poder político na esfera do executivo, que assume o processo de modernização e industrialização do país. Para Granjeiro (2005, p.21) são três as linhas de ação intervencionista do Estado nessa época:

- a) Criação de órgãos e departamentos formuladores de políticas públicas, buscando-se a participação das corporações por meio da formação de conselhos;
- b) Expansão dos órgãos da Administração Direta;
- c) Expansão empresarial do Estado.

Através da criação do CFSPC, Conselho Federal do Serviço Público Civil, tem-se a implantação do que poderíamos chamar de um Estado Administrativo. Este Conselho era um órgão colegiado com a finalidade de disciplinar a gestão de pessoas e as atividades-meio do setor público, sendo transformado, em 1938, no DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), órgão, então, responsável pela modernização do Estado Brasileiro. O DASP procurou adotar os princípios da Administração Científica e o modelo weberiano de burocracia, na concepção administrativa do Estado brasileiro. Com isso estimulou uma separação entre atividades-fim e atividades-meio, difundindo o princípio da departamentalização, do formalismo técnico e do caráter prescritivo da ação governamental (PIMENTA, 1998; MARINI, 2002, GRANJEIRO, 2005).

Pode-se concluir que com o fim do Império e o início da República, tendo o país passado por mudanças e evoluído para um sistema de governo que propunha implantar no Brasil uma democracia, surge aos poucos a necessidade de uma máquina pública mais eficiente e eficaz com fins de atingir um novo padrão de desenvolvimento, não sendo mais concebível que se perpetuassem as práticas patrimonialistas, fazendo-se necessário partir para a implantação de um novo modelo que atendesse às novas demandas, o que vem a ocorrer com a criação do DASP, acompanhado de uma nova filosofia para a administração pública brasileira.

Foi a partir da estruturação do DASP que se formou uma elite burocrática encarregada de desenvolver e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento, almejando a substituição das importações e marcando a forte presença do Estado na regulamentação da economia. Foi, portanto, com o início do processo de industrialização que o Estado reforçou o seu papel intervencionista e fomentador do crescimento econômico.

A partir da Constituição de 1934 instalou-se no Estado brasileiro um modelo clássico de administração pública burocrática, quando foi incorporada, de forma intensa, a racionalidade nas organizações através da criação de um conjunto de normas e legislações. O modelo burocrático surge como forma de tentar coibir os abusos verificados no modelo patrimonialista, criando regras rígidas para o funcionamento da máquina estatal. Nele, as necessidades públicas continuaram relegadas a segundo plano e a ênfase foi dada ao controle administrativo, visando evitar o nepotismo e a corrupção, que eram praticados no modelo anterior.

No governo Vargas foram sugeridos projetos de reforma com o intuito de profissionalizar o aparato administrativo do Estado, sobretudo como forma de reduzir a cultura clientelista e de troca de favores políticos do velho patrimonialismo de Estado. Foram criados procedimentos mais transparentes como forma de tornar a administração pública mais responsável perante o Congresso. Todavia esses mesmos instrumentos foram utilizados pelos políticos para ampliar suas práticas clientelistas. Decorre disso que a cultura patrimonialista continuou profundamente enraizada nos negócios públicos da nação (MARTINS, 1997, GRANJEIRO, 2005).

Em meados da década de 60, mais precisamente em 1964, foram suspensos vários direitos civis, e abolidas as eleições diretas para presidente da República, iniciando-se, dessa forma, um processo político com características eminentemente autoritárias. Com a tomada do poder pelas Forças Armadas, que permaneceram durante 21 anos no comando do país até o surgimento da Nova República, em 1985, o Estado brasileiro assumiu uma postura intervencionista com idéias desenvolvimentistas, mas com processo político totalmente fechado à participação da sociedade.

Conforme lembra Granjeiro (2005), após o golpe de 1964, os militares acirraram o centralismo político e consolidaram a tendência intervencionista do Estado no setor produtivo, com a expansão da administração indireta, operada através da instituição do Decreto-Lei no.200 em 1967. Esses governos adotaram o planejamento como princípio dominante de administração, dando a SEPLAN (Secretaria de Planejamento) o *status* de agência central. O Decreto-

Lei no.200/67 flexibilizou as relações de trabalho no setor público, permitindo a contratação de pessoal em regime celetista.

Em fins da década de 1970 e durante a década de 1980, o Brasil, como outros países do mundo, passou por sucessivas crises e dificuldades econômicas, o que culminou em uma certa predominância a racionalidade lógica da economicidade nos processos de modernização administrativa, colocando em questionamento a forma tradicional de organização e gestão governamental a partir do esgotamento do modelo burocrático de administração pública vigente (MARTINS, 1997, PIMENTA, 1998, BRESSER PEREIRA, 2001, MARINI, 2002, GRANJEIRO, 2005).

Com o esgotamento do regime autoritário na segunda metade da década de 1980, pressionado pelas crescentes demandas por participação política nos vários segmentos da sociedade – o que resultou no advento do novo texto constitucional em 1988 – tornaram-se incompatíveis as idéias consolidadas no período autoritário, fazendo-se necessário a implantação de um novo aparelho administrativo, mais ágil e eficiente, capaz de suprir as crescentes demandas sociais.

Ressalte-se que a democracia surgida após a ditadura relegou a segundo plano o princípio do planejamento, substituído pelo humor do mercado.

Em 1985, através do Decreto no.91.309/85, tem-se um novo projeto de reforma administrativa cuja finalidade era organizar principalmente a área de RH e promover o processo de informatização do setor público. O projeto possuía as seguintes propostas (GRANJEIRO, 2005):

- a) Restauração da cidadania;
- b) Democratização da ação administrativa em todos os níveis através da redução do formalismo e dos mecanismos de controle. Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela sociedade, e a articulação e proposição de novas modalidades organizacionais, de decisão, controle e execução.
- c) Descentralização e desconcentração da ação administrativa;
- d) Revitalização do serviço público e valorização do servidor público;

- e) Melhoria dos padrões de desempenho, principalmente no que diz respeito à utilização de recursos.

Percebe-se através dos itens enumerados no projeto de reforma instituído a partir do Decreto no.91.309/85 a preocupação em se restabelecer no país a participação da sociedade na vida política e, conseqüentemente, o retorno da democracia. Percebe-se também, a preocupação em modernizar o aparelho administrativo do Estado buscando, assim, uma estrutura mais eficiente e capaz de suprir as novas demandas da sociedade. São dados os primeiros passos na implantação de um modelo gerencialista de administração pública com ênfase na eficiência da administração, qualidade dos serviços prestados e necessidades vitais da coletividade. Pretendia-se com isto privilegiar uma maior descentralização administrativa. Apesar de existir na época um clima favorável às mudanças, muitos dos programas, juntamente com seus princípios e diretrizes, deixaram de ser implementados, em razão da falta de apoio político para a sua execução. Com a ascensão de Fernando Collor de Melo ao poder, inicia-se uma grande transformação nas estruturas administrativas do Estado brasileiro. Extinguiram-se alguns órgãos públicos e modificaram-se o status de outros. Na verdade, o governo concentrou suas ações de reforma na privatização de empresas estatais, não havendo uma orientação orgânica de reforma, a não ser de extinção de órgãos e o corte de pessoal.

O governo Fernando Henrique Cardoso da continuidade às ações iniciadas no período anterior, acelerando o programa de privatizações e promovendo um verdadeiro desmonte da máquina pública brasileira, levando ao sucateamento e à extinção diversos órgãos, com notórios serviços prestados ao País. Segundo a proposta de reforma intentada pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), a finalidade era reduzir ao máximo a máquina administrativa na missão histórica neoliberal de afunilamento ao essencial do papel do Estado, de maneira que permanecesse uma pequena elite de profissionais capacitados para desempenhar as funções típicas do setor público. Com as privatizações, foram criadas as agências reguladoras, a exemplo da ANA (Agência Nacional de Águas), ANAEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANATEL (Agência Nacional de

Telecomunicação), que passaram a regulamentar e fiscalizar as atividades privatizadas. Foram também operadas grandes mudanças nas leis que normatizam os direitos dos servidores públicos, causando enormes perdas em relação a direitos adquiridos. Outra iniciativa consertada foi a instituição dos contratos de gestão², com o objetivo de imprimir maior flexibilização na administração pública federal. Mas o governo abandonou as políticas de planejamento integrado do desenvolvimento do país. Em seu lugar, fomentou uma política de abertura econômica atabalhoada que desencadeou um processo de competição desindustrializadora responsável pela perda de milhares de postos de trabalho.

As questões centrais que alimentaram o debate sobre a reforma do Estado foram essencialmente apoiadas no pressuposto da necessidade de superação da crise fiscal e da falta de recursos para custeio e investimento, por conta do imbróglio da dívida desatada. Segundo as correntes predominantes, a reestruturação necessária da administração pública teria que se dar pela introdução de modelos de gestão mais eficientes com conseqüentes cortes de gastos públicos. O MARE, sob o comando de Bresser Pereira, defendia a tese de que o Estado deveria incorporar a racionalidade lógica empresarial da administração privada. Tentou-se, então aproximar o setor público do privado através de organismos paraestatais e não-governamentais classificados como pertencentes ao terceiro setor³. Ainda segundo a concepção de reforma do MARE, a finalidade do terceiro setor seria a de prestação de serviços públicos, partindo-se do princípio de que a atividade pública ou de interesse público não se confunde necessariamente com as atividades do Estado.

As propostas de reforma do MARE sofreram pressões de todos os segmentos da Sociedade. Conforme alertava Montaño (2003), a idéia de transferir para a sociedade a responsabilidade de intervir na “questão social” não se dá por ineficiência estatal ou por razões financeiras, mas por motivo político-ideológico. A crítica ao modelo gerencialista de reforma do Estado se fundava no argumento de que ele retira do cidadão o direito de reivindicar por

² Acordo firmado entre o Estado, por meio de seus ministérios, e uma entidade pública estatal, a ser qualificada como Agência Executiva, ou uma entidade não estatal, qualificada como Organização Social.

³ Entidades sociais, sem fins lucrativos, compostas por cidadãos, com a finalidade de prestar algum tipo de serviço assistencial a sociedade.

melhores condições sociais e passa a responsabilizá-lo pela melhoria dessas condições sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social”, deturpando assim, a noção de democracia e cidadania.

Por essa linha de argumento, o Estado transfere questões públicas para o “terceiro setor”, repassando, recursos públicos para o âmbito privado, numa alquimia de privatização dos serviços sociais:

O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para o seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por outro lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2003, p.23)

Ainda para esse mesmo autor, o que é chamado de “terceiro setor” refere-se na verdade a uma derivação da reestruturação do capital, com base nos princípios neoliberais; um novo padrão para a função social de resposta às seqüelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda mútua.

O país concretiza a implantação de um modelo gerencialista capenga, assim como o foi o modelo burocrático que nunca funcionou em sua plenitude, permanecendo associado às práticas patrimonialistas profundamente enraizadas com a permanência do nepotismo e da corrupção, divulgadas diariamente pela imprensa. Não houve mudança profunda na velha prática de loteamento de cargos públicos da administração direta e indireta, nos três níveis de governo.

No governo Lula, as propostas de reforma administrativa do Estado brasileiro foram secundadas e as promovidas sancionaram importantes segmentos sociais. No entanto, permaneceu vivo o debate sobre as concepções de gestão que fundamentam as iniciativas de reforma da administração pública, e, mais que isso, com a redemocratização do país, se tornam ainda mais crescentes as demandas por mais controle e participação social nas ações, decisões e implementação de políticas públicas consentâneas com as demandas sociais. É desse debate que este trabalho

emerge como forma de buscar subsídios para entender novos processos de gestão pública e de desenvolvimento a partir do poder local e da participação popular, como é o caso da gestão compartilhada proposta no Pacto do Novo Cariri.

2.1.2 Modelo Gerencialista

A Administração Pública Gerencial tem suas origens na segunda metade do século XX como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo burocrático centralizado e pouco participativo.

O Gerencialismo surge como modelo de gestão adotado pelos países que abandonaram ou reduziram as políticas do “Estado de bem estar social”, e passaram a adotar a ortodoxia econômica dentro de uma perspectiva neoliberal. Essa nova estratégia, conhecida como *New Public Management* ou Nova Gestão Pública – NGP, propunha redefinir o papel do Estado, a questão da governança e dos modelos de gestão, a partir do desenvolvimento de novos mecanismos de relacionamento com a sociedade (Marini, 2002; Mendes e Teixeira, 2000). Com a crise fiscal dos Estados e a inefetividade dos modelos tradicionais de gestão, muitos governos buscaram assimilar os pressupostos do modelo gerencialista. Conforme nos esclarece Marini (2002, p.32):

O objetivo é comum e trata, fundamentalmente, de encontrar alternativas que superem as desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização/fortalecimento dos conceitos de cidadania, equidade e transparência, além da temática própria da gestão contemporânea, que supõe maior eficiência e qualidade no tratamento do interesse público.

O novo gerencialismo trazia em seu bojo, como força propulsora das mudanças, o “empreendedorismo”, as inovações gerenciais e os incentivos à realização de parcerias entre o setor público e o privado. Dentre as medidas propagadas pelos defensores do modelo tem-se, por exemplo, a necessidade

dos governos de reduzirem os gastos com pessoal, a privatização de empresas públicas, o desenvolvimento da automação com o surgimento de novas tecnologias na produção e distribuição do serviço público, e o desenvolvimento de uma agenda internacional propondo novas formas de gerenciamento e cooperação inter-governamental (MENDES e TEIXEIRA, 2000, BRESSER PEREIRA, 2001, MARINI, 2002)

O surgimento do Novo Gerencialismo relaciona-se ao predomínio das políticas neoliberais oriundas dos governos Reagan, nos EUA, e Thatcher na Inglaterra. Como princípio norteador dessas políticas, o Estado deve buscar o desmanche da velha máquina burocrática a fim de tornar mais “enxuto”, portanto mais eficiente, o arcabouço administrativo. No campo econômico, a idéia é cortar gastos públicos, para garantir a capacidade de pagamento do Estado e o controle monetário da economia. Foi essa, por exemplo, a solução encontrada na Inglaterra quando a sua economia apresentava baixos índices de crescimento. A justificativa invocada foi de que o envelhecimento da população e a mudança na estrutura demográfica, acarretam um aumento da demanda por serviços sociais e públicos, sobrecarregando a capacidade de financiamento do Estado. Daí, a ênfase no controle orçamentário.

2.1.3 Modelo Democrático-participativo

Paralelamente ao modelo gerencialista de reforma do Estado, ganham força os modelos democrático-participativos fruto do fracasso das tentativas de recuperar “os direitos do trabalho” mediante políticas de pleno emprego e de expansão da universalidade dos direitos sociais. A partir de pressões da sociedade, que passou a questionar a efetividade das políticas públicas tradicionais, pode-se dizer que o Brasil tem passado gradualmente para um estágio de gestão pública mais social, aquele em que cresce a participação e o controle da sociedade nas ações e políticas do Estado. Isso tem acontecido através de iniciativas diversas pelo país. Orçamento participativo, projetos de emprego e renda em parcerias com entidades não governamentais e privadas, pactos entre a sociedade civil organizada, iniciativa privada e governo com vistas ao desenvolvimento local etc., são exemplos de iniciativas de gestão que

extrapolam o alcance e questionam a efetividade das tradicionais formas de administração pública burocratizadas, centralizadas e fechadas à participação popular.

Para Franco (2002), o surgimento de novas demandas e a falta de capacidade dos governos em atendê-las são as bases que deram origem à procura por novos modelos de gestão que buscassem suprir às crescentes necessidades sociais. São vários os motivos para a falta de sucesso das políticas públicas tradicionais. Franco (*idem*, p.07), destaca os seguintes:

- a) As políticas tradicionais de desenvolvimento local sempre se caracterizaram como políticas de base financeira, ou seja, sempre se acreditou que o simples fato de se conceder incentivos fiscais e injetar dinheiro na economia fosse suficiente para resolver os problemas do desenvolvimento;
- b) Políticas tradicionais ignoram as diferenças locais. O nosso país, é um país de dimensões continentais, com regiões de diferentes características, sendo preciso para tanto, que as políticas públicas sejam desenvolvidas de forma regional, ou seja, mais específicas, de acordo com a realidade de cada região;
- c) Outra dificuldade das políticas tradicionais é o fato de serem setoriais, isto é, são desenvolvidas por determinados setores, sem que haja a integração, ocasionando grande desperdício de oportunidades.

Ainda, segundo Franco (2002), as mudanças ocorridas em todo o mundo, nas últimas décadas, demandaram uma nova forma de promover o desenvolvimento, não mais de maneira centralizada, de cima para baixo, muito dependente das atenções governamentais, mas, ao contrário, a partir dos recursos e das potencialidades locais, ou seja, de baixo para cima; uma forma de desenvolvimento que busque também a sustentabilidade, sustentabilidade que, segundo Monteiro *et al* (2002) pode ser concebida a partir de três pontos de vista:

- a) Econômico, em que uma melhor distribuição da renda proporcionaria o acesso de todos a melhores condições de vida;

- b) Político, proporcionando participação ativa de toda a sociedade no processo de construção de seu destino, com elevação de sua consciência crítica e a escolha de representantes públicos que sejam comprometidos com os interesses dos cidadãos;
- c) Social, compreendendo o atendimento das condições básicas de vida a todos, como alimentação, moradia, saneamento básico, água, ar puro, saúde, transporte, educação, lazer e cultura.

Pode-se verificar que, dentre os modelos de gestão e desenvolvimento que têm ajudado a diminuir efetivamente a pobreza destacam-se aqueles que facilitam e induzem a uma maior participação do cidadão nos seus respectivos governos.

Promover o desenvolvimento sustentável parece implicar, pois, o surgimento de comunidades capazes de suprir suas necessidades imediatas, despertar ou descobrir suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, estimular o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais, objetivando a melhoria da qualidade de vida das populações.

O Governo federal tem procurado descentralizar o poder, delegando competências aos entes estaduais e municipais, redistribuindo recursos e transferindo a execução de tarefas ao setor privado. Essa mudança de paradigma é fruto do surgimento de novas tecnologias, do conhecimento e de transformações políticas e sociais.

No modelo tradicional de desenvolvimento prevalece a visão setorial ou fragmentada da realidade, e assim, as intervenções para o desenvolvimento também são setoriais. Os modelos democrático-participativos partem da perspectiva da integração e da sustentabilidade, aquela em que se busca uma sociedade que satisfaça suas necessidades sem destruir os recursos que a sustentam, preservando-os para as futuras gerações.

O sentido ou o conceito de desenvolvimento aqui tratado é aquele associado à promoção do bem-estar e da justiça social. É nessa linha de argumentação que Sen (2000) afirma que o desenvolvimento não se mensura por PNB (Produto Nacional Bruto), mas sim por liberdades:

O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do produto nacional bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social (SEN, 2000, p.17).

Às liberdades por ele mencionadas são atribuídas nova nomenclatura por Franco (2000), podendo ser identificadas como capital, ou seja, capital humano associado ao conhecimento, capital social associado ao poder ou empoderamento, capital empresarial associado à riqueza:

Não há como superar a pobreza sem distribuir a renda, deve-se dizer também que não há como distribuir a renda enquanto outros fatores do desenvolvimento não forem igualmente distribuídos. Esses fatores do desenvolvimento num sentido amplo são, além da renda, o capital humano, o capital social e o capital empresarial (FRANCO, 2000, p.6).

Uma das alternativas estratégicas para que o país supere as suas dificuldades ao desenvolvimento é através da implantação de modelos que promovam o desenvolvimento local integrado e sustentável, devendo-se potencializar o impacto das ações governamentais e não governamentais, em todos os níveis, voltados para a melhoria das condições de vida das populações (FRANCO, 2002).

Como afirmou Santos Júnior (2004, p.29), o caráter coletivo dos programas, “gera um processo de construção de poder comunitário, podendo criar o potencial para que os efeitos das iniciativas econômicas populares atinjam a esfera política e gere um círculo virtuoso contrariando as causas estruturais da marginalização”.

A idéia de integração público-privado na concepção de modelos de gestão democrático-participativos é defendida por Olívio Dutra (2005), ex-ministro das Cidades, para quem não há alternativas viáveis para as soluções dos problemas enfrentados pelas cidades brasileiras sem a articulação das políticas urbanas, estabelecendo parcerias com a sociedade e o Poder Público. Essa tarefa se torna ainda mais urgente em razão da gravidade do quadro de fragilidade institucional e de desigualdade social que o universo urbano apresenta.

Quando se fala de crescimento econômico, trata-se do incremento do produto social na sua dimensão estritamente material. Quando se fala de políticas públicas que proporcionem um desenvolvimento sustentável, fala-se de tudo isso a serviço das maiorias sociais. Desenvolvimento é crescimento com efeitos de difusão social. É preciso que as pessoas tenham acesso aos benefícios do crescimento econômico, para que este se transforme em desenvolvimento, e que esta expansão do produto aconteça em harmonia com a natureza, o meio ambiente, para que se caracterize o desenvolvimento sustentável.

Pode-se concluir que o desenvolvimento local integrado e sustentável surge como uma proposta alternativa de desenvolvimento, com enfoque fundamentado em pressupostos da teoria econômica de tradição socialista. Apesar do presente trabalho não analisar os aspectos teóricos das diferentes correntes do pensamento sobre o desenvolvimento, pode-se afirmar que essa nova proposta de desenvolvimento vem acompanhada de alguns pressupostos socialistas, em oposição às idéias predominantes de desenvolvimento convencional.

O que se procura pontuar neste trabalho é a existência de duas correntes centrais em debate sobre a reforma do Estado e os instrumentos de gestão pública: o modelo gerencialista, ferramenta neoliberal de gestão e o modelo democrático-participativo, de tradição socialista. Frey (2004), sintetiza as idéias centrais desses dois modelos:

- a) O modelo gerencial da administração pública é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, possuindo como diretrizes centrais: a orientação para o cidadão ou cliente e para a obtenção de resultados; a utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos; a descentralização administrativa e incentivos à criatividade e à inovação, e a transferência de ampla autonomia e responsabilidade aos gerentes públicos;
- b) O modelo democrático-participativo trata da reinvenção do setor governamental e administrativo passando, acima de tudo, pelo

aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e a ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública, procurando-se promover condições de *accountability* através de estímulos ao envolvimento e à participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos tanto na formulação como na implementação de políticas e projetos públicos.

Enquanto o modelo democrático-participativo requer novas habilidades do gestor público, sobretudo em relação à articulação e à cooperação com os mais variados atores políticos e sociais, o modelo gerencial isola e protege o gestor público das pressões sociais, sendo este avaliado conforme sua capacidade de alcançar as metas estabelecidas pelo sistema de decisão. No modelo democrático-participativo ganha relevância o processo da gestão pública, particularmente no que diz respeito ao seu caráter democrático, ao apoio popular alcançado e ao engajamento cívico almejado (FREY, 2004)

Uma das propostas de gestão alinhada à idéia de desenvolvimento sustentável, fundada na participação cidadã dentro de uma perspectiva democrático-participativa, é o modelo de Gestão Compartilhada.

2.2 GESTÃO COMPARTILHADA

O modelo de Gestão Compartilhada é definido e detalhado no presente capítulo, utilizando-se para tanto as idéias de Monteiro *et al* (2002) como subsídios ao estudo realizado no município de Cabaceiras, locus do Pacto do Novo Cariri, concebido segundo os princípios vetores da gestão compartilhada.

Um sistema de gestão é composto dos processos de planejamento, controle, coordenação e humanização, esse último incluindo o atendimento das necessidades das pessoas envolvidas com o sistema gerido e com o sistema sobre o qual se atua. Quando a gestão se dá no âmbito de uma única organização, tem-se a gestão intra-organizacional, quando isso acontece envolvendo vários entes organizacionais, pode-se então falar em gestão inter-organizacional. A Gestão Compartilhada ocorre nas formas inter-organizacionais de relacionamento. Conforme sintetiza Monteiro *et al* (idem, p.6)

A Gestão Compartilhada é aquela que sob variadas formas, articula diferentes tipos de gestão, criando novos canais de interação entre as pessoas, grupos, movimentos, organizações pertencentes à sociedade civil, e/ou ao setor privado, e/ou ao setor público, tecendo assim uma teia que promove a cooperação do todo e preserva a identidade das partes.

Pode-se caracterizar a Gestão Compartilhada como não pertencente ao Estado, nem a Iniciativa Privada e tampouco a Sociedade Civil (no caso dos modelos bipartite e tripartite), mas aquela que promove a interação dessas instâncias de forma sinérgica, possibilitando um novo meio de perceber e intervir no sistema objeto da cooperação. Assim, identifica-se um modelo de gestão que busca a interação entre os diversos entes sociais objetivando, através da cooperação entre os mesmos, um desenvolvimento sustentável com a participação coletiva.

A Gestão Compartilhada busca superar obstáculos através da interação entre as forças sociais, políticas e culturais de uma determinada região, onde as diversas instâncias, agentes, programas e projetos formam um sistema integrado, compartilhado por todos. A idéia é que, esses agentes competindo entre si, expressando ideologias e interesses divergentes, tenham denominadores comuns que se sobrepõem a particularismos, atuando como força de convergência para os resultados perseguidos. A expectativa é de que com o tempo, comece a surgir a percepção de que os benefícios comuns devem preceder aos particulares, e que isso é indispensável para manter a vitalidade e sustentabilidade do organismo social. Nesse sentido, a partir do momento em que um conjunto representativo de atores age na promoção e no desenvolvimento de um determinado sistema de forma integrada, configura-se a Rede de Gestão Compartilhada.

Apesar da Gestão Compartilhada ser um poderoso instrumento de indução ao desenvolvimento dos sistemas, os empecilhos para sua implantação são muitos. Dentre eles pode-se arguir o fato de que muitas iniciativas não têm continuidade devido à falta de capacitação das pessoas para o exercício da cooperação, resultado de herança cultural sobreleva a individualidade aos interesses coletivos. No Brasil, a cultura política, produto do colonialismo e da escravidão, alimentou práticas patrimonialistas e

paternalistas, promotoras de subserviência e dependência. Essa cultura ainda está profundamente enraizada, particularmente em regiões, como o Nordeste, onde as relações sociais não se revolucionaram. Some-se a isso, a baixa auto-estima, o conformismo, a apatia, a espera da salvação, a esperteza, o individualismo e a centralização de poder. Também deve-se levar em consideração a cultura do imediatismo, que faz com que os cidadãos queiram resultados imediatos e mágicos. Essas dificuldades, no entanto, podem ser superadas por processos de conscientização política que resgatem a idéia de cidadania e participação.

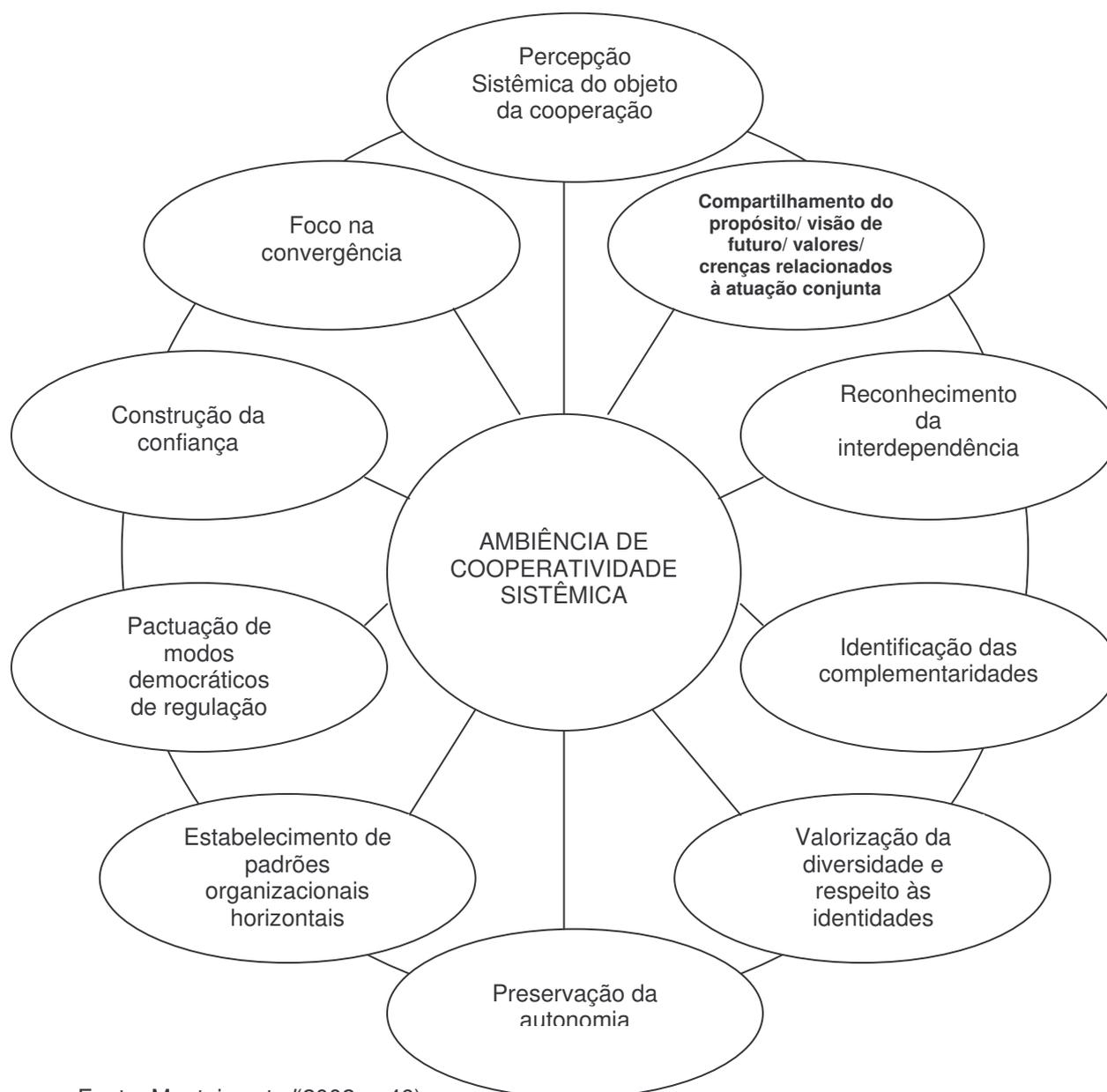
Dos atores que têm potencial para participar de projetos de natureza cooperativa, tem-se:

- a) Sociedade Civil – agentes que têm auto-estima elevada e que já romperam com o paternalismo, porque se reconhecem sujeitos autônomos, potentes e responsáveis pela realidade social. Sabem que os direitos da cidadania são conquistas de uma sociedade organizada que elege seus representantes, cobra desempenho e se torna parceira de um Estado forte, realmente representativo dos interesses públicos e indutor do bem-estar social;
- b) Governo – cooperam os agentes éticos e democráticos. Cientes de que não podem e não sabem administrar sozinhos a vida pública, compartilham com a sociedade a sua governança;
- c) Iniciativa Privada – cooperam os que compreendem que a cooperação e a competição coexistem e que ambas são indutoras de lucro. Sem se deixar levar pelas duras regras da competição exacerbada, geradora de individualismo, isolamento e desconfiança, reconhecem que não se pode ganhar sozinho o tempo todo e que o crescimento empresarial só se sustenta em ambiente desenvolvido de forma integrada.

Para que se tenha o ambiente propício para a implementação da Gestão Compartilhada, alguns pontos devem ser identificados, tais como: autonomia, auto-estima, auto-confiança, parceria, complementariedade, solidariedade, confiança, ética, transparência e visão sistêmica.

Um dos pontos mais importantes para o sucesso do modelo de Gestão Compartilhada diz respeito à necessidade dos envolvidos no processo buscarem a cooperação sistêmica. Essa cooperação é formada por um conjunto de fatores que se inter-relacionam e se retro-alimentam. Esses fatores podem ser visualizados na figura a seguir reproduzida de Monteiro:

Figura I – Ambiência de cooperatividade sistêmica



Fonte: Monteiro *et al*(2002, p.46)

Monteiro detalha mas minuciosamente sobre o significado dos fatores inter-relacionados na construção da ambiência sistêmica para a cooperação. Gostaria, no entanto de ressaltar aqui, que a base ideológica dessa construção se assenta em três pressupostos:

- 1) O da mudança do comportamento dos agentes e de suas relações;
- 2) O da transformação dos modos de regulação de seus papéis sociais;
- 3) O da alteração dos padrões organizacionais tradicionais do sistema.

Todo o processo de implantação, sustentação e aprimoramento da Gestão Compartilhada requer um esforço contínuo que envolve o uso de procedimentos e ferramentas de diagnose, planejamento de ação e resolução de conflitos. O processo prescreve que no decorrer do processo sejam caracterizadas as várias atividades interativas e integradas, influenciando-se mutuamente, de forma contínua e progressiva como em uma espiral. Isso busca promover o crescimento harmonioso do todo e de suas partes.

Em razão de existirem vários modelos organizacionais e outras tantas realidades onde poderá ser aplicada a Gestão Compartilhada, fica difícil de definir um modo específico de implantação. Alguns pontos podem ser levados em consideração para a implementação, manutenção e sucesso de um modelo de Gestão Compartilhada. A seguir são apontados os principais pontos:

- a) Deve-se formar um grupo de instituições com capacidade de angariar recursos e de colaborar com o desenvolvimento do sistema;
- b) Constantemente os atores envolvidos devem ser sensibilizados acerca da importância de sua mobilização para a ação, criando-se para isso estratégias de integração;
- c) Importa definir como será estruturado o modelo organizacional da Gestão Compartilhada a ser implantada. Pode-se optar por um pacto, um fórum, um arranjo produtivo local, um conselho, um consórcio, etc. O ideal é que seja um modelo o mais próximo e adequado ao desenvolvimento do sistema que é objeto da cooperação. Durante a sua implantação, o modelo poderá ser revisto

de acordo com novas demandas surgidas ou devido a constatação de inadequação comprovadas. Da mesma forma, a missão, a visão de futuro, os valores e crenças também podem ser reelaborados de forma contínua adquirindo, assim, maior consistência lógica com a realidade objetiva em transformação;

- d) Os papéis dos atores envolvidos devem ser claramente definidos de forma a identificar quais recursos e conhecimentos podem ser disponibilizados;
- e) Para os projetos prioritários deverão ser formados grupos específicos com a finalidade de impulsioná-los. Além do foco no todo, esses grupos deverão preocupar-se com projetos específicos de acordo com suas afinidades;
- f) Identificação das lideranças e capacitação das mesmas para que se tornem permanentes incentivadoras.
- g) Promoção de reuniões que propiciem o aumento dos esforços concentrados e de recursos, ampliando a integração e propiciando a inclusão de novos agentes, com participação aberta a todos os cidadãos da comunidade;
- h) Promoção de reuniões de acompanhamento, onde todo o processo deve ser avaliado e, se necessário, feitos os devidos acertos em sua programação;
- i) Apoio da imprensa no sentido de divulgar através de seus canais, objetivos, metas definidas, ações e resultados alcançados.

Por fim, vale frisar que a Gestão Compartilhada não pode ser imposta. Deve acontecer naturalmente, sendo as dificuldades interpostas e resistências manifestas vencidas num processo de convencimento, onde a superioridade do argumento, comprovada na prática social, deve ser o instrumento de indução ao compartilhamento de propostas e ações.

2.2.1 Modelos de Gestão Compartilhada

Os modelos organizacionais utilizados na Gestão Compartilhada procuram facilitar a interação continuada entre os atores cooperantes e a criação de ambiências de cooperatividade. Esses modelos podem partir de iniciativas de diversas procedências, tanto da esfera governamental, como da comunidade ou, ainda de lideranças empresariais ou de trabalhadores, inclusive do cidadão comum sem qualquer vínculo a organizações sociais.

Pode-se constatar a existência de modelos unipartite, bipartite e tripartite. No modelo unipartite encontra-se a interação de atores de uma única esfera, no modelo bipartite essa interação acontece entre dois atores de esfera diferentes, no tripartite, temos a interação dos três atores (Governo, Iniciativa Privada e Sociedade Civil). Assim, muitas interações se dão, inicialmente, de forma bipartite e, a partir do seu amadurecimento, partem para o modelo tripartite. No quadro I pode-se visualizar melhor esses modelos:

Quadro I – Modelos de Gestão Compartilhada.

Modelo	Atores	Descrição
UNIPARTITE	Governo	Caracterizam-se pela interação de agentes de uma mesma esfera. Como exemplo, podemos citar os consórcios intermunicipais.
UNIPARTITE	Iniciativa Privada	São exemplos desta categoria, as alianças entre as empresas formando redes (Ambev nome dado a associação da Brahma e da Antártica)
UNIPARTITE	Sociedade Civil	Temos aqui as redes de ONGs ou de OSCIPs. Cooperação que visa atingir objetivos convergentes.
BIPARTITE	Iniciativa Privada e Sociedade Civil	Englobam estratégias cooperativas ente duas esferas. Como exemplo podemos citar o caso das ONGs (Organizações Não Governamentais) quando envolvidas na elaboração e execução de projetos que compartilham responsabilidades e recursos com a iniciativa privada.
BIPARTITE	Governo e Sociedade Civil	No presente caso podemos apontar estratégias cooperativas entre governo e agentes da Sociedade Civil como os Conselhos Temáticos (Ex.: Conselhos pelos Direitos da Criança e do Adolescente). Nestes modelos utiliza-se a co-responsabilidade na definição de políticas e na aplicação de recursos governamentais, a celebração de termos de compromisso e de parcerias, de convênios e contratos para a execução de ações de natureza pública.
BIPARTITE	Governo e Iniciativa Privada	Podemos citar como exemplo, os arranjos produtivos locais e o adensamento e integração de cadeias produtivas. Temos como estratégias mais utilizadas nesse modelo, as seguintes: fomento compartilhado de fatores locacionais; ações de capacitação de pessoal em parceria; identificação bipartite de entraves burocráticos a serem eliminados; convênios de facilitação fiscal e creditícia; ações conjuntas de suporte à comercialização de bens e serviços; parcerias para o desenvolvimento tecnológico e aquisição de tecnologias.
TRIPARTITE	Governo, Iniciativa Privada e Sociedade Civil	Englobam simultaneamente as três esferas através de pactos, fóruns e conselhos, formais ou informais, institucionalizados ou virtuais. Sendo as estratégias cooperativas mais utilizadas: intercâmbio de informações; a busca coletiva e o compartilhamento de conhecimentos; a pactuação de propósitos e valores e o debate de crenças; a construção de visões do futuro compartilhadas; a formulação conjunta de soluções inovadoras para problemas das comunidades; a elaboração de agendas e projetos consensuais de desenvolvimento e o aporte conjunto de recursos diversos, em conformidade com as possibilidades de cada agente.

Fonte: Elaborado a partir de Monteiro *et al* (2002).

2.2.2 Programas de Gestão Compartilhada já Implantados no Brasil

Já são inúmeras as experiências de gestão compartilhada em todo o Brasil. Segue abaixo listagem das principais:

- Pacto Amazonense;
- Fórum de Empresários Paraenses pelos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Pacto de Gestão Compartilhada do Maranhão;
- Pacto de Cooperação do Ceará;
- Pacto pelo Desenvolvimento do Rio Grande do Norte;
- Pactos Novo Cariri e Curimataú – Seridó;
- Pacto Alagoas;
- Rede de Gestão Compartilhada do Vale do Paraíba;
- Consórcio Intermunicipal do Meio Ambiente (Bahia);
- Rede de Gestão Compartilhada do Circuito do Queijo (Minas Gerais);
- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Paraná;
- Pactos Microrregionais do Paraná;
- Modelo de Gestão Regional de Santa Catarina;
- Conselhos de Desenvolvimento Regionais – COREDES (Rio Grande do Sul);
- Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em todo o país (Distrito Federal).

2.2.3 O Pacto do Ceará

O modelo tripartite adotado no Estado do Ceará, surgiu no ano de 1986. O Pacto de Cooperação do Ceará teve como missão catalisar energias de pessoas, equipes, movimentos e organizações interessadas no desenvolvimento sustentável do Estado, na esfera econômica, social, política, cultural e ambiental.

O Pacto de Cooperação do Ceará assumiu como escopo a alcançar um Estado com cidadãos orgulhosos de sua origem, vivendo com dignidade

uma sociedade solidária e pluralista, respeitada externamente, com justiça social, melhores distribuição de renda e qualidade de vida, com igualdade de oportunidades e resultados compartilhados (REBOUÇAS *et al*, 1999).

O Ceará tinha chegado a uma situação de calamidade com acentuada desigualdade social e pobreza, aliados à ineficiência e precariedade da gestão e distribuição dos recursos públicos. Naquela ocasião, um grupo de jovens empresários iniciou um processo de mobilização da sociedade que levou o governo a iniciar um processo de transformação no *modus operandi* administrativo criando-se um quadro diferente na esfera governamental.

No ano de 1991, um pequeno grupo liderado pelo empresário Amarílio Macedo procurou o então governador Ciro Gomes, sucessor de Tasso Jereissati, que havia conduzido o início da mudança governamental, e manifestou a opinião de que era necessário o governo abrir-se para a possibilidade de um processo de cooperação tripartite, no qual o poder público se associaria à sociedade organizada e às lideranças do mercado para a realização da tarefa de desenvolver o Ceará.

O que começou pequeno, cresceu e transformou-se em uma rede que hoje está em seis regiões do Estado, na forma de Pactos Regionais, multiplicando-se através de fóruns setoriais, unindo as cadeias sócio-econômicas principais, constituindo uma teia que busca o compartilhamento da gestão entre atores ligados à iniciativa privada, à sociedade civil e ao governo (MONTEIRO *et al*, 2002).

A estrutura é integrada por 6 Pactos Regionais, 4 Fóruns Setoriais e 11 Fóruns Temáticos, sendo o seu funcionamento virtual, autônomo e auto-sustentável, articulando-se em forma de rede, entre si e com as diversas organizações governamentais, privadas e não governamentais. Ela funciona de modo informal, não possuindo personalidade jurídica, patrimônio, sede, fontes próprias de financiamento, corpo dirigente ou funcional, sendo que cada unidade procura manter-se através de cotizações, empréstimo de espaços para reuniões, terceirização de serviços, utilização de estruturas ociosas de entidades etc.

Os resultados obtidos pelo Pacto têm contribuído para aumentar a aproximação entre as pessoas e entre as organizações, acelerando a

velocidade de suas interações, estimulando a cooperação e a formação de parcerias, expandindo esferas de compartilhamento de gestão entre elas, buscando o estímulo à construção de uma nova cultura.

Os principais entraves encontrados são a dificuldade de mudança cultural da sociedade, e de substituir a passividade, a baixa auto-estima e o individualismo, face às potencialidades de uma nova realidade de cooperação. Por outro lado, o processo requer profundas mudanças de comportamento da sociedade, uma vez que ainda são escassas as práticas de parceria entre os segmentos sociais e prevalece a cultura do imediatismo. A dificuldade na captação de recursos materiais para a manutenção dos projetos também pode ser elencada como um dos fatores que inviabilizam ou limitam o bom funcionamento do Pacto.

Ainda assim, segundo Rebouças *et al* (1999), o Pacto desenvolveu-se de tal forma que atingiu diversas camadas da sociedade, dando origem a uma verdadeira rede de cidadania. Aos poucos, o cidadão foi descobrindo que podia participar, criar instâncias que o levassem a buscar o compartilhamento da gestão, passando a participar diretamente na construção do seu próprio destino. Tudo isso de forma natural, acontecendo uma verdadeira ebulição da cidadania.

O Pacto tem contribuído para aumentar o intercâmbio interpessoal e interorganizacional entre as pessoas e organizações, proporcionando cooperação, velocidade em suas interações, formação de novas parcerias, ensejando novas modalidades de compartilhamento entre os atores envolvidos.

2.2.4 O Modelo democrático-participativo das cidades de Santos e Porto Alegre

O governo de Telma de Souza na cidade de Santos/SP (1989-1992) caracterizou-se por buscar transformar os processos políticos locais através da mudança das condições existentes de poder e de inclusão da sociedade na construção desses processos. Para isso, em uma primeira fase, a estratégia baseou-se em uma aliança entre governo e os setores populares visando transformar problemas conflitivos em assuntos de caráter público, colocando

em evidência as diferenças existentes entre as elites locais e os setores sociais mais fragilizados. Dessa forma, foram reformulados os procedimentos e a atuação dos conselhos populares e do orçamento participativo como forma de aumentar a sua representatividade e a legitimidade democrática.

Na segunda fase, foram criados fóruns setoriais para a definição das prioridades de investimento nas diferentes políticas públicas. Nessa fase, verificou-se o surgimento de uma nova cultura política, bem mais participativa. Também ganhou destaque o surgimento de novas lideranças comunitárias, políticas e significativo aumento de participação dos cidadãos nos processos políticos locais.

Em Porto Alegre, através de fóruns regionais e setoriais, merece atenção prioritária a implantação do orçamento participativo. Desde 1989, a população vem participando desses fóruns de discussão, deliberação e decisão acerca das prioridades e da distribuição dos investimentos em infra-estrutura urbana, transporte público, saúde, educação e outros serviços. Trata-se da experiência democrático-participativa mais bem sucedida na política municipal brasileira. O orçamento passa por mudanças permanentes, sendo os seus participantes os cidadãos, os responsáveis por sua transformação e readequação. Segundo Frey (2004, p.10) “na medida em que novas oportunidades de participação foram disponibilizadas, conseguiu-se fortalecer habilidades democráticas básicas dos participantes que antes eram inexperientes em formas de ação coletiva”. Acrescenta ainda, que se pode destacar na experiência de Porto Alegre os seguintes pontos positivos:

- a) Consolidação de uma cultura de participação democrática;
- b) Fortalecimento das organizações da sociedade civil;
- c) Fortalecimento das habilidades democráticas básicas dos cidadãos envolvidos;
- d) Aumento da capacidade de negociação entre os participantes;
- e) Aumento da autoconfiança nos processos de negociação envolvendo o governo local;
- f) Formação de uma consciência em relação à necessidade de regras claras de comunicação e tomada de decisão;

- g) Desenvolvimento de uma mentalidade de cooperação entre os envolvidos como sendo vantajosa para todos.

2.2.5 O Modelo Gerencialista da cidade de Curitiba

O modelo adotado na cidade de Curitiba, a partir de 1989, na administração Jaime Lerner, caracteriza-se como gerencialista, na medida em que a elaboração e implementação de projetos municipais se deu sem a participação da sociedade, conferindo-se à comunidade um papel tipicamente instrumental. Há, entretanto, uma perspectiva de abertura⁴ ou forte propensão para à participação popular, fruto, como nos lembra Frey (2004), das pressões oriundas da globalização que têm provocado aumento da competitividade e também incitado a imaginação dos governos na criação de estratégias de modernização administrativa visando suprir às crescentes demandas sociais.

Assinala o mencionado autor que, em Curitiba, nos diversos programas de tratamento de resíduos sólidos (como o de compra de lixo, o Programa Câmbio Verde ou Tudo Limpo), a participação da população no processo se deu através de estímulos materiais. O modelo de Curitiba também caracterizou-se por não promover a politização, já que não se constatou a inclusão de ações de controle democrático. Esclarece, ainda, Frey (2004, p.11) “que predominava uma crença inabalável na competência técnica da administração e do planejamento estatal”.

Mais recentemente, a partir de 1997, foi implantado nessa cidade um novo modelo de gestão comunitária inspirado em experiência canadense com o apoio de vários organismos, dentre eles o Conselho da Comunidade Solidária, a Agência de Cooperação Canadense e o Grupo de Estudos do Terceiro Setor de São Paulo. O modelo busca integrar representantes da sociedade civil organizada, governo e comunidade sendo orientado pelos seguintes princípios (Frey, 2004):

- a) Desenvolver o conceito de mudança da comunidade pela própria comunidade;

⁴ Os novos modelos de gestão que vem sendo implantados têm proporcionado uma maior participação da sociedade na governança, florescendo a cidadania.

- b) Conscientizar as pessoas de que elas próprias são agentes de mudança na sua região;
- c) Quebrar o paradigma de que as ações governamentais devem chegar já prontas e serem implantadas na comunidade;
- d) Tornar a população co-responsável pelas ações a serem implantadas em sua região.

O modelo democrático-participativo envolve a população, com a participação de grupos comunitários organizados na tomada de decisões políticas, através de fóruns, reuniões comunitárias etc. No modelo gerencialista a sociedade é chamada a participar, mas essa decisão parte do topo da administração, como ocorreu em Curitiba, onde, com o passar do tempo, percebeu-se uma espécie de “ebulição” dentro da comunidade, que começou a demandar uma maior participação.

2.3 CIDADANIA

Outra temática que acompanha os novos modelos de gestão, constituindo-se em um dos objetivos mais importantes a serem alcançados com o uso de novas formas de gestão pública, é a da cidadania. Mas é importante salientar que ao tratar do tema implica em saber o que esse conceito representa na sua mais ampla dimensão, como afirmação de ente participativo nos processos de mudanças.

Para Pinsky (2003), os primeiros traços na história da prática da cidadania se deu com o povo hebreu e podem ser encontrados através da leitura da Bíblia. O grande legado do povo hebreu foi a concepção de um deus que não se satisfazia em ajudar os exércitos, mas que exigia um comportamento ético por parte de seus seguidores, pouco preocupado em ser o objeto da idolatria das pessoas e com o sacrifício de animais, mas muito comprometido com problemas vinculados à exclusão social, pobreza, fome, solidariedade etc.

O profeta Amós, em uma passagem da Bíblia, demonstra que para as pessoas encontrarem a felicidade, faz-se necessário agir de forma solidária, buscando preservar os direitos sociais e individuais de todos.

Portanto, já que explorais o pobre e lhe exigis tributo de trigo, edificareis casas de pedra, porém não habitareis nelas; plantareis as mais excelentes vinhas, porém não bebereis do seu vinho. Porque eu conheço as vossas inúmeras transgressões e os vossos graves pecados: atacaís o justo, aceitais subornos e rejeitais os pobres à sua porta. Por isso, o que for prudente se calará, porque é tempo mau. Buscai o bem, e não o mal, para que vivais, e o Senhor, Deus de todo o poder, estará convosco, como vós afirmais. (AMÓS, 5, 11-14).

Segundo o autor retro mencionado, os profetas, como Amós, podem ser considerados os grandes revolucionários daquela época, criando com seus exemplos um modelo de sociedade justa, com parâmetros até então inexistentes de relação entre os indivíduos, questionando e indo de encontro ao Reino e ao Templo, que eram as bases da Monarquia hebraica. “Assim, desistem do Deus do Templo, de qualquer templo, e criam o Deus da Cidadania” (PINSKY, 2003, p.27)

Com o surgimento das cidades-estado, acontece o florescimento de direitos relativos aos cidadãos pertencentes a essas cidades. Os indivíduos cidadãos que faziam parte de determinada cidade-estado gozavam de uma série de direitos promovidos pela organização daquela cidade, ao mesmo tempo em que os que não tinham vínculo eram desprovidos desses mesmos direitos.

Pertencer à comunidade da cidade-estado não era, portanto, algo de pouca monta, mas um privilégio guardado com zelo, cuidadosamente vigiado por meio de registros escritos e conferido com rigor. Como já ressaltava o filósofo grego Aristóteles, fora da cidade-estado não havia indivíduos plenos e livres, com direitos e garantias sobre sua pessoa e seus bens. Pertencer à comunidade era participar de todo um ciclo próprio da vida cotidiana, com seus ritos, costumes, regras, festividades, crenças e relações pessoais (GUARINELLO, 2003, p.35)

Um exemplo muito conhecido dessa época foi o de Atenas, que serviu de modelo para muitas cidades-estado, possuindo uma democracia com participação da população masculina, considerada não includente por excluir as mulheres, os imigrantes e os escravos, mas que representou uma experiência notável de participação no poder de todas as camadas sociais, independentemente de riqueza ou posição social (GUARINELLO, 2003).

Outro caso que merece referência é o de Roma, cuja cidadania era mais aberta do que a regra geral, também considerada a responsável pela unificação de todas as cidades-estado da bacia do Mediterrâneo, formando a maior aliança de cidades-estado daquela época. Guarinello (2003) faz uma comparação dos problemas enfrentados por Roma ao expandir os seus domínios, com os problemas decorrentes, hoje, em razão da globalização. Acontece que Roma não conseguiu manter o mesmo padrão de cidadania para os seus novos cidadãos, tendo enfrentado vários problemas decorrentes da expansão de seus domínios.

A chamada globalização, bem como a crise de autonomia dos Estados-nacionais, coloca-nos diante de problemas análogos aos enfrentados pelas cidades-estado quando incorporadas ao poder de um único e grande império. Como manter – e essa é a questão essencial de nossos dias – a possibilidade de ação coletiva num mundo em que as comunidades políticas perdem, progressivamente, sua capacidade de ação e não conseguem atender às demandas mínimas de seus concidadãos? (GUARINELLO, 2003, p.46).

A Revolução Americana e a Revolução Francesa também trouxeram grandes conquistas no campo da cidadania, apesar da exclusão de algumas categorias sociais como as mulheres, os escravos, parte dos trabalhadores assalariados etc. Os princípios que normatizam os direitos e deveres da cidadania passam a constar das leis vigentes nesses Estados. A própria Declaração de Independência dos Estados Unidos preceitua a finalidade primordial do Estado de preservação das liberdades dos seus cidadãos, como segue:

Nós consideramos estas verdades como evidentes em si: que todos os homens são criados iguais; que todos são dotados pelo seu criador de certos direitos inalienáveis; que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade; que para assegurar estas liberdades, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que sempre que alguma forma de governo se torna destrutiva destes fins, é direito do povo altera-la ou aboli-la e instituir novo governo, pondo seus fundamentos em tais princípios e organizando seus poderes em tal forma que lhe pareça a mais provável de realizar sua segurança e felicidade (SINGER, 2003, p.201).

Por sua vez, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto da Revolução Francesa, com forte inspiração na Declaração de Independência dos Estados Unidos, reza em sua primeira e segunda cláusulas, o seguinte:

1. Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem se fundar na utilidade comum.
2. O fim de toda associação política é a preservação dos naturais e irrenunciáveis direitos humanos. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança, a resistência contra toda opressão (SINGER, 2003, p.210).

Durante a Revolução Industrial foram travadas lutas constantes entre os trabalhadores e os empregadores em busca de reconhecimento de direitos sociais, merecendo destaque nesta época a figura de Robert Owen, por exemplo, que defendia a implantação de uma nova Lei Fabril que garantisse a regulamentação da jornada de trabalho e de salários “justos”. Suas fábricas foram pioneiras em promover os direitos dos trabalhadores. Owen também se destacou por ser considerado um dos defensores do cooperativismo, tendo implantado, na Inglaterra e nos Estados Unidos várias cooperativas.

Outra contribuição de grande importância para a construção da cidadania foi a dos socialistas. Foi por meio dos movimentos encabeçados por eles, que se criaram os primeiros “partidos de massas” e os primeiros “sindicatos de massas” da história. Para Konder (2003), os socialistas incentivavam a cidadania através de uma política de massas na busca de profundas transformações sociais. Através da pressão exercida pelos partidos e sindicatos, surgiram escolas e bibliotecas com intensa atividade na esfera da educação popular, voltada para o desenvolvimento pleno da cidadania. Também pode-se atribuir aos socialistas a conquista do sufrágio universal masculino, que, posteriormente, mobilizou a metade feminina da humanidade, fortalecendo dessa maneira a cidadania:

Independentemente da constatação de algumas diferenças entre o que os socialistas se propunham a realizar no século XIX (o revolucionamento da sociedade burguesa, com a superação do modo de produção capitalista) e o que eles de fato conseguiram fazer, não se pode deixar de reconhecer que constituíram um fator decisivo no aprofundamento da reflexão sobre as instituições democráticas e no aprimoramento da cidadania em geral (KONDER, 2003, p.188).

Apesar do esforço dos intelectuais e ativistas socialistas de proporem um modelo de estado capaz de solucionar os problemas referentes às diferenças sociais provocadas pelo capitalismo, o sistema mostrou-se resistente a mudanças de paradigmas, reforçando as políticas econômicas liberais. Até meados da década de 1930, os governos estavam praticando políticas ortodoxas de contenção de demanda objetivando, sobretudo, controlar a inflação, provocando queda de preços e aumento do desemprego, na perspectiva da visão liberal. Com a crise da bolsa de valores americana em 1929, ganha força a ideologia intervencionista a partir das teses encontradas na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro” de John Maynard Keynes que põe em xeque o liberalismo econômico, demonstrando a sua incapacidade de resolver os problemas das crises recorrentes, como explica Singer (2003, p.242):

Demolir os pressupostos liberais e demonstrar que emprego e produção dependiam, em cada país, da demanda efetiva (a totalidade das compras de meios de consumo e de produção); quando a demanda efetiva não era suficiente, parte dos trabalhadores ficava desempregada involuntariamente, já que, sem dúvida, a grande maioria dos desempregados queria trabalhar pelos salários correntes ou até por menos.

Ainda segundo este autor, a contribuição de Keynes para o alcance do pleno emprego foi decisiva, tendo o seu livro propiciado uma verdadeira revolução na Ciência Econômica, sendo adotado nas universidades pelos jovens professores de Economia e influenciado vários países a implantar o modelo “Keynesiano”, revertendo o quadro iniciado com a depressão de 1929.

O período de 1945 a meados da década de 1970, é conhecido como “Os trinta anos de ouro”, em razão da evolução de políticas implantadas por governos de várias nações que almejaram o bem estar em suas sociedades. Nessa época, são instituídos vários direitos sociais aos trabalhadores sendo caracterizado como “Welfare state”, Estado de Bem-Estar Social.

A partir dos anos oitenta, o Keynesianismo passa a ser rejeitado, voltando a dominar a ortodoxia econômica com um liberalismo ressuscitado, chamado de neoliberalismo. O marco inicial dessa mudança se dá com a eleição de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos

Estados Unidos. Os governos destes países passam a priorizar o combate a inflação mediante os instrumentos do equilíbrio orçamentário e políticas monetárias estritas, reduzindo conseqüentemente os gastos sociais.

O neoliberalismo é umbilicalmente contrário ao estado de bem-estar, porque seus valores individualistas são incompatíveis com a própria noção de direitos sociais, ou seja, direitos que não são do homem como cidadão, mas de categorias sociais, e que se destinam a desfazer o veredicto dos mercados, amparando os perdedores com recursos públicos, captados em grande medida por impostos que gravam os ganhadores (SINGER, 2003, p.254).

2.3.1 Cidadania nos tempos atuais

Dentro do contexto neoliberal que, além de promover o desemprego ocasiona um retrocesso na conquista dos direitos sociais, surge como contrapartida o crescimento de iniciativas da sociedade civil em projetos solidários de geração de renda. Conforme escreveu Singer (2003, p.258) “verificou-se verdadeiro florescimento de organizações comunitárias e iniciativas autogestionárias como reação à marginalização econômica e ao empobrecimento de amplos setores sociais”.

Muitas dessas iniciativas procuram resgatar o conceito de cidadania como forma de monitoramento das ações do Estado e para que os recursos públicos sejam voltados para o interesse coletivo. Todavia, a noção de cidadania tem sido banalizada, usada por gestores públicos e privados, de forma manipulativa. Antes de tudo, é preciso ter consciência de que cidadania pressupõe desenvolvimento do cidadão como ente ativo no devenir social. Manzini-Covre (2002, p.11) sintetiza muito bem o significado da cidadania:

Cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos de atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homin(s) no Universo.

Para essa autora, a cidadania pode ser melhor detalhada em termos de direito civis, sociais e políticos. O primeiro está associado, basicamente, ao direito de dispor do próprio corpo, locomoção, segurança etc. O segundo diz

respeito ao atendimento das necessidades básicas, como alimentação, habitação, saúde, educação etc. E o terceiro está relacionado à deliberação do homem sobre a vida; ao direito de se expressar livremente, de pensar, de praticar a política e a religião que bem entender, mas, principalmente, de procurar relacionar-se com outros indivíduos em organismos de representação direta ou indireta.

Outra contribuição ao tema é dada por Bengoa (1987), que entende a cidadania como o resultado de uma democracia, relacionada, portanto, ao processo de conquista e aprofundamento da liberdade dos cidadãos perante o Estado, à afirmação das diferenças culturais no seio da sociedade. Democracia a partir da base, com uma ampla participação do cidadão.

No Brasil, a prática da cidadania ainda é pouco exercida visto que a sociedade não está acostumada à participação, conforme resume Santos Júnior (2004, p.27)

No Brasil pode-se constatar a existência de uma cultura associativa e uma dinâmica de participação cívica nas regiões metropolitanas, embora ainda restrita a um pequeno segmento social, que convive com a apatia política de significativas parcelas da população, subordinadas à relações marcadas pela informalidade, pelo clientelismo, e pela inexistência de direitos .

Essa pequena mas ativa rede associativa existente pode ser a semente de uma futura mudança social, política e institucional, sendo necessário reverter o quadro de baixa participação que hoje é restrito a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política. Por ser limitada e excludente, essa participação reforça o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades existentes, em razão do aumento da impossibilidade de organização e de participação política dos segmentos sociais excluídos (SANTOS JUNIOR, 2004).

Dentre as experiências de participação cidadã na definição e controle do uso de recursos públicos, a Região Metropolitana de Porto Alegre, tem se destacado pelo maior percentual de pessoas filiadas ou associadas a organizações associativas, reflexo das políticas públicas adotadas nos últimos governos.

É necessário que se desenvolvam políticas públicas que incentivem os cidadãos a participarem de forma mais abundante da gestão pública. Também se faz necessário desenvolver esse cidadão no sentido de capacitá-lo para esse mister, como escreveu Franco (2000, p.41), “níveis insuficientes de conhecimento tiram das populações a possibilidade e a capacidade de influir nas decisões públicas, marginalizando-as para além do aspecto econômico, também do ponto de vista político”.

Por outro lado Bresser Pereira (2005), entende que a questão da cidadania pode ser analisada sobre duas óticas: pensando a história como um processo civilizatório através do qual a humanidade aprende a viver em sociedade, a resolver seus conflitos, e a definir os direitos e obrigações de seus membros; ou, então, como um processo de desenvolvimento econômico através do qual esta mesma humanidade aprende a trabalhar em conjunto, a dividir o trabalho e alocar recursos, a cooperar na produção e competir pelo produto social. Bresser concentra a sua análise no processo civilizatório mais geral, de natureza política, através do qual os indivíduos vêm buscando a ordem, a liberdade e a justiça social. Para isso, ele examina o desenvolvimento da idéia de cidadania a partir da afirmação dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais em conformidade com o pensamento da Manzini-Covre (2002). Bresser Pereira argumenta que um quarto direito de cidadania (os direitos republicanos), vem sendo definido a partir do final do século XX, e precisa ser melhor positivado e efetivamente garantido. Esses direitos republicanos estão relacionados ao direito que todo o cidadão tem de que o patrimônio público seja efetivamente público, isto é, de todos e para todos. Por fim, este economista defende que o avanço da cidadania e da civilização, no mundo, tem ocorrido, historicamente, através da afirmação de direitos, tendo a definição e a introdução dos direitos civis, nas leis dos países, marcado o início dos regimes políticos liberais; já a afirmação dos direitos políticos permitiu o surgimento das democracias liberais; e a definição dos direitos sociais, a emergência das social-democracias. Agora, teríamos a afirmação dos direitos republicanos, que completarão esse ciclo histórico de afirmação da cidadania.

A concepção de Bresser de uma cidadania que evoluiu com o tempo e caminha para o despontar de uma nova forma, oriunda de direitos ditos republicanos, encontra objeção no pensamento de Fleury (2002), para quem não se faz necessário assegurar primeiramente, os direitos civis para, posteriormente, serem alcançados os direitos sociais, como pressuposto da construção da cidadania:

Ao contrário, a questão social foi e continua a ser o lugar de constituição de atores sociais que buscam inserir na arena política suas necessidades, transformadas politicamente em demandas. Da mesma forma, é através das políticas sociais que o Estado interpela os cidadãos, resignificando os conteúdos conflitivos por meio de tecnologias apropriadas, despolitizando as demandas a ele dirigidas e, finalmente, redefinindo o significado da cidadania (FLEURY, 2002, p.5).

As novas demandas democráticas determinaram um novo padrão de políticas sociais, sendo a cidadania a condição universal, ao invés da tutela da condição de trabalho⁵. “Em alguns países, estas demandas plasmaram-se na legislação constitucional das emergentes democracias, em sistemas universais, descentralizados e participativos de políticas sociais” (FLEURY, 2002, p.6).

Também para Pinsky (2003, p.10) “na construção da cidadania, não se pode determinar uma sequência única, determinista e necessária para a evolução da cidadania em todos os países”.

A implantação da gestão compartilhada como requisito para o exercício da cidadania, tem como pressuposto a implementação de políticas sociais governamentais que visem melhorar os indicadores sociais, com o fomento de práticas cívicas. Dessa forma, será atingido o problema da exclusão social, de muitas dimensões.

Para Silva (2003), a política social é condição para a negociação democrática e da expansão da cidadania, e não um simples apoio, mais ou menos assistencialista, ao consumo, simples reducionismo que corresponde aos interesses dos dominantes. É atribuição do Estado, por meio de suas diferentes agências, e expressa negociação no espaço público, promover uma

⁵ Para Fleury o eixo de discussão das políticas sociais passa a ser as relações entre sociedade e governo em termos de participação cidadã, e não mais as relações de trabalho.

política social condizente com os direitos dos cidadãos e que promova o crescimento da cidadania de forma ampla. É preciso o alcance de direitos civis, políticos e sociais para que o cidadão possa exercer a cidadania plena. Como afirmou Pinsky (2003, p.9), “Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva”.

Dentro dessa perspectiva surge “O Pacto do Novo Cariri”, uma experiência que, dentre outros objetivos, visa proporcionar melhores condições de vida à sociedade da região envolvendo o cidadão organizado em diversas instâncias de representação social e com parcerias com governos municipais, estadual e federal, universidades, cooperativas, associações, sindicatos, e outras entidades pró-ativas em todas as suas fases.

PACTO DO NOVO CARIRI

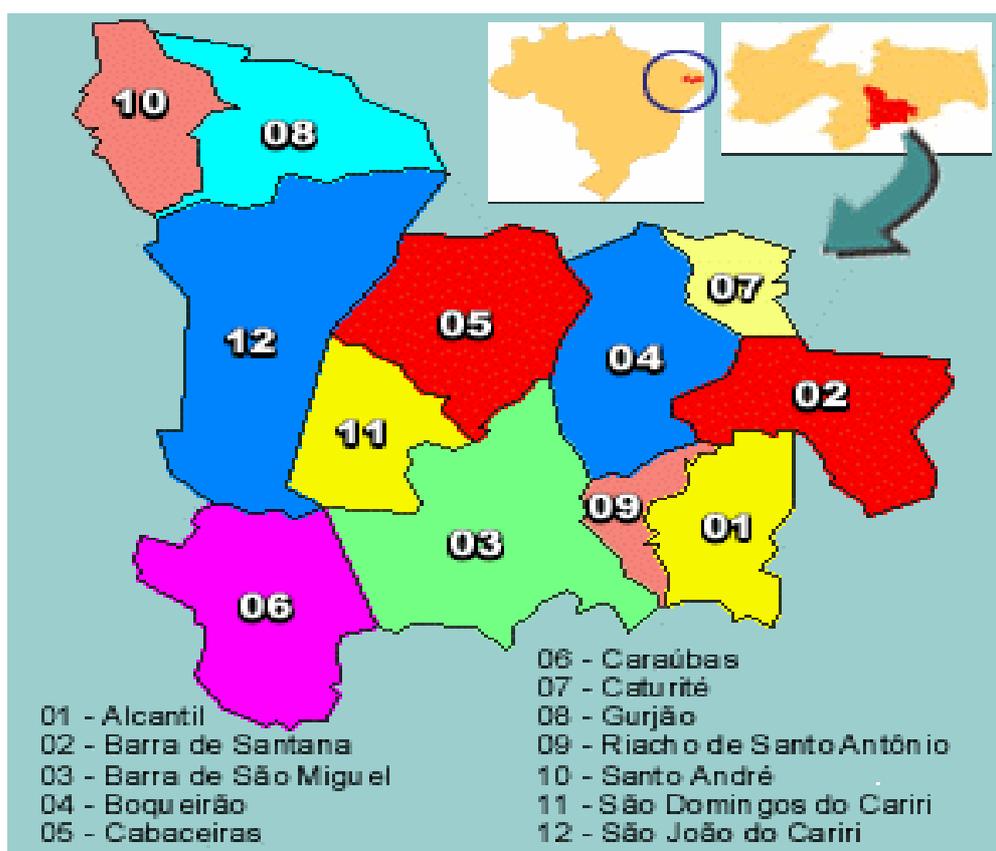


DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: O PACTO DO NOVO CARIRI EM CABACEIRAS

O programa do “Pacto do Novo Cariri” abrange a região do Cariri paraibano que é composto por 31 municípios, são eles: Alcantil, Amparo, Assunção, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Boa Vista, Boqueirão, Cabaceiras, Camalaú, Caraúbas, Caturité, Congo, Coxixola, Gurjão, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, Riacho de Santo Antônio, Santa Cecília, Santo André, Serra Branca, São Domingos do Cariri, São João do Cariri, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Sumé, Taperoá e Zabelê. Na figura a seguir pode-se visualizar o Cariri Oriental onde fica localizado o município de Cabaceiras, que é objeto do presente estudo (área 5):

Figura 1 – Mapa do Cariri Oriental Paraibano



Dados de Pesquisa

Fonte: www.paraiba.pb.gov.br

Dentre esses municípios existem aqueles que funcionam como cidades-polo. O presente projeto de pesquisa teve como finalidade desenvolver um estudo de caso de cunho exploratório na cidade-polo de Cabaceiras, que representa, de forma concreta, a experiência do que pode ser conceituado como um programa de Gestão Compartilhada.

A cidade de Cabaceiras fica localizada nos cariris velhos da Paraíba. Fundado em 1735, o município ficou conhecido nacionalmente como o de menor índice pluviométrico do Brasil. Possui uma população de 5.000 habitantes, com extensão territorial de aproximadamente 500 km². Cabaceiras possui um dos maiores rebanhos de caprinos e ovinos do Estado da Paraíba e é o principal celeiro do artesanato em couro desse Estado, confeccionado a partir da pele de caprinos, curtida através de processo vegetal e utilizada na confecção de sandálias, bolsas, cintos, coletes, chaveiros, selas, arreios, chapéus, etc. Cabaceiras também é detentora de belas e ricas reservas arqueológicas, destacando-se o Lajedo de Pai Mateus – 2 Km de lajedo com formação rochosa única no mundo. Por esses atributos a cidade tem atraído turistas de vários países. Só para ilustrar, no período de novembro de 2000 a abril de 2001, Cabaceiras recebeu mais de 1.000 escandinavos. O município tem sido palco de produções cinematográficas – cenário de gravações da premiada mini série o Auto da Compadecida, da Rede Globo de Televisão.

A experiência de gestão compartilhada nessa cidade já apresenta os seus primeiros resultados: a cidade foi uma das vencedoras do círculo de premiação do Programa Gestão e Cidadania, da Fundação Getulio Vargas (FGV), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Fundação Ford. Cabaceiras foi escolhida como uma das cinco melhores experiências brasileiras em Gestão e Cidadania.

PACTO DO NOVO CARIRI



PROCEDIMENTOS
METODOLÓGICOS

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa tomou por base metodológica o estudo de caso de cunho exploratório e sob a perspectiva da abordagem qualitativa. De acordo com Gil (1993), os estudos exploratórios têm como principal característica a informalidade, a flexibilidade e criatividade, e neles o pesquisador procura obter um primeiro contato com a situação a ser pesquisada ou um melhor conhecimento sobre o objeto de estudo. Por sua vez, a pesquisa qualitativa, segundo Vieira (2004), tem historicamente sido mais utilizada em alguns campos específicos de investigação nas ciências sociais, notadamente na antropologia, na história e na ciência política. Como salienta esse autor (*apud* Miles e Huberman, 2004), a utilização da abordagem qualitativa em relação à avaliação de políticas públicas tem apresentado excelentes resultados. Essas são as principais razões da escolha da abordagem a ser aplicada na presente pesquisa.

Pretendeu-se, assim, focar o que é comum, mas permanecendo aberto para perceber a individualidade e os significados múltiplos dos atores envolvidos no fenômeno social estudado: o Pacto do Novo Cariri. Como a investigação qualitativa nos permite conhecer os significados que as pessoas envolvidas no nosso objeto de estudo dão aos conceitos que procuramos explicar, tem-se que esse método de análise permite evitar que aqueles conceitos sejam estruturados de forma rígida. Buscou-se, assim, descrever o funcionamento do Pacto do Novo Cariri, de forma complexa, entendendo-se as particularidades do comportamento dos atores envolvidos.

4.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados de forma primária e secundária.

Como instrumentos de coleta dos dados primários foram utilizados a entrevista, construída a partir de questões semi-estruturadas, a observação

direta, e a extração de dados visuais. As entrevistas foram aplicadas junto ao coordenador do Pacto do Novo Cariri, a cinco consultores do SEBRAE/PB envolvidos no programa, a dois presidentes de cooperativas, a quatro cooperados e a um gestor público do município estudado. Procurou-se, por diversas vezes, realizar uma entrevista com o ex-prefeito de Cabaceiras, Arnaud Júnior, elemento central no apoio à implementação do Pacto naquela cidade, mas por vários motivos, não foi possível a sua realização. Com relação a extração de dados visuais foram captadas várias imagens que posteriormente foram analisadas de forma qualitativa pelo pesquisador.

Na estratégia de coleta dos dados secundários foi utilizada a análise documental, que serviu para complementar as informações primárias coletadas. Foram pesquisados vários documentos do SEBRAE, a exemplo dos projetos do Programa PROCARIRI.

Ainda com relação à metodologia, deve ser claramente exposto o tipo de corte. No presente trabalho optou-se por um corte seccional com perspectiva longitudinal. Nessa situação, segundo Vieira (2004, p.21), a extração de dados é feita em um determinado momento, mas resgatados dados e informações de outros períodos passados, que no presente trabalho foi feita através da análise documental e também através das representações e significados extraídos da memória das pessoas. O foco estava no interesse de, não apenas descrever o Pacto Novo Cariri, mas de compreender a experiência vivida pelas pessoas nele envolvidas na intenção de buscar caracterizar sua forma de constituição e funcionamento. As entrevistas buscaram constatar a concepção do modelo de pacto e o seu significado para os atores envolvidos, as formas de concretização do modelo, a participação do Governo, da Sociedade Civil e da Iniciativa Privada e a efetividade, em termos da participação cidadã e das iniciativas bem sucedidas na geração de renda e autonomia, enfim, os resultados alcançados em termos de desenvolvimento local e cidadania.

Foram estudadas as ações, as percepções, os comportamentos e as interações dos atores envolvidos no Pacto do Novo Cariri visando compreender melhor como o mesmo funciona, revelando a multiplicidade dos aspectos

presentes, focalizando-o como um todo e evidenciando a inter-relação dos seus componentes.

Foram utilizados um gravador um caderno de anotações e uma câmara fotográfica. Foram gravadas as entrevistas e anotadas as observações, como também extraídos dados visuais através de imagens fotografadas pelo pesquisador.

Com relação a extração de dados visuais foi utilizada maquina uma fotográfica. Para Uwe Flick (2004, p.171), os procedimentos observacionais contribuem para a construção da própria realidade que eles buscam analisar – uma realidade que já é resultado de processos de construção social antes de ser observada. Os métodos observacionais propiciam um acesso específico para traçar tais processos de construção à medida que estes ocorrem na interação. Por último, os métodos observacionais também conduzem à produção do texto como material empírico, textos estes que variam de protocolos de observação a transcrições de interações gravadas, descrições verbais dos eventos em filmes ou o conteúdo de fotografias.

4.3 TRATAMENTO DE DADOS

Em geral, os dados podem ser tratados de forma quantitativa ou qualitativa. Na primeira se faz uso dos procedimentos estatísticos, na segunda os dados são tratados de forma analítica. Nesta pesquisa, os dados colhidos nas entrevistas foram tratados através da análise qualitativa de conteúdo, que caracteriza-se principalmente pelo procedimento de classificar as informações após realizadas as entrevistas. Assim primeiramente foram realizadas as entrevistas e a partir de então, passou-se a desenvolver a narrativa de acordo com as interpretações do pesquisador, que originou a discussão dos resultados apresentada. E Por fim, são discorridas com base na discussão dos resultados, as considerações. Com relação aos dados visuais foram captadas diversas imagens, através de fotografias, que retratam o cotidiano dos sujeitos de pesquisa, segundo Flick (2004, p.162-163), elas permitem gravações detalhadas de fatos, além de proporcionar uma apresentação mais abrangente e holística de estilos de vida e condições. Possibilitam o transporte de artefatos

e a apresentação destes como retratos, e também a transgressão de limites de tempo e espaço. Podem captar fatos e processos que sejam muito rápidos ou complexos para o olho humano. As câmaras também permitem gravações não-reativas das observações, e, por último, são menos seletivas do que as observações. As fotografias ficam à disposição de outras pessoas para ser reanalisadas.

Objetivou-se, com isso, compreender e interpretar os significados dados pelos entrevistados, procurando dar respostas às questões de pesquisa, e que essas respostas fossem relevantes para o alcance dos objetivos propostos.

4.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Em todo e qualquer estudo existem limitações. Nesta pesquisa poderíamos listar alguns pontos que se apresentam como limitações para este tipo de estudo:

- Escassez de estudos desenvolvidos sobre esta temática;
- É uma pesquisa dispendiosa em razão da distância entre o local de pesquisa e o domicílio do pesquisador;
- O estudo foi realizado em um município que se caracteriza como uma das experiências de sucesso do Pacto. Existem municípios em que o Pacto não prosperou;
- Como se trata de uma pesquisa qualitativa, e em particular de um estudo de caso, seus resultados não podem ser generalizados. Estudos feitos em outros municípios poderão dar resultados diferentes dos encontrados aqui, mesmo tendo características semelhantes, pois há particularidades de cada município;
- A pesquisa não possui uma abordagem quantitativa. Seria importante com relação aos dados sócio-econômicos, um estudo do antes e o depois, a fim de quantificar em que aspectos o Pacto foi benéfico para Cabaceiras.
- Também é importante mencionar a não realização de entrevistas com o prefeito atual de Cabaceiras e com o anterior.

PACTO DO NOVO CARIRI



ANÁLISE E DISCUSSÃO
DOS RESULTADOS

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente trabalho foram coletados dados secundários, através de pesquisa bibliográfica, dados primários colhidos através das entrevistas realizadas junto aos diversos atores pertencentes às entidades que participam do Pacto do Novo Cariri. Buscou-se obter respostas às indagações formuladas e atender aos objetivos definidos. A seguir são apresentados os resultados tendo como estudo de caso o município de Cabaceiras, que se apresenta como uma das experiências de sucesso resultado do trabalho que vem sendo desenvolvido na região do Cariri, que inclui projetos de desenvolvimento local sustentável concebidos de comum acordo com as comunidades, previamente sensibilizadas e organizadas, sob a coordenação técnica do SEBRAE Paraíba.

Foto 1 – Município de Cabaceiras



Dados de pesquisa

Fonte: Site www.paraiba.com.br

5.1 O QUE É O PACTO DO NOVO CARIRI

O SEBRAE, entidade que exerce função estratégica nas ações relativas ao Pacto do Novo Cariri, definiu o Pacto da seguinte forma:

É um compromisso informal formulado pela sociedade civil, iniciativa privada e poder público, para promover o desenvolvimento sustentável da região via a formação de parcerias e a gestão compartilhada de ações e atividades (SEBRAE, 2003, p.1).

O mesmo entendimento foi confirmado através das entrevistas realizadas junto aos sujeitos de pesquisa que encabeçam algumas das esferas que compõem o Pacto. Seguem respostas dadas pelos entrevistados:

O pacto ele é um contrato informal, é um acordo de vontades, certo, que busca práticas de geração de renda que sejam sustentáveis, agora o modelo é de base associativista, atua sobre as propriedades familiares e tem uma gestão a nível de município buscando a integração regional[...]“O Pacto não tem estrutura definida. O pacto é feito o corpo humano, ele é biológico, ele se organiza de acordo com determinadas tarefas(Coordenador do SEBRAE).

O pacto ele congrega entidades públicas, sociedade, governo e empresariado dentro de um processo voltado para o desenvolvimento sustentável da região, esse é o grande objetivo do Pacto (Consultor).

Com relação aos cidadãos envolvidos nas ações desenvolvidas pelo Pacto, tem-se que embora eles não tenham um discurso formal para defini-lo, o reconhecimento da importância do Pacto para o surgimento de novas oportunidades de renda desenvolvimento e para o florescimento de uma noção de associativismo é acentuado em cada resposta apresentada.

O SEBRAE funciona como propulsor do modelo e atua em todas as ações através do PROCARIRI (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Cariri), que congrega um conjunto de projetos de desenvolvimento local, integrado e sustentável nas microrregiões do Cariri Ocidental e do Cariri Oriental. Assim, o SEBRAE atua na sensibilização e mobilização da comunidade; na orientação e estruturação do processo de desenvolvimento local, integrado e sustentável; na formação de Fóruns e/ou Pactos de desenvolvimento municipal e microrregional; na capacitação de

lideranças locais para o planejamento e a gestão compartilhada do desenvolvimento (diagnóstico participativo), e na elaboração do plano de desenvolvimento local/regional. São os seguintes os projetos de desenvolvimento que integram o PROCARIRI, elaborados com a participação comunitária em fóruns realizados em todos os municípios dos Cariris:

- Desenvolvimento da Micro e Pequena Empresa;
- Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Caprinocultura;
- Fortalecimento e Desenvolvimento do Artesanato;
- Modernização Gerencial e Fortalecimento da Administração Pública;
- Mobilização e Capacitação de Comunidades;
- Preservação e Gestão Ambiental.

Os objetivos do Programa, que adota o modelo de Gestão Compartilhada, são (SEBRAE, 2003, p.2):

- Fortalecer as atividades produtivas locais geradoras de ocupação e renda;
- Organizar os segmentos produtivos em estruturas associativas;
- Capacitar os empreendedores quanto aos conhecimentos e habilidades técnicas e gerenciais;
- Difundir e implantar técnicas produtivas e de organização do trabalho compatíveis com as condições do semi-árido e a organização dos produtores;
- Estudar, fortalecer e apoiar a eficiência das cadeias produtivas tradicionais e que apresentam potencialidades e oportunidades possíveis;
- Modernizar a gerência dos serviços públicos municipais e fortalecer sua participação como agente de desenvolvimento local;
- Realizar estudos e monitorar ações voltadas para a preservação, conservação e gestão ambiental;
- Promover as atividades culturais, artesanais, turísticas e educacionais da região, sobretudo a educação e cultura empreendedora;

O Pacto do Novo Cariri teve início no final de 1999. A escolha da região dos Cariris foi questionada por autoridades do governo que achavam

que a região, por ser a mais pobre e atrasada no Estado, não era a ideal para se aplicar o modelo. Com o passar do tempo, verificou-se que justamente por ser aquela região a mais deprimida da Paraíba, os seus cidadãos foram mais receptivos à implantação da proposta. Em outras regiões do Estado, onde foram posteriormente, implantados modelos semelhantes, não se obteve os resultados esperados, sendo esse insucesso atribuído, de acordo com informações colhidas nas diversas entrevistas, devido à “descrença” dos cidadãos com a política local. Descrença que é fruto, principalmente, das sucessivas tentativas do modelo tradicional intervencionista que não lograram êxito, e o pior, deixaram marcas nos cidadãos difíceis de serem esquecidas, produzindo uma geração de “desacreditados”.

A idéia do Pacto, disseminada pelo SEBRAE, era a de desenvolver na região a cultura do empreendedorismo alternativamente a do empreguismo e clientelismo. Conscientizar os cidadãos a iniciar os seus próprios negócios ao invés de esperarem por uma oportunidade de trabalho criada naturalmente é o que pretende com a iniciativa cidadã como protagonista de seus destinos. Segundo um dos entrevistados:

Criar uma nova cultura, não aquela cultura do empreguismo que ainda corre em nossas veias, mas uma cultura do empreendedorismo, né, as pessoas ao invés de procurarem empregos tradicionais passaram a ser empreendedoras (Coordenador do SEBRAE).

A princípio, a idéia da promoção do desenvolvimento local foi assumida em vários municípios e discutida pela coletividade em fóruns. A partir dos fóruns, membros das comunidades locais passaram a se reunir e a identificar as suas potencialidades e possibilidades através de diagnóstico da realidade sócio-econômica, seguidos de cenários simulados da situação desejada. Em seguida, foram elaborados os projetos de desenvolvimento para o aproveitamento das potencialidades e vocações locais, sempre com o cuidado de legitimar as ações através da participação comunitária. Através das entrevistas constatou-se que a participação da gestão pública municipal nas ações desenvolvidas pelo Pacto foi de fundamental importância.

O Pacto do Novo Cariri procurou implantar um modelo de gestão compartilhada em que cada parceiro institucional mantém a sua identidade e

missão precípua, somando esforços e recursos para fins comuns e integrados. As ações isoladas, o paralelismo e as sobreposições, foram diligentemente evitados, como questões-chaves do modelo em execução.

Inicialmente, foram identificados como parceiros: instituições governamentais, entidades privadas e organizações da sociedade civil numa composição tripartite. A relação das entidades, e suas responsabilidades no Pacto, encontram-se no anexo.

Quando o SEBRAE lançou a idéia do Pacto através das palestras apresentadas por seus dirigentes na região do Cariri, que é composta por 31 municípios, apenas 3 deles, por meio das lideranças locais e com o apoio dos seus prefeitos municipais, aderiram a idéia e a colocaram em prática. Em uma das entrevistas, um consultor do SEBRAE sugeriu uma tipologia para caracterizar a adesão dos municípios ao Pacto:

Municípios ativos, que são líderes e provocaram mudanças e transformações culturais; municípios seguidores, pagaram para ver primeiro para depois chegarem; municípios que foram recalcitrantes, só muito tempo depois é que aderiram, após verificarem o resultado dos outros municípios optaram por participar; outros municípios, que fazem parte do Pacto, mas meramente figurativo (Consultor).

A participação integrada dos atores nas ações do Pacto emana como a causa primária de seu sucesso. A partir do momento, em que não são encontradas lideranças locais capazes de conduzir o processo, ou o governo local não participa efetivamente, o Pacto não funciona a contento. Para que a influência do Governo Municipal no Pacto não tivesse peso tão importante seria necessário que o capital social e econômico da região fosse desenvolvido, o que na prática não se constata. A influência da administração municipal no Pacto está na razão inversa da organização comunitária, o que se tem como inferência lógica que o desenvolvimento organizacional é fator decisivo para remover reminiscências do patrimonialismo.

No início, somente nos municípios de Cabaceiras, Monteiro e Sumé foram identificadas lideranças propensas a aderir ao Pacto, o que ensejou a idéia de que era “o Pacto de alguns”. Com o passar do tempo e as novas

adesões, essa concepção foi sendo mudada, como se desprende das palavras de um dos entrevistados:

Ele hoje representa uma rede social bem consistente, sólida, quer dizer a impregnação do modelo é nítida, é clara de forma que a coisa hoje ficou consolidada (Coordenador do SEBRAE).

Aos poucos, percebe-se uma outra mudança de mentalidade na região, que adquiriu sua relativa independência, ou melhor, conquista de liberdades, na concepção de Sen (2000), fruto do desenvolvimento local.

Apesar da região Nordeste possuir recursos capazes de promover o seu desenvolvimento, ela apresenta sérios problemas sociais e ecológicos sendo considerada a mais pobre região brasileira. Seria necessário, para reverter tal quadro, que se desenvolvessem na região políticas voltadas para o interesse da população e não de seus grupos dominantes (ANDRADE, 2005).

Durante muitos anos, sucessivos governos vêm tentando solucionar o problema do Nordeste através da criação de estruturas e formulação de programas que visam alavancar o desenvolvimento da região. Historicamente cabe destacar dentre essas iniciativas a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento da Região Nordeste), nos anos 1960, órgão que tinha como objetivo maior a busca do desenvolvimento da região Nordeste e fora idealizado pelo saudoso economista brasileiro Celso Furtado.

Ainda segundo Andrade (2005, p.288), a criação da SUDENE “se deu em ora oportuna visando coordenar a aplicação de verbas públicas no Nordeste, salvar a região do flagelo do subdesenvolvimento que, mais que o das secas, a vitimava”. A grande falha na concepção da SUDENE é que ela foi composta por um corpo de técnicos que desconheciam a região Nordeste e que, portanto, promoviam políticas e programas nem sempre coordenados com as verdadeiras necessidades e disponibilidades da região, promovendo o atraso do início de suas ações e um choque dos seus planos com a realidade local.

A SUDENE desenvolvia programas dentro de uma perspectiva tradicional em que as decisões eram tomadas e implantadas “de cima para baixo”, e as comunidades envolvidas nunca eram ouvidas. Outro grande

problema que surge com a SUDENE, foi a dos malfadados desvios de verbas para responder a trocas políticas clientelistas muitas vezes beneficiando interesses privados. Também temos que, em muitas situações, os seus programas iam de encontro aos interesses das elites agrárias, que os boicotavam não permitindo as suas implementações. Para um dos entrevistados:

O Nordeste ainda precisa ser descoberto. A maioria das tentativas veio de fora e foi jogado aqui. O pessoal foi entulhando um monte de coisas ao longo do tempo e da história, algumas se adaptaram outras foram recharçadas. [...] O Nordeste precisa ser entendido, compreendido e aí começar a criar o seu próprio processo de mudança (Coordenador do SEBRAE).

O modelo de Pacto do Cariri vai de encontro a essa forma tradicional de fazer política pública, porque parte do princípio de que a busca de soluções para os problemas de desenvolvimento deve emanar do poder local, através de prévio diagnóstico participativo junto à comunidade, que aponta as potencialidades locais a serem exploradas.

5.2 O PACTO EM CABACEIRAS

Na microrregião do Cariri Oriental, encontra-se o município de Cabaceiras que, apesar de ser considerado o município com menor índice pluviométrico do país, onde as condições edafo-climáticas se apresentam adversas ao desenvolvimento das forças produtivas, foi onde, paradoxalmente, o modelo colheu um dos melhores resultados neste curto espaço de tempo.

Após realizados os fóruns, em que se buscou diagnosticar as potencialidades e possibilidades, ficou constatado que poderiam ser explorados as atividades de caprinovinocultura, turismo, e artesanato. Também como resultado das deliberações dos fóruns, definiu-se que deveria ser incentivada a educação empreendedora e modernizada a administração pública municipal.

A partir de então, foram incentivadas várias iniciativas, com destaque para a exploração da caprinovinocultura por meio da ASCOMCAB (Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos do Município de Cabaceiras), do artesanato através da ARTEZA (Cooperativa dos Curtidores e Artesãos em

Couro da Ribeira), do turismo, que é explorado pela iniciativa privada, da gestão pública, por meio de treinamento e capacitação dos servidores municipais, e, da educação, por meio do incentivo à educação empreendedora. A cada uma dessas iniciativas integram-se parceiros no compartilhamento de ações concertadas. Por exemplo: o SEBRAE se encarregou da coordenação técnica, do projeto, do treinamento e capacitação de pessoas envolvidas; o Banco do Brasil, do financiamento; a Universidade Federal de Campina Grande, do repasse de tecnologia; os beneficiários agrupam-se em associações e/ou cooperativas etc.

Com relação à caprinovinocultura, uma das primeiras dificuldades sentidas foi a de mudar a mentalidade dos criadores da região, isso porque ainda a concepção de que o ideal seria a criação de bovino. Após exaustivos debates e apresentação de estudos de viabilidade técnica e econômica que provaram que a caprinovinocultura era muito mais vantajosa apresentando custos inferiores aos da pecuária. Os criadores então optarão pela proposta de apresentada. O preconceito com os caprinos, vem desde a época da colonização, quando os senhores da terra criavam o gado bovino e os escravos o caprino trazidos da África nos porões dos navios. Segundo informações colhidas nas entrevistas, até bem pouco tempo, quando se perguntava a um proprietário de terras da região do Cariri o que ele criava, a sua resposta apenas atinha-se à quantidade de bovinos, apesar de criar caprinos em quantidade semelhante.

A partir da caprinovinocultura foram exploradas as atividades relativas ao artesanato com a utilização do couro; a comercialização do leite de cabra; e mais recentemente, estão sendo realizados os preparativos para se explorar comercialmente, também, a carne⁶.

Diagnóstico feito pelo SEBRAE constata que a caprinovinocultura desempenha importante papel sócio-econômico na Paraíba, em particular, nos Cariris, apresentando a flexibilidade, rusticidade e adaptação ecológica da

⁶ Segundo o SEBRAE (apud Campos, 1999, p.48), “o déficit de carnes caprina e ovina em 2000 foi da ordem de 1.234,5 t, enquanto a oferta de pele foi de apenas 60% da demanda efetiva no mesmo período, de 126,3 mil unidades”. Esses indicadores revelam sobre o potencial de crescimento da atividade na região.

criação como principais características. Ela também contribui para a alimentação e renda das famílias.

No que tange ao artesanato, foi identificada a riqueza cultural da região, com forte influência indígena, européia e africana, e que funciona como alternativa de ocupação e de fixação do habitante no seu meio natural.

Na foto a seguir pode-se observar o artesanato cabaceirense, de longa tradição, passado de geração em geração, e que hoje desponta como uma das potencialidades econômicas na geração de emprego e renda na região.

Foto 2 – Artesanato de Cabaceiras.



Dados de pesquisa

Fonte: site www.paraiba.com.br

Também foram realizados estudos a fim de identificar as potencialidades turísticas e as possibilidades de sua exploração, por meio de eventos ou através de suas atrações naturais. A região é rica na tradição folclórica, festas populares, música etc.

Um dos destaques no imaginário social no município de Cabaceiras é o bode, sendo comemorado, todo mês de maio, a “Festa do Bode Rei”, quando

são realizados jogos envolvendo o bode, e são comercializados pratos da culinária local com a carne de bode. Essas atividades vêm propiciando um incremento considerável no turismo regional, trazendo novas divisas para a população local e, conseqüentemente, para o município.

Na foto abaixo percebe-se a importância dada aos caprinos na região de Cabaceiras. Da caprinovinocultura são explorados o leite e derivados, o couro, a carne e também o turismo. Em reconhecimento a importância desse animal, foi erguida uma estatua do “Bode Rei” na avenida principal da cidade sede. Na foto, pode-se verificar como a cidade é bem conservada, com ruas limpas e prédios públicos em bom estado de conservação.

Foto 3 – Estátua do bode no município de Cabaceiras



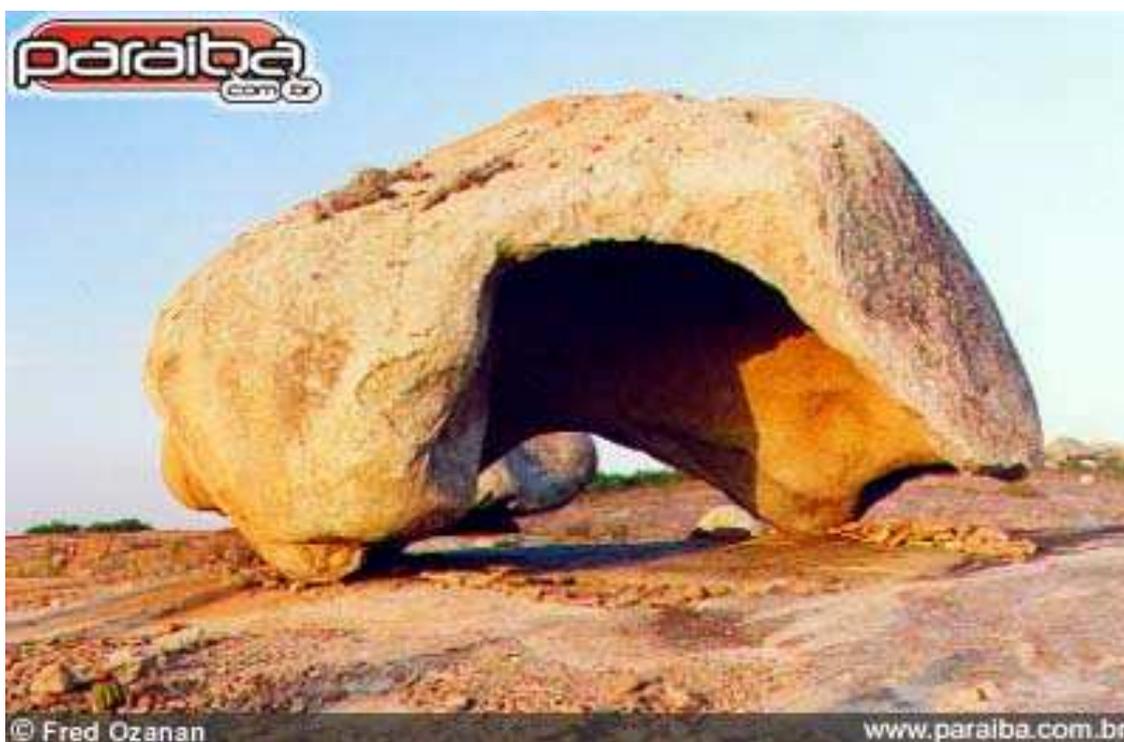
Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

5.2.1 A Sustentabilidade do Pacto

As ações do Pacto, implementadas na cidade de Cabaceiras têm trazido bons resultados. Na área do Turismo, o município foi relacionado como uma das cinco melhores experiências de gestão do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV. O programa dá destaque ao modelo de desenvolvimento adotado em Cabaceiras, que se iniciou a partir de ações de um empreendedor, cuja fazenda possui formação rochosa peculiar. O Lajedo de Pai Mateus é composto por dezenas de rochas com até 12 metros de altura desenhadas pela erosão e com escritas rupestres que datam de 1.500 a 7.000 anos, também tendo servido, na época do cangaço, como abrigo para os cangaceiros.

Foto 4 – Lajedo de Pai Mateus.



Dados de pesquisa

Fonte: Site www.paraiba.com.br

A foto mostra as belezas naturais do município, com destaque para o Lajedo de Pai Mateus, que é objeto de visitação de turistas vindos, principalmente do exterior.

Inicialmente, essas rochas eram exploradas para a extração de granito, at e que os proprietários daquela terra perceberam o grande potencial

turístico que poderiam despertar. Hoje, funciona no local o Hotel Fazenda Pai Mateus conhecido nacional e internacionalmente, que recebe mais turistas estrangeiros do que a própria capital do Estado. A implementação do turismo propiciou a mudança de comportamento em relação aos recursos naturais, antes explorados de forma predatória. Outro fator importante é que o fluxo de turistas incentivou o surgimento de outras atividades afins, como hotéis, pousadas, bares, restaurantes e lojas de artesanato, num ordenado processo de formação da cadeia do turismo local, gerando emprego e renda para a comunidade. Esse foi o caso da Pousada da Ema, que surgiu após o sucesso do Hotel Fazenda Pai Mateus, situada na zona rural do município, igualmente estruturada com feitiço de hotel fazenda.

Vale salientar que este empreendimento surgiu fortemente como iniciativa derivada da Festa do Bode Rei, visto que a sede municipal carecia de instalações hoteleiras para atender à demanda de hospedagem durante as festividades.

Foto 5 – Pousada Rancho da Ema localizada na área rural do município de Cabaceiras



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

Outras experiências como a da caprinovinocultura ainda não alcançaram a sustentabilidade pretendida, sendo subsidiadas pelo governo como é o caso da compra de leite de cabra que se dá por um preço artificial de R\$ 1,00, possibilitando que mesmo no período de estiagem esse comércio seja vantajoso para os produtores. É importante frisar a participação e incentivo do governo no desenvolvimento inicial do programa. Esse programa, diferentemente do caso dos hotéis, parte da iniciativa de pequenos produtores cooperados que não dispõem ainda dos recursos necessários à expansão de sua produção.

O desenvolvimento da caprinovinocultura, em Cabaceiras, ainda depende de novos investimentos. O apoio do governo e de outras entidades, como universidade, bancos, SEBRAE etc. é fundamental, assim como a mudança de mentalidade dos pequenos produtores que devem se conscientizar da importância de implementação de novas medidas a fim de alcançar a sustentabilidade desejada. Conforme mencionou um dos entrevistados:

As pessoas não investem, se acomodam. Ta bom pra mim, então vamos continuar assim. Só que até quando isso vai durar? Você não pode pensar em desenvolvimento sustentável dentro de um diapasão dessa maneira (Consultor).

Percebe-se, no entanto, uma evolução positiva da cultura com o uso de novas tecnologias, melhoria da qualidade do rebanho, aumento da produtividade do leite de cabras ordenhadas, adoção de manejos sanitários e investimento em infra-estrutura. São mudanças que levam à sustentabilidade e asseguram a organização do sistema de produção competitiva no mercado. A preocupação com a saúde dos caprinos reverte-se não só em uma melhor qualidade do leite e aumento da produtividade, como também uma melhor qualidade do couro destinado ao artesanato.

O programa de industrialização do leite de cabra na região do Cariri serve de exemplo de como evoluiu a sua produção. Foi feito o diagnóstico e os consultores do SEBRAE realizaram os estudos de viabilidade econômica, em seguida partiram para conscientização dos produtores da necessidade de se organizarem em cooperativas e associações, unindo forças. No início, a

produção de leite diária não chegava a 100 litros, minimamente necessário para que a unidade de processamento do leite funcionasse. Existia na região uma pequena produção para consumo próprio dos criadores, e os equipamentos encontravam-se guardados sem qualquer utilização. A situação era tão caótica que os produtores estavam vendendo suas cabras para a auto-manutenção. Foi preciso importar leite de cabra de outras regiões e adicionar leite de vaca para poder fazer a unidade de processamento funcionar e ser possível testar o processo pela primeira vez, no esforço preliminar de validação do sistema. Hoje, a produção diária atingiu os 18.000 litros de leite, e o planejamento dos produtores é atingir os 30.000 litros. A cooperativa de Cabaceiras já se prepara para produzir, além do leite, o iogurte, o queijo, e o achocolatado, derivados com ampla aceitação no mercado.

Também está em andamento os estudos de viabilidade para a produção de leite de cabra em pó, que depende da escala de produção. Já foram dados os primeiros passos neste sentido tendo sido instalada uma incubadora e definida a marca para os produtos. A foto 6 ilustra o funcionamento da usina de processamento de leite de cabra, em Cabaceiras, empreendida pela “Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos do Município de Cabaceiras” (foto 7), e que atende aos pequenos e grandes produtores do município de Cabaceiras e seu entorno. A foto foi tirada de manhã cedo e nela pode-se ver as motos pertencentes aos pequenos produtores que as utilizam para o transporte do leite até a usina, transporte este realizado no turno da manhã. Atualmente são processados cerca de 800 litros/dia de leite de cabra nesta usina, sendo sua capacidade de 2.500 litros. Outro detalhe é que a foto foi tirada a partir de visita realizada sem prévia informação à cooperativa. Nela pode-se constatar, também, o grande número de produtores que, segundo dados colhidos nas entrevistas, em época anterior ao Pacto não poderia ser visto.

Foto 6 – Usina de processamento de leite do município de Cabaceiras



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

Foto 7 – Sede da ASCOMCAB localizada no município de Cabaceiras



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

A foto 8 mostra o cooperado armazenando o leite no refrigerador para o seu posterior processamento. Pode-se verificar os cuidados com a higiene pelo uso de luvas, avental, botas e touca para evitar que impurezas prejudiquem a qualidade do produto. O leite é testado em um pequeno laboratório localizado na própria usina de processamento (foto8) que permite o contínuo acompanhamento de controle de qualidade do produto, tarefa essa realizada por técnicos capacitados.

Foto 8 – Tanque de refrigeração/ Laboratório para análise da qualidade do leite



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

Antes do Pacto, vendiam-se as cabras para a compra de ração para o gado bovino, hoje ocorre o inverso, o gado bovino é vendido para a compra de ração para os caprinos. Nas palavras de um dos entrevistados:

Agora, no final do ano, em uma feirinha lá em Cabaceiras, um produtor tava lá e eu perguntei: e essa cabrinha, o senhor vende por quanto? [...]Essa aqui eu não vendo por dinheiro nenhum, essa aqui é o meu ganha pão do dia-dia (Consultor).

Atualmente o governo do Estado compra o litro de leite ao preço de R\$1,00, o que representa um montante de dezoito mil reais circulando diariamente na economia da região. A produção é ininterrupta, ocorrendo de segunda a segunda, o que por mês representa um aporte de R\$ 540.000,00 alimentando o circuito monetário regional significativo. Vários pontos de processamento de leite, distribuídos por muitos municípios da região do Cariri encontram-se em plena atividade. Aqueles municípios onde a produção é pequena, possuem tanque de refrigeração para acondicionar o leite e, em seguida, transportá-lo para um município mais próximo em que exista uma usina de processamento. Também através da parceria entre as associações, SEBRAE, e o Banco do Brasil, foi instituído na região a figura do Agente de Desenvolvimento Rural (ADR), que é um agente de saúde veterinária. Esses técnicos, treinados pelo SEBRAE com apoio da Secretaria da Agricultura do Estado da Paraíba, visitam diariamente os produtores a fim de averiguar a saúde do rebanho, como também, para instruir os criadores sobre técnicas de manejo animal. O modelo teve como referência as ações desenvolvidas no PSF (Programa Saúde na Família) do Governo Federal. O programa do leite de cabra tem sido objeto de visitas de vários produtores e pesquisadores de outras regiões do país, particularmente, do Nordeste, como módulo referencial de desenvolvimento local sustentável a partir da Caprinovinocultura.

O próximo passo a ser dado com relação à caprinovinocultura, é a exploração da carne do animal. Para tanto, é necessária a participação das diversas entidades que constituem o Pacto. Serão necessários a aquisição de novas tecnologias, o treinamento dos participantes, o acompanhamento das operações iniciais, a realização de cursos visando esclarecer aos produtores sobre as melhores técnicas de produção, e toda a infra-estrutura de industrialização. O caminho normalmente perseguido para implementação de um novo projeto se dá via SEBRAE, que articula os financiamentos junto às entidades financeiras participantes do Pacto. Antes disso, porém, são realizados estudos de viabilidade econômica.

Além da produção do leite, Cabaceiras também desenvolveu o artesanato feito a partir do couro dos caprinos, merecendo destaque o trabalho da ARTEZA (Cooperativa dos Curtidores e Artesãos em Couro de Ribeira),

localizada no Distrito da Ribeira na zona rural do município de Cabaceiras. Esta cooperativa produz bolsas, sandálias, chapéus etc., e comercializa seus produtos em várias capitais do Nordeste. Hoje, a produção de sandálias, que é o “carro chefe” das vendas, gira em torno de 1.000 pares por mês.

A cooperativa foi fundada em julho de 1998 e, antes da sua existência, as pessoas produziam em pequenas quantidades em suas residências, encontrando grande dificuldade para comercializar a produção. Com a criação da cooperativa, ficou mais fácil comercializar e desenvolver a produção do artesanato. A cooperativa é resultado da participação de vários parceiros, dentre eles o governo federal, o governo estadual, a prefeitura municipal de Cabaceiras, o Projeto Competir, o Parque Tecnológico, o SENAI, o SEBRAE e a GTZ (Agência de Cooperação Técnica Alemã). Esses parceiros são responsáveis pelas instalações físicas e as máquinas e equipamentos, além do treinamento ao pessoal envolvido na cooperativa. A expectativa é comercializar para outras regiões ainda não atendidas, mas para isso é preciso aumentar a infra-estrutura.

Na foto a seguir vê-se a sede da ARTEZA, localizada no distrito da Ribeira, construída para cumprir os propósitos de expansão do empreendimento.

Foto 9 – Sede da ARTEZA localizada em Cabaceiras



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

Segundo informação de um entrevistado, responsável pela administração da cooperativa, a produção é insuficiente para atender à demanda. A cooperativa não tem conseguido suprir a demanda.

São muitos pedidos, e a gente só consegue atender a metade. Por exemplo, a pessoa pede mil sandálias, mas a gente só entrega quinhentas (Cooperado).

Anexo à cooperativa funciona a INAC (Incubadora dos Artefatos de Couro e Calçados), onde, atualmente, doze jovens se capacitam como empreendedores. Esses incubados serão futuros cooperados, o que já acontece com outros que passaram pela incubadora e empreendem o seu próprio negócio. Há exemplos de empreendedores bem sucedidos que, no curto prazo, conseguiram acumular capital para o reinvestimento e, inclusive, para a aquisição de bem móvel para a família. Após 2 anos incubado, o indivíduo passa a ser considerado “graduado”, já tendo dominado as técnicas de produção. A partir daí, ele passa a gerenciar os seus negócios autonomamente. Além dos cooperados, que hoje contam com 46 produtores, existem os que se beneficiam indiretamente do artesanato, perfazendo um total de 180 indivíduos com fonte de renda antes inexistente.

Os cooperados produzem em suas próprias residências, curtindo e processando o couro para a confecção dos produtos artesanais. Quando necessário, eles se dirigem à cooperativa para utilizarem algumas das máquinas e equipamentos existentes. Após finalizado o produto, o mesmo é levado para a cooperativa, que se responsabiliza por sua comercialização.

A foto a seguir mostra a sede da INAC no distrito da Ribeira. Construída com recursos da prefeitura Municipal, a INAC dá mostras da importância da participação do Governo no modelo de Pacto, desta feita fornecendo a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao artesanato.

Foto 10 – Sede da INAC localizada em Cabaceiras.



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

No momento, os jovens em processo de capacitação na incubadora querem partir para a produção de bolsas⁷, fato este que foi percebido em uma reunião com a participação do autor do presente trabalho. O pedido foi encaminhado ao SEBRAE, que está realizando estudos da viabilidade desse novo empreendimento. Também foi solicitado a criação de uma grife para os seus produtos, tarefa esta que ficou a cargo do SEBRAE de analisar a proposta. Na oportunidade, restou confirmada a importância do SEBRAE nas atividades desenvolvidas pelo Pacto.

Na foto a seguir vê-se o interior da INAC, onde os jovens passam pelo processo de capacitação, dispondo de todo o equipamento necessário.

⁷ Atualmente as bolsas são produzidas de forma manual, em pequena escala, sendo necessário a aquisição de máquinas para o seu incremento. O objetivo é produzir em grandes quantidades para atender a demanda.

Foto 11 – Interior da INAC



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

A foto 12 é do interior do prédio vizinho à residência de um dos cooperados, onde são produzidos vários artefatos de couro comercializados pela ARTEZA. Esse pequeno produtor já passou pela capacitação da INAC, e, hoje ele trabalha em local próprio, juntamente com sua família, ocupada na produção do artesanato.

Foto 12 – Linha de produção de um dos cooperados da ARTEZA



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

A foto 13 mostra jovens capacitados trabalhando com artefatos de couro em um pequeno recinto localizado na zona rural de Cabaceiras. Esses cooperados foram, há algum tempo, capacitados na INAC, hoje reciclam os seus conhecimentos. Realizam as suas atividades em local próprio, mas em razão de não possuírem todo o maquinário necessário ainda vão à INAC quando precisam utilizar alguma máquina ou equipamento para aperfeiçoar a sua produção.

Foto 13 – Jovens trabalhando em um pequeno galpão na zona rural do município de Cabaceiras



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

O papel da INAC também deve ser ressaltado pelo fato de ela proporcionar uma oportunidade de renda aos cidadãos do município, derivada de uma capacitação profissional, criando assim um meio de autonomia e independência econômica. Por outro lado, o desenvolvimento das cooperativas vem contribuindo para a fixação do cidadão em seu município, evitando o êxodo para os centros urbanos.

5.2.2 O Florescimento da Cidadania Participativa no Pacto

O aumento da participação dos cidadãos através das várias associações que existiam e que surgiram pós-pacto é um dos resultados mais promissores das propostas de desenvolvimento fomentada pelo Pacto. Para os entrevistados, é nítida a evolução dessa participação e a tomada de consciência dos cidadãos. A qualidade de vida tem melhorado consideravelmente, fruto do desenvolvimento das atividades surgidas e das alternativas de renda geradas.

Um dos entrevistados, pertencente a uma das cooperativas localizadas no município de Cabaceiras, quando indagado sobre como era o município antes do Pacto, assim se pronunciou:

Aqui era parado geral. A cidade aqui era parada, parada geral mesmo, praticamente só se vivia de emprego na prefeitura e emprego de Estado, outra economia não existia aqui no município (Cooperado).

A região do Cariri era considerada a mais problemática e miserável do Estado da Paraíba. Ela apresenta hoje, segundo senso do IBGE (2000) o 8º melhor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), o 5º melhor índice de Alfabetização da população e o 6º melhor lugar em relação a Situação da Adolescência no Estado da Paraíba (UNICEF, 2002). O município registrou, entre 1996 e 2000, uma diminuição do êxodo rural e urbano e crescimento populacional de 0,09%.

No começo, foram enfrentadas grandes dificuldades na adesão dos cidadãos por vários motivos. Dentre eles, o antagonismo político nas hostes locais representou um dos maiores obstáculos. Ainda hoje, em alguns municípios, se trabalha para superar esse entrave, como é o caso de Boqueirão, que possui grande potencial em diversas áreas e onde não foi possível implantar o modelo por questões desta ordem. A questão política como expressão cultural regional nordestina, em geral, que dificulta a realização de muitas iniciativas, face a este fator divisor de opiniões com forte penetração na consciência social, particularmente na zona rural, pode ser

comparada à intolerância religiosa. A disputa política é acirrada e os eleitores de partidos opostos são tidos como verdadeiros inimigos.

Os programas educativos advindos com o Pacto tem procurado mudar essa mentalidade e conscientizar as pessoas para a idéia de que, o desenvolvimento requer trabalho em conjunto, através da união de todos, e de que, os resultados dessa união serão benéficos para todos, independente das preferências políticas. Para um dos entrevistados:

[é preciso fazer] as pessoas entenderem que desenvolvimento não tem bandeira partidária.[...] que ninguém vai fazer desenvolvimento sozinho.[...] Fazer com que as pessoas também entendessem que naquele ambiente tem de respeitar o posicionamento de cada um em função de um interesse coletivo (Consultor).

Um dos pontos que favoreceram o sucesso do Pacto foi a não criação de uma estrutura formal para o seu gerenciamento. A necessidade dessa estrutura tinha sido, a princípio, pensada pelos seus idealizadores, mas, com o passar do tempo e o desenrolar das atividades, chegou-se à conclusão de que o modelo funcionaria de forma mais participativa sem uma estrutura formal e hierárquica de comando. O poder deveria ser conferido aos participantes do Pacto.

Embora o SEBRAE atue como coordenador executivo dos projetos, muitas iniciativas vem sendo tomadas pelos próprios produtores. Apesar de o SEBRAE ter uma programação de reuniões agendadas para o Pacto, os comunitários promovem as suas próprias reuniões e tomam as decisões pertinentes, via de regra acatadas, pelos outros atores envolvidos no Pacto. Isso denota que os cidadãos, aos poucos, estão mudando as suas concepções e passando a compreender a importância da participação política e da cooperação. Também denota o aumento no grau de confiança da população nas iniciativas propostas para o município. A região do Cariri foi a primeira a apresentar uma proposta de PPA (Programa Plurianual) ao Governo do Estado, em 2002, após reuniões comunitárias onde foram discutidas, com a participação de associações e lideranças representativas dos produtores e cooperativas, sugestões apresentadas para a intervenção governamental estadual na região.

Para você ter uma idéia, quando o Governo do Estado foi fazer o PPA, a única região que tinha uma proposta concreta para apresentar foi a do Cariri, que já estava debatido e discutido (Coordenador do SEBRAE).

O Pacto do Cariri passou, recentemente, por um grande teste que foi o das eleições municipais de 2004. O então prefeito do município de Cabaceiras, tendo sido contemplado com o prêmio de prefeito empreendedor, apresentou o seu candidato à sucessão. Esse candidato não conseguiu sair vencedor nas urnas, ganhando o seu adversário opositor. Apesar dessa mudança, o novo prefeito, de imediato, manifestou a intenção de continuar dando apoio ao Pacto, um sinal da força desse projeto alternativo de desenvolvimento como bem argumentou Monteiro quando discorre sobre a possibilidade de consolidação de um modelo de Gestão Compartilhada:

A Gestão Compartilhada não pode ser imposta. É um processo que requer tempo e que vai sendo construído com vontade, criatividade e adequação a cada realidade e demanda. Resistências diversas poderão ser encontradas e terão de ser quebradas (MONTEIRO *et al*, 2002, p.57).

Reportagem feita por jornal de circulação estadual (JP,06/01/06) intitulada “Cariri se rebela, quer reunião para discutir prioridades e só votará em candidatos da região”, diz o jornalista que está sendo realizada, na região, uma mobilização social com a finalidade de mudar o rumo no tratamento político e administrativo dispensado à região. Assinala que os habitantes caririseiros decidiram: “não votar mais em deputados fora da região, escolher poucos para sufragar o voto e, especialmente, condicionar os apoios a quem se comprometer mais com o Cariri”. Infere-se assim que começam a surgir iniciativas que podem resultar na construção da ambiência de cooperatividade sistêmica de que falava Monteiro *et al*, segundo o qual através do “foco na convergência” os cidadãos estabelecem a confiança e agem conjuntamente na elaboração e implantação de estratégias, utilizando da melhor maneira possível os seus recursos com vistas a atingirem objetivos convergentes. A união dos cidadãos do Cariri com o propósito de eleger candidatos que pertençam à região e que se proponham a defender os interesses locais, passa a ser um objetivo convergente. Este é um importante produto político do Pacto:

Só há uma forma de sairmos do atraso histórico enquanto região, que é assumirmos um Pacto em favor do futuro do Cariri capaz de resgatar sua perspectiva de desenvolvimento, sobretudo, com a coincidência das eleições quando passamos a ter mais importância (ZEQUINHA, atual prefeito do Congo, 2004).

Para o prefeito Zequinha é importante lembrar que o Pacto não vai impedir que cada um faça a opção partidária considerada mais adequada, entretanto, é considerado fundamental o compromisso de eleger quem é da região e tenha interesse de promover o desenvolvimento do Cariri.

Extraí-se das entrevistas, que o movimento de valorização do Cariri partiu das lideranças locais, que começaram a perceber a importância de se eleger pessoas pertencentes à sua própria região e que fossem comprometidas com o desenvolvimento regional. A situação que existe hoje é a de um verdadeiro “loteamento” político da região, onde cada município ou grupos de municípios são como feudos políticos, que reportam a um passado ainda recente do coronelismo que o moderno capitalismo, nestes espaços do País, não conseguiu remover. É para a mudança dessa cultura política que o Pacto vem contribuindo.

Ainda que em um estágio inicial, o desenvolvimento do capital social na região do Cariri, e o fomento de uma maior participação na governança, fruto do associacionismo e do cooperativismo, da confiança e da cooperação, de alguma forma, conquistados pela sociedade, tem resultado no aumento do empoderamento cidadão, com conseqüente aumento da capacidade de influir nas decisões públicas. Esse processo político, associado às propostas participativas de desenvolvimento foi assim observado por Franco (2000, p.42):

Existe uma relação direta entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica. O aumento do capital social, incluindo o incremento do empreendedorismo social, significa aumento do empoderamento das populações, isto é, da sua possibilidade e da sua capacidade de influir nas decisões públicas.

O movimento de valorização do Cariri tem causado “dor de cabeça” em muitos gestores públicos eleitos na última eleição e que se comprometeram politicamente com algumas correntes que não estão nos “planos” dos cidadãos caririrenses em razão do desprezo desses políticos pela região do cariri. Foi bastante mencionado o caso de um dado senador, que apoiado pelos eleitores da região, e que, uma vez eleito, faltou com os seus compromissos assumidos.

Um exemplo notório de auto-valorização é o fato de muitos proprietários de automóveis decidirem emplacar seus carros na sede municipal, e não mais em Campina Grande, como faziam, porque tinham vergonha de ser reconhecidos como Cabaceirenses. Hoje, ocorre o inverso, com o aumento de veículos emplacados no município, refletindo no imaginário dos seus cidadãos um certo orgulho filial. Outro fato que merece destaque é o de que não existe mais cadeia pública em Cabaceiras. A antiga cadeia foi reformada e transformada em museu, isso porque, praticamente, deixou de existir criminalidade no município, registrando-se, apenas, infrações de pequena monta. O museu possui fotografias e peças que contam a história da cidade de Cabaceiras. O que antes funcionava como local de punição de infratores, hoje, serve para divulgar e promover a cultura local.

O Pacto do Novo Cariri também revelou para os cidadãos da região a importância e a capacidade de liderança dos movimentos populares. A capacidade de cidadãos comuns serem agentes transformadores da realidade existente é um indicio da conquista da cidadania em marcha. A deliberação, nos fóruns, da necessidade de as escolas locais incluírem em seus conteúdos curriculares assuntos relacionados à região (história, geografia, economia etc) e fomentarem o espírito empreendedor no alunado, estimulando o amor a terra e a consciência de transformar a região em um lugar prazeroso de viver, é um outro sinal de mudança de postura social. Para um dos entrevistados:

Foi mudar na verdade uma cultura secular. Aí você diz assim, mudou? Não, mas está mudando.[...] Cultura não se muda de forma mágica.[...] são coisas que vão evoluindo à medida que você vai convencendo as pessoas e elas vão enxergando seus próprios resultados dentro desse contexto (consultor).

Conforme afirma Andrade (2005), a mentalidade do trabalhador rural nordestino é fruto de anos de subserviência, que se inicia com a colonização da região, na época dividida em sesmarias, e que se reproduz nos regimes de “meação”, “sujeição”, “cambão” etc., que expõe o trabalhador a condições desumanas, e de não sujeito. É a mudança dessa cultura de subserviência e a criação de uma mentalidade de participação que podem ser consideradas a verdadeira revolução promovida pelo Pacto. Assim se expressou um dos entrevistados:

O processo é construir o caminho, caminhando.[...] é importante que o cara participe e ele sinta que não é apenas um expectador, ele é o ator principal.[...] você não pode achar que é um coitadinho, um órfão da seca. Seca não é problema.[...] seca é um fenômeno que faz parte do cotidiano de vocês.[...] todo o problema ta lá e toda solução ta lá (Coordenador do SEBRAE).

Um produto objetivo das mudanças políticas e econômicas trazidas pelo Pacto foi o fomento da estrutura de formação e capacitação técnica da região. Já está definida a construção de um campus da Universidade Estadual da Paraíba, na cidade de Monteiro, e a transformação da Escola Municipal Agrícola de Sumé em escola de ensino técnico e superior da Universidade Federal de Campina Grande. Investe-se, com isso, na melhora da qualificação dos produtores, no fomento do empreendedorismo, como também, no possível desenvolvimento de pesquisas que possibilitem a otimização do uso das potencialidades da região. A implantação desses dois campi na região representará um grande avanço, uma vez que o acesso à universidade, hoje, é privilegio de uma minoria de estudantes pertencentes às classes média-alta e alta, cujos pais podem bancar os estudos nos maiores centros urbanos.

As entrevistas feitas com representantes de associações locais e associados indicam que os cidadãos envolvidos no Pacto possuem consciência da importância de se trabalhar em cooperação, e de que foi a partir do Pacto do Novo Cariri, que a cooperação tomou novas dimensões.

Antigamente o couro do bode era curtido na pedra, na beira do rio, e era difícil arrumar quem comprasse, não tinha qualidade, era vendido praticamente de graça. Hoje, é muito diferente (Cooperado).

O treinamento do pequeno produtor em técnicas de criação e abate, como, também, o melhoramento do rebanho caprinos apresentaram como resultados uma melhora na qualidade e na produtividade dos produtos. Isso representou melhor renda para o pequeno produtor e valorização do seu patrimônio, com conseqüente melhora no seu padrão de vida.

A foto a seguir mostra o padrão de vida de um dos cooperados da ARTEZA, que, a partir do artesanato retira o seu sustento e o de sua família.

Foto 14 – Residência de um dos cooperados da ARTEZA



Dados de pesquisa

Fonte: Foto tirada em visita realizada ao município pelo autor.

5.2.3 As Dificuldades do Pacto

Uma das questões críticas que emperravam o andamento do Pacto do Novo Cariri é que as ações nesses cinco anos decorridos foram espaçadas, esporádicas e não harmônicas. Isso tem causado desigualdades nas possibilidades de desenvolvimento da região em razão, principalmente, do grau de engajamento das lideranças locais. As ações se desenvolvem em

conseqüência da participação e de acordo com a capacidade das lideranças locais em promover a mudança. Muitas ações são iniciadas através de cursos preparatórios e palestras, sendo necessário que as pessoas acreditem e coloquem o planejado adiante. Assim, tem-se potencialidades que foram diagnosticadas e hoje se transformaram em realidade, fortalecendo o movimento em alguns municípios com conseqüente desenvolvimento local, e outras que não passaram de sua fase inicial.

O mesmo fenômeno também pode se dar dentro de um município com alguns projetos que se desenvolveram alcançando a sustentabilidade, como é o caso do artesanato em couro produzido pela ARTEZA, e outras, que ainda buscam a sua sustentabilidade.

Em outras situações, como o caso da produção de confecções no município de Alcantil, muitas pessoas ainda trabalham isoladamente como facção para empresas de Toritama/PE e Santa Cruz/PE, outras já conseguiram se organizar, como é o caso da “B’ATOS”, que produz bermudas e outras confecções, e que hoje, possui estrutura própria. Neste município está sendo realizado pelo SEBRAE um trabalho de conscientização, a fim de promover o surgimento de associações ou cooperativas de produtores. Essa mudança de mentalidade tem sido estimulada pelo Pacto. Nas palavras de um dos entrevistados:

Se não existisse o Pacto essas pessoas continuariam hoje trabalhando para as empresas de Pernambuco. O Pacto foi quem provocou essa mudança de mentalidade (Consultor).

Por outro lado, vale frisar, que há municípios em que os cidadãos estão com “saudades” do modelo anterior, paternalista, clientelista. São os casos em que não houve o surgimento de iniciativas necessárias ao desenvolvimento.

Não é fácil mudar a consciência desse povo do Cariri, do Sertão também, é um povo que prefere mendigar, e lá, pedi um carro pra vim pra Campina.[...] na hora de reverter não reverte, como vai, se ele ta lá comendo na mão do cara [prefeito] (Consultor).

Para que essa situação se reverta é preciso que seja realizado um trabalho de longo prazo, iniciando-se nas escolas locais, a fim de desenvolver uma nova mentalidade nos cidadãos, que são, na verdade, vítimas de anos e

anos de um modelo de desenvolvimento que nunca foi o ideal para a região, e que deixou marcas profundas que não são possíveis de se remover com um simples treinamento ou palestra.

Outra dificuldade crítica que se apresentou foi a da não adesão por parte do gestor público local às iniciativas do Pacto. Os municípios que não obtiveram o apoio do prefeito não conseguiram desenvolver as atividades necessárias. Segundo um dos entrevistados:

Se num município pequeno o gestor, o prefeito não abre as portas, o projeto não anda, sem anuência, benevolência do prefeito, ele boicota não sai nada, nem reunião tem.[...] Todo mundo tem medo dele (prefeito), todo mundo, como se diz no popular: come na mão dele.[...] É difícil mudar essa cultura (Consultor).

Aqui temos um exemplo real das observações feitas por autores como Franco (2000) sobre o fato de como o enfrentamento da pobreza, enquanto insuficiência de desenvolvimento, depende de fatores políticos:

Trata-se de uma estratégia complexa de convergência e integração de ações, que só pode ser implementada em parceria com múltiplos atores governamentais e não governamentais, com articulação intra e inter-governamental (dentro de cada nível e nos três níveis de governo) e no longo prazo (FRANCO, 2000, p.206).

Destaca-se, aqui, a importância da concepção de um modelo tripartite de gestão compartilhada para o Cariri, sendo fundamental a participação do Governo (nas suas três esferas) nas ações referentes ao Pacto. Também cabe destacar a necessidade de mudança de mentalidade por parte dos políticos da região, que, na maioria das vezes, optam por um modelo retrógrado de gestão, baseado no clientelismo.

5.2.4 O Pacto do Novo Cariri e o Pacto do Ceará

Por meio das entrevistas constatou-se que apesar do Pacto do Ceará ter influenciado a concepção do Pacto do Novo Cariri, a experiência do Cariri é pioneira, isso porque o Pacto de Cooperação do Ceará se caracteriza por ser “elitista”, já que foi promovido pelo governo junto com a iniciativa privada

daquele estado tendo sido concebido de “cima para baixo”, representando uma mudança de gestão propiciada pelos governantes.

O Pacto do Ceará é muito diferente do Pacto do Cariri. O Pacto do Ceará é um pacto de elites. É um pacto da mudança da gestão do Estado numa relação do governo e classe empresarial a partir de Jereissati (Consultor).

Fenômeno diferente ocorre no Cariri, onde o Governo (em suas três esferas) e Iniciativa Privada participam, mas a iniciativa das ações devem partir dos cidadãos através de associações e cooperativas, de onde emanam as decisões a cerca das potencialidades a serem exploradas, através de prévio diagnóstico participativo.

Essas diferenças caracterizam o Pacto do Novo Cariri como sendo uma experiência democrático-participativa e não gerencialista. Como bem conceitua Frey (2004), os modelos em que a participação dos cidadãos acontecem de forma voluntária e em que suas decisões e ações são fundamentais para evolução da gestão são caracterizados como sendo democrático-participativos. A experiência do Pacto do Ceará se caracteriza como sendo gerencialista já que foi promovida pelo Governo junto com a Iniciativa Privada com a finalidade de promover o desenvolvimento do Ceará sob uma perspectiva de mudança de gestão pública.

Nesse modelo de base local, o Pacto do Cariri é pioneiro. E ele é mais consistente porque ele não foi ditado de cima pra baixo, ao contrário, é um pacto de base, é uma coisa que consolidou-se a partir das lideranças locais (Consultor).

Esse é um dos pontos fortes do Pacto do Novo Cariri, o de propulsor da cidadania participativa.

PACTO DO NOVO CARIRI



CONSIDERAÇÕES

6 CONSIDERAÇÕES

Com base nas informações coletadas nas entrevistas e de acordo com os conceitos expostos na fundamentação do presente trabalho, dentre eles os apresentados por Frey (2004), pode-se concluir que o Pacto do Novo Cariri é uma proposta que se enquadra no modelo democrático-participativo de gestão em que as decisões emergem do seio da população através da mobilização de seus cidadãos. Esse ponto resta caracterizado como sendo a grande conquista do Pacto. Também foi identificada a importância da participação do Governo local para o sucesso das ações ligadas ao Pacto, que é da própria essência do modelo tripartite de Gestão Compartilhada, ou seja, a pressuposta participação e interação entre Governos e Sociedade civil organizada para o alcance do desenvolvimento de forma sustentável. A partir do momento em que os governos locais não participam, a “coisa não anda” como foi frisado por um dos entrevistados em relação à falta de apoio dos gestores públicos em alguns municípios. Nos municípios em que o prefeito “boicotou” o Pacto, não aconteceram, sequer, as reuniões iniciais de esclarecimento com os cidadãos, a partir das quais são realizados os diagnósticos com as potencialidades locais. Prevalece nessas localidades o regime paternalista, clientelista, de troca de favores. Mais que isso, não foram geradas alternativas de desenvolvimento fundadas na noção de autonomia, sustentabilidade e participação. Foi identificado que em algumas localidades, apesar da implantação de algumas ações referentes ao Pacto, falta um melhor envolvimento da sociedade local. Percebe-se nesses locais que é nítida a subserviência fruto de anos de exploração. Mudar a mentalidade, a cultura do povo do Cariri é o grande desafio. Procurar desenvolver na população: a capacidade organizativa capaz de impulsionar o associativismo está sendo, no Cariri, a batalha travada no presente momento. Nos locais em que os gestores públicos aderiram ao Pacto, esse movimento já começa a dar os primeiros passos. Nos demais, onde não houve tal apoio, permanecem o subdesenvolvimento e a velha cultura da troca de favores. Esse é o motivo principal do surgimento de disparidades, no desenvolvimento dos municípios pertencentes à região do Cariri.

O Pacto depende dos gestores públicos, mas para que ele cumpra sua filosofia de autonomia, sustentabilidade e participação se faz necessário uma maior organização da sociedade em entidades representativas de interesses diversos. Isso ainda não ocorre em determinadas regiões, em outras, é possível constatar que foram dados os primeiros passos, a partir, por exemplo da criação das cooperativas e de associações de produtores. Concluímos que a mudança de mentalidade deve ocorrer não só entre os cidadãos mas, sobretudo, entre os gestores públicos, que na maioria das vezes são pessoas esclarecidas, mas que representam e dirigem os interesses dos seus por meio de um regime de subserviência propulsor da miséria e do subdesenvolvimento.

Cabe destacar, a participação da iniciativa privada através do SEBRAE, que por meio do PROCARIRI, foi quem propiciou os mecanismos necessários para o surgimento do Pacto e de suas ações, impulsionando o surgimento de várias iniciativas locais propulsoras do desenvolvimento.

Com relação a caprinovinocultura, conclui-se que a participação do Governo foi estratégica para o desenvolvimento da cultura na região, propiciando um incremento considerável na renda per capita local. Todavia, é importante salientar que essa participação tem causado, por parte dos produtores, uma certa “acomodação” em buscar tornar os seus produtos mais competitivos. Essa situação se equivale àquelas referentes aos programas implantados por governos em uma perspectiva intervencionista dentro de um modelo tradicional de gestão. O problema é que ela pode gerar dependência. Recentemente, veiculou-se a notícia de que o Governo Federal iria reduzir as verbas destinadas à compra do leite. A verba do Governo destinada a compra do leite é composta de 80% de verbas federais e 20% de verbas estaduais, pertencentes ao PRONAF (Programa Nacional da Agricultura Familiar). O Governo Federal está planejando diminuir a sua participação. Não tenho elementos para argumentar sobre se essa retirada se dará num momento em que não traga ameaças à sustentação das cooperativas, mas a hipótese vem sendo considerada pelos produtores que já começam a pensar em outras alternativas de comercialização. Já existe uma mobilização das cooperativas para expandir a comercialização do leite no mercado privado. O projeto de iniciar a produção de iogurte, queijo, achocolatado, e leite em pó. Também se

mostra como alternativa de os produtores se independerem das verbas públicas. Isso caracteriza uma busca por diversificação dos produtos ofertados, por autonomia e sustentabilidade.

No que diz respeito ao turismo, as atividades a ele relativas tomaram proporções acima do inicialmente previsto. A festa do “Bode Rei”, por exemplo, que começou de forma simples e de abrangência local, hoje atrai gente de todos os lugares, sobrecarregando a estrutura pública e hoteleira da cidade. O importante é que esse evento além de trazer grande entrada de novos capitais na cidade, com a comercialização dos produtos da caprinocultura (artesanato, culinária, etc.), também é motivo de orgulho para os cidadãos cabaceirenses que vêem pessoas de outros municípios se deslocarem de suas cidades para prestigiar uma festa promovida pelos seus cidadãos. Outro ponto de destaque é o Lajedo de Pai Mateus que tem atraído turistas estrangeiros à cidade, se apresentando como uma forma inteligente de se explorar as potencialidades daquele local que antigamente vivia da extração do granito, atividade que punha em risco as belezas naturais da região. Também verificou-se que o turismo da região possui forte dependência dos eventos lá realizados e do fluxo de turistas estrangeiros vindos dos países nórdicos.

No que diz respeito ao artesanato, a atividade tem se desenvolvido de forma satisfatória, ofertando oportunidade de emprego aos jovens da região que antes não tinham em que se ocupar e que, na maioria das vezes, migravam para a capital e para a região sudeste em busca de emprego. Hoje, ocorre justamente o inverso, alguns jovens estão retornando para trabalharem com o artesanato que, segundo dados colhidos nas entrevistas, proporciona uma renda entre R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e R\$ 500,00 (quinhentos reais). Os jovens cabaceirenses não mais estão abandonando a sua cidade natal em razão de encontrarem uma oportunidade de trabalho em sua própria região. Isto representa uma outra grande conquista do Pacto, a fixação do homem do campo, dando fim ao êxodo rural, contribuindo para diminuição da criminalidade tanto local, como também nas capitais, para onde esses jovens migravam. O resultado é que em Cabaceiras a cadeia pública foi transformada em museu devido ao baixo índice de criminalidade daquele município.

Também foi constatado que existe mercado para o aumento da produção dos cooperados, que não conseguem atender aos níveis atuais de demanda. O aumento da capacidade produtiva depende de novos investimentos, que, no atual estágio, não podem ser bancados exclusivamente pelos cooperados. Isso faz destacar a dependência do Pacto por recursos e a importância da capacidade organizativa que as cooperativas precisam ter para buscarem o apoio político para a manutenção e o desenvolvimento dos projetos. Da mesma forma, existem outros cidadãos a espera de uma oportunidade de participar da incubadora. Assim, tem-se demanda pelos produtos e mão-de-obra disponível para aumentar a produção faltando apenas a infra-estrutura para que as coisas aconteçam. Isso requer planejamento de políticas públicas que contemplem o desenvolvimento da região.

A expectativa de instalação de dois campi, sendo um da UEPB e outro da UFCG, como também de uma escola de nível técnico, é outra conquista importante trazida pelo Pacto. Isso certamente contribuíra para o desenvolvimento do capital social da região.

A pesquisa também revelou que o desenvolvimento da região do Cariri com o advento do Pacto tem acontecido de maneira desigual. Isso se deve, principalmente ao grau de engajamento das lideranças políticas e do envolvimento da população. Nos locais em que não houve interesse do gestor público em apoiar o modelo, o mesmo não obteve êxito.

As atividades desenvolvidas através do modelo de Gestão Compartilhada são propulsoras de uma cultura de associativismo e cooperação. Esses elementos são essenciais para o alcance da ambiência sistêmica descrita por Monteiro et al(2002) como constituindo os primeiros passos na construção de uma cidadania participativa.

PACTO DO NOVO CARIRI



REFERÊNCIAS

7 REFERÊNCIAS:

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

BENGOA, José. **L'education pour lês mouvements sociax**. Tradução de um texto incluído na revista Propositiones no.15. Santiago do Chile. 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Cidadania e *Res Pública*: a emergência dos direitos republicanos**.

<www.bresserpereira.org.br/papers/Estado/96direit.pdf> acesso em 22/02/2005 às 21:15 horas.

_____, Luiz C. **Sociedade Civil: sua democratização para reforma do Estado**. Brasília, DF: ENAP, 2001.

FLEURY, Sônia. **Governabilidade e Cidadania para a Equidade em Saúde**. Tecer Foro Interamericano de Liderazgo em Salud, CLAEH e ISALUD, Buenos Aires, 2002. <www.equidadensalud.org/foroliderazgo/archivos/fleury.pdf> acesso em 15/03/2005 às 1:10 horas.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução a Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANCO, Augusto. **Além da Renda – A Pobreza Brasileira Como Insuficiência de Desenvolvimento**. Millennium – Instituto de Política. Brasília. 2000.

_____, Augusto. **Porque Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. Millennium – Instituto de Política, Brasília. 2000.

FREY, Klaus. **Governança Urbana e Participação Pública**. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração. ENANPAD 2004.

GRANJEIRO, J.Wilson. **Administração Pública**. 3^a.tiragem, Brasília: VESTCON, 2005.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **Cidades-Estado na Antiguidade Clássica**. In: História da Cidadania. Org: Jaime Pinsk e Carla Bassanezi Pinsk. São Paulo: Contexto, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1993.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **O que é administração pública no Brasil?**. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...**Florianópolis: ENANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

KONDER, Leandro. **Idéias que Romperam Fronteiras**. In: História da Cidadania. Org: Jaime Pinsk e Carla Bassanezi Pinsk. São Paulo: Contexto, 2003.

LUDKE, Marli e ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANZINI COVRE, Maria de Lourdes. **O Que é Cidadania**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2002

MARINI, Caio. **O contexto contemporâneo da administração pública na América latina**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez., 2002.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S. **Estado e Sociedade civil no Brasil: uma maltratada relação?**. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração, 23., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...Foz do Iguaçu: ENANPAD, 1998. 1 CD-ROM.**

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S.; TEIXEIRA, Francisco Lima C. **O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública.** In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...Florianópolis: ENANPAD, 2000. 1 CD-ROM.**

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social – crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 2^a. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTEIRO, João de Paula, BRASIL, Paulo Cavalcanti & MONTEIRO, Claudia. **Gestão Compartilhada.** Personal Consultoria. Brasília. 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. **Doutrinas de inovação em administração pública: a questão dos valores.** In: COELHO, Ana Maria de Carvalho. Inovação na administração pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

PIMENTA, Carlos César. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

PINSK, Jaime. **Os Profetas Sociais e o Deus da Cidadania.** In: História da Cidadania. Org: Jaime Pinsk e Carla Bassanezi Pinsk. São Paulo: Contexto, 2003.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna.** Editora Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro. 1996.

REBOUÇAS, Osmundo & Outros. **Gestão Compartilhada – O Pacto do Ceará**. Qualitymark Editora. 1999.

DUTRA, Olívio. **Gestão Pública Municipal**. In: Revista Brasileira de Administração. Ano XV, no.48, MAR/2005.

ROESCH, Silvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 4^a ed. São Paulo, Editora Nobel, 1998.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. **Cidadania e a questão urbana no Brasil: indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas**. Artigo elaborado por solicitação da OXFAM, com o objetivo de fornecer subsídios para definição de estratégias regionais nos países da América do Sul. Rio de Janeiro, 2004.

SEBRAE. **Uma Comunidade Ativa – Uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. SEBRAE, Brasília. 2002.

_____. **Programa de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável do Cariri Paraibano - PROCARIRI**. SEBRAE, João Pessoa, 2000.

_____. **Pacto do Novo Cariri**. <www.sebrae.com.br> acesso em 03/11/2003 às 7:30 horas.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Luiz A. Machado. **Cidadania, Democracia e Justiça Social**. Fórum Nacional de Reforma Urbana, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Rio de Janeiro, 2003.

SINGER, Paul. **Introdução a Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **A Cidadania Para Todos**. In: História da Cidadania. Org: Jaime Pinsk e Carla Bassanezi Pinsk. São Paulo: Contexto, 2003.

SOARES, Guilherme J. V., FERREIRA, Fabiana M. **Associativismo, Cadeias Produtivas e Cidadania: Uma abordagem com psicultores num contexto de desenvolvimento local no semi-árido nordestino**. <www.prac.ufpb.br/anais/anais/trabalho/associativismo.pdf> acesso em 02/02/2005 às 20:35 horas.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão & ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2004.

PACTO DO NOVO CARIRI



APÊNDICES

Entrevista I do “Pacto Novo Cariri”

1. Fale sobre o Pacto.
2. Qual a finalidade do Pacto?
3. Qual a estrutura do Pacto?
4. Quanto tempo tem o Pacto?
5. Como se definem as atribuições no Pacto?
6. Quais as dificuldades de implementação do Pacto?
7. Quais as possibilidades de sustentabilidade do Pacto?
8. Quais os reais benefícios do Pacto?
9. O Pacto se espelhou em alguma experiência já existente. Qual?
10. Em que estágio se encontra o Pacto.
11. Quem coordena o Pacto? (deve ser auto gerido?)
12. Com relação à governança, se percebe alguma mudança através da participação dos cidadãos? Qual?
13. Além da participação da sociedade civil através de entidades organizadas, o cidadão também pode participar diretamente do Pacto? Se sim, como se dá essa participação e na prática essa participação tem acontecido?
14. Como foram diagnosticadas as potencialidades do município de Cabaceiras?
15. Quais foram às potencialidades diagnosticadas?
16. Quais as ações referentes ao município de Cabaceiras?
17. Quais os atores responsáveis pelas ações em Cabaceiras?
18. Que mudanças em termos de desenvolvimento econômico/social sustentável ao município de Cabaceiras trouxe o Pacto?
19. Quais as principais diferenças do modelo de gestão do Pacto para o modelo tradicional de gestão pública?
20. Alguma coisa a mais a acrescentar?

Entrevista II com os cidadãos envolvidos nas cooperativas e associações

1. Fale sobre o Pacto?
2. O Senhor acredita no Pacto?
3. Qual a sua participação no Pacto?
4. Como era antes do Pacto?
5. Como é hoje com o Pacto?
6. Quais os benefícios trazidos pelo Pacto?
7. O que precisa ser melhorado no Pacto? Por quê?
8. O que você não aprova no Pacto? Por quê?
9. O trabalho em conjunto é importante no Pacto?
10. Com o Pacto qual o futuro para Cabaceiras?
11. Qual a importância da participação do Governo no Pacto?
12. Alguma coisa a mais a acrescentar?

PACTO DO NOVO CARIRI



ANEXOS

Anexo 1

Lista com a identificação das entidades, seus programas e ações desenvolvidas no Pacto (SEBRAE, 2003, p.3-5):

- Secretaria de Planejamento (SEPLAN), que através do Projeto Cooperar busca o desenvolvimento de comunidades, infra-estrutura econômica e social por meio das seguintes ações: financiamento às associações para instalar mini-usinas de beneficiamento de leite.
- Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia (SICTCT) através do Programa Paraibano de Tecnologias Apropriadas (PPTA) que busca desenvolver projetos voltados ao sistema produtivo das micro empresas e empresas de pequeno porte apoiando a cadeia produtiva de couros e peles de caprinos.
- Companhia de Industrialização da Paraíba (CINEP) através do Projeto CAPRIOVI que busca apoiar à instalação/modernização de equipamentos industriais.
- Secretaria da Agricultura, Irrigação e Abastecimento (SAIA) através da Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural da Paraíba (EMATER) que procura promover a assistência técnica e extensão rural para pequenos e médios produtores rurais e criadores por meio da organização das associações de produtores e transferências de tecnologia; e, Empresa Paraibana de Pesquisa Agropecuária (EMEPA) através da difusão de tecnologia de produtos de origem animal e vegetal, como também de sistemas produtivos agropecuários, por meio de ações relacionadas à geração de tecnologia na Estação Experimental de Independência, caprinovinocultura, melhoramento genético do rebanho, profilaxia (vacinação/vermifugação) animal.
- Secretaria de Educação e Cultura (SEC) através do Projeto Empreendedor na Escola que busca formar parceria entre a Agência de Educação e o Sebrae, a SEC e as prefeituras municipais.

- Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) por meio das seguintes ações: Plano das Águas, monitoramento das bacias hidrográficas, perfuração de poços, cisternas subterrâneas e barragens.
- Banco do Nordeste por meio da concessão de créditos, programa Farol do Desenvolvimento e Agenda 21.
- Banco do Brasil S/A por meio da concessão de créditos e orientação gerencial.
- Universidade Federal da Paraíba (UFPB) através da transferência de tecnologia e capacitação com relação às forrageiras nativas e tecnologia de carne.
- Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) através da transferência de tecnologia e capacitação com relação a exploração de couros e tanantes; agroindústria de leite.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) através da organização dos assentamentos rurais por meio das seguintes ações: produção agrícola através de “Mandalas” e criação de caprinos.
- Associação dos Municípios do Cariri Paraibano (AMCAP) através da modernização gerencial e fortalecimento da administração pública por meio das seguintes ações: capacitação; orientação técnica; articulações políticas e administrativas; desenvolvimento local através da mobilização e capacitação de comunidades.
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) através de pesquisas agronômicas e difusão de tecnologia em relação as seguintes ações: plantio de algodão colorido; plantio de sisal consorciado com palma e algaroba; fruticultura.
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) através da capacitação e difusão de tecnologia de couros e calçados em relação as seguintes ações: curtume escola (Cabaceiras), Artesã (Cabaceiras) e Coopercou (Monteiro); plantio de angico para reflorestamento e extração de tanino natural.
- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)/Federação da Agricultura do Estado da Paraíba (FAEPA) por meio das seguintes ações: capacitação de pequenos produtores e trabalhadores rurais.

- Projeto Dom Helder através da organização de núcleos produtivos em comunidades e assentamentos rurais.
- SESCOOP por meio da capacitação de técnicos e funcionários de cooperativas sobre administração.
- SEBRAE através da promoção do desenvolvimento local, integrado e sustentável por meio das seguintes ações: mobilização e participação das comunidades no processo de desenvolvimento; valorização da cultura, do talento criativo e das oportunidades locais de crescimento; articulação local dos agentes econômicos das esferas pública e privada; aperfeiçoamento institucional; inovação tecnológica; democratização do crédito; e, preservação do meio ambiente.

