DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA DO PACTO DO NOVO CARIRI

RESUMO

Desde o início dos anos de 1990, ganha força o debate em torno dos modelos democrático-participativos de gestão do desenvolvimento e crescem as iniciativas de gestão descentralizada e partilhada de recursos, pautadas na ideia de integrar esforços entre os diversos atores da sociedade civil com o fim de gerar renda e bem-estar para as populações. Esse artigo estuda a experiência de implementação do modelo de desenvolvimento local da Região do Cariri Paraibano, no Nordeste do Brasil, dando ênfase ao município de Cabaceiras, onde a gestão municipal foi premiada pelo Programa de Gestão e Cidadania da Fundação Getulio Vargas. Para isso foram realizadas entrevistas com consultores, gestores e membros da sociedade civil, trabalhadas dentro de uma abordagem qualitativa de pesquisa. Os resultados evidenciam a viabilidade do modelo em sua capacidade de gerar renda a partir do envolvimento participativo dos atores locais na discussão e proposição das ações de desenvolvimento. Evidenciam, também, a importância do Estado não apenas como promotor, mas como condutor do processo e articulador do consenso necessário ao partilhamento dos recursos e compromissos.

PALAVRAS-CHAVE Desenvolvimento local, pacto social, participação política, participação popular, gestão pública e cidadania.

Márcia da Silva Costa marciakosta@hotmail.com
Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Márcio Reynaldo de Lucena Ferreira marciotereza@ig.com.br
Institutos Paraibanos de Educação.

Artigo recebido em 06/09/2009. Aprovado em 22/03/2010.

ABSTRACT *Since the beginning of the 1990's the debate on the democratic-participatory models of development gains force and it has been growing the decentralized and shared public management initiatives funded in the idea of integrating efforts among the various actors of civil society in order to generate income and welfare for the local people. This paper analyzes the local development model experienced by Cariri Region at Paraíba State, in Norwest of Brazil, emphasizing the case of Cabaceiras city, that has been awarded by the Fundação Getulio Vargas' Management and Citizenship Program. For that we applied interviews with consultants, managers and members of civil society within a qualitative approach. The results highlight the feasibility of the model in its ability to generate income from the participatory involvement of local community in the discussion and proposal of development actions. They also emphasize the importance of the State not only as promoter but as the driver of the process and the main actor able of articulating the necessary consensus to share resources and commitments.*

KEYWORDS *Local development, social pact, political participation, popular participation, public management and citizenship.*

INTRODUÇÃO

As tentativas de resolver os problemas sociais apenas com políticas assistencialistas ou compensatórias tiveram um resultado modesto na reversão das desigualdades sociais e da baixa qualidade de vida da população brasileira. Essas políticas ajudaram, de forma emergencial, a diminuir o sofrimento dos mais carentes, mas não foram capazes de reduzir as mazelas sociais e o problema da distribuição de renda no país. O processo de democratização da sociedade brasileira trouxe à tona as pressões políticas por respostas efetivas do Estado àquelas demandas, tendo como eixo central as reivindicações da participação e do controle social na gestão pública. Advindos desse novo contexto de pressões sociais, os modelos de gestão do desenvolvimento local, sobretudo aqueles estribados na perspectiva do fortalecimento político dos atores sociais, parecem estar promovendo, ainda que de forma lenta, significativas mudanças nos programas tradicionais de política pública. As novas iniciativas de gestão propõem questionar a cultura política enrijecida pelas práticas clientelistas e centralizadoras que, até então, orientaram a administração pública no Brasil. Delas sobressaem o local como espaço privilegiado de pensar o desenvolvimento e nele a construção de espaços mais abertos de interação e articulação do Estado com a sociedade civil a partir das experiências de envolvimento dos diversos atores sociais locais na definição das políticas e prioridades do desenvolvimento de sua região.

Este artigo estuda a experiência de desenvolvimento local implementada na Região do Cariri Paraibano à luz de um modelo de gestão pautado na construção de parcerias entre entidades governamentais, comunidade de produtores locais, entidades de formação técnica e fomentadores internacionais, num esforço integrado para gerar emprego e renda a partir do aproveitamento dos recursos e potencialidades locais. Tendo suas bases formuladas no Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba e seguindo as premissas do planejamento participativo disseminadas pelo Sebrae nacional, o Pacto Cariri tem como objetivo dinamizar economicamente os pequenos e pobres municípios da região visando melhorar as condições de vida de sua população por meio da ação integrada e solidária dos próprios atores econômicos e sociais locais. Sob a coordenação do Sebrae-PB, a política pública de desenvolvimento passava a ser discutida, definida e priorizada pelos atores locais que contaram com o apoio institucional de programas do governo estadual e federal, de universidades e de entidades internacionais. A pesquisa visou conhecer o funcionamento deste 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 elas beneficiam? Essas foram algumas das questões levantadas tomando como foco a experiência de Cabaceiras, município onde as iniciativas do Pacto Cariri foram mais bem sucedidas em seu objetivo de gerar renda e melhorar as condições de vida da população a partir do aproveitamento dos recursos locais e do envolvimento da própria comunidade.

O artigo está assim estruturado: na seção seguinte a esta introdução, discutimos o debate corrente sobre a noção desenvolvimento local, destacando o papel das redes sociais e da articulação interinstitucional na promoção de ações coletivas efetivamente voltadas para dinamizar os potenciais de desenvolvimento. Em seguida, fazemos considerações sobre os procedimentos metodológicos, detalhando como foram utilizadas a abordagem qualitativa e as fontes de coleta de dados. Por fim, são apresentadas a análise dos resultados e as considerações realizadas, dentre as quais destacamos a viabilidade do modelo de desenvolvimento aqui estudado, tendo por premissa o envolvimento participativo dos atores locais na discussão e proposição das ações de desenvolvi-

mento. Em vista do baixo dinamismo econômico, da ausência de atividades produtivas de médio e grande porte que pudessem capitanear as iniciativas, da extrema pobreza e dispersão das unidades econômicas coube ao Estado o papel central, aqui mediado pelo Sebrae estadual, na condução do processo e na governança, ou seja, no provimento de boa parte dos recursos e na articulação dos atores sociais.

O DEBATE RECENTE SOBRE AS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Desde meados dos anos de 1970, com a crise fiscal, as críticas ao papel do Estado, enquanto planejador e indutor do desenvolvimento, vêm ocupando intelectuais e governantes de todas as partes. No Brasil, o debate pôs em foco o questionamento da forma tradicional de organização e gestão governamental a partir do esgotamento dos modelos autoritários, burocráticos e centralizados de administração pública historicamente dominantes (PIMENTA, 1998; MARINI, 2002). Pressionados pela não efetividade das políticas tradicionais no enfrentamento das crescentes demandas sociais e por movimentos de participação política nos vários segmentos da sociedade, governos de todas as instâncias têm buscado inovar as formas de intervenção no sentido de dotar a sociedade de mecanismos de maior controle e participação social nas políticas do Estado.

No entanto, é só a partir dos anos de 1990 que os estudos sobre desenvolvimento se voltam mais centralmente para as abordagens que enfocam as iniciativas de geração de renda e emprego em nível do *mundo da vida*, emanadas das demandas e das interações sociais mais próximas entabuladas no âmbito local ou territorial. Conceitos como os de arranjos ou sistemas produtivos locais, economias de aglomeração, pactos de desenvolvimento, entre outros, vêm sendo empregados para caracterizar experiências descentralizadas e partilhadas de gestão de recursos pautadas na ideia de desenvolvimento sustentável, aquele capaz de integrar esforços e gerar autonomia conciliando crescimento econômico e bem estar da população, inclusive, com proveito das gerações futuras a partir do bom uso dos recursos (naturais, técnicos, culturais, sociais) endógenos.

Globalização e mudanças no Estado desenvolvimentista

No campo fenomenológico, essas iniciativas resultam de um conjunto de fatores, em nível global e interno, que desde a década de 1980 vêm pressionando o ajuste das estratégias produtivas e de políticas públicas em todas as partes. Elas surgem impulsionadas pelas mudanças econômicas, políticas, institucionais desencadeadas pelo desmonte do que os teóricos da escola da regulação francesa chamaram de regime de regulação fordista (DUBRESSON e FAURÉ, 2005; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007; LINS, 2007; ALBURQUERQUE, 2004). Por essa linha de análise, as experiências contemporâneas de desenvolvimento local respondem ao vazio deixado pelo desmonte de um padrão de desenvolvimento que vigorou, sobretudo nos países de mais longa tradição democrática, no período que vai do pós-segunda grande guerra até meados dos anos 1970. O regime fordista, então dominante, impunha um marco regulador à livre competição de mercado, tendo como fundamento a proposta de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social, o que, até a década de 1930, as nações tinham relegado ao livre arbítrio das relações na esfera privada.

Como um padrão de desenvolvimento, o regime de regulação fordista foi construído sob o guante de um pacto político e social entre capital e

trabalho, tendo o Estado como grande mediador e garantidor dos direitos de representação e de proteção social. Este passava a exercer papel central na regulação do conflito de classe, nas políticas macroeconômicas anticíclicas e na planificação e coordenação da economia e do desenvolvimento, investindo significativamente (diretamente ou via subsídios) nos setores de infraestrutura produtiva e dos serviços públicos, sobretudo nas áreas sociais. É desse período que nasce, pois, o Estado interventor e planejador – de inspiração keynesiana/beveridgiana –, ampliando sua esfera de atuação para regular o mercado e garantir proteção social, assegurando, assim, as bases da própria acumulação capitalista em molde monopolista e centralizador. A natureza, a característica e a intensidade da sua intervenção variaram de país para país e entre as regiões, sendo mais elevado o padrão de desenvolvimento e mais amplas as conquistas sociais naquelas onde foi mais aberto o espaço de participação política dos atores sociais (essencialmente via sindicatos e partidos políticos) na definição das regras do crescimento e da redistribuição da riqueza (BOYER, 1995).

As sociais democracias do norte da Europa são emblemáticas de uma trajetória de capitalismo planejado/organizado (OFFE,1991) que deu certo (evidentemente considerando as críticas e ponderações que lhes são próprias) em termos de crescimento econômico, de consolidação de instituições democráticas e do padrão mais universalista de bem-estar (de cidadania) conquistado pela população (SPING-ANDERSEN, 1993). Nas regiões de capitalismo mais periférico, como a América Latina, por longo período e quando as bases da acumulação capitalista estavam se consolidando, predominaram regimes políticos autoritários. O padrão de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento como cunharam os economistas) se deu em bases muito estreita de abertura política.

No Brasil, sob o comando do governo Vargas, o Estado passava a intervir na economia, regulando as trocas, investindo pesado na infraestrutura produtiva de base, mas mantendo sob tutela os movimentos políticos e sociais, de maneira a reduzir substancialmente a autonomia das organizações de representação (sindicatos, partidos políticos, associações diversas de representação de interesses). Constituía-se, assim, um Estado forte (autocrático) e centralizador, cujas políticas eram forjadas por meio de processos decisórios insulados nas instâncias de uma elite tecnocrata, fortemente influenciada pelos interesses das classes dominantes. Caldo de cultura do autoritarismo das relações de classe no país e das políticas do *estado desenvolvimentista* foi que o crescimento econômico – a acumulação – se deu sem gerar distribuição de renda e em patamares de extrema desigualdade econômica e social, refletida, inclusive, nos desequilíbrios regionais.[1]

Considerando essas especificidades históricas e as mudanças advindas com a redemocratização do país, em meados da década de 1980, autores como Diniz (2007, 1995), Martins (1997) e Bresser-Pereira (1998) argumentam sobre a fragilidade institucional a atravancar, ao longo do tempo, as necessárias reformas e as iniciativas de desenvolvimento em molde mais participativo e universalista. Entre as debilidades sobressaem, discorre Diniz (2007),

> [...] a incompletude do processo de constituição da cidadania, resultando importantes lacunas quanto aos direitos civis e sociais (cidadania de baixa intensidade), o estreitamento dos espaços públicos, além de sérias deficiências quanto à efetividade da lei (DINIZ, 2007, p. 39).

Quanto a esta última debilidade, podemos lembrar que a informalidade da economia e do trabalho, que explica, entre outros fatores, o baixíssimo patamar de renda e da abrangência dos direitos dos trabalhadores brasileiros, está na base

dos problemas sociais mais agudos com que se deparam os governos, sobretudo pós-mudanças econômicas neoliberais da década de 1990.

O fenômeno da globalização, fortemente impulsionado pelas forças do livre mercado, das inovações tecnológicas, das trocas econômicas mais interdependentes entre países e regiões (embora sob condições de forte assimetria), do fortalecimento do poder corporativo em detrimento da soberania dos estados nacionais, pôs em xeque o regime fordista de desenvolvimento nos países centrais e asseverou os desafios do próprio crescimento econômico, mas, sobretudo, da democracia e dos déficits de inserção social nos países em desenvolvimento. Ideologicamente e como noção, a globalização foi instruída pelo pensamento econômico neoliberal, que postulava a liberdade de mercado, a livre especulação financeira, a lógica do ganho rápido e de curto prazo, portanto sem os compromissos políticos e sociais do pleno emprego da era fordista. A globalização, pois, entendida aqui a partir de sua dimensão mais econômica, e, portanto, considerando as demandas de adaptação e inserção competitiva dos países nos mercados internacionais, pressionou a reestruturação produtiva das empresas e uma redefinição no papel do Estado. Essa ideologia, assimilada com afinco na década de 1990 pelos governos de boa parte da América Latina, foi concretizada por meio de políticas que expressavam o afastamento ou o afrouxamento dos controles do Estado sobre a economia. Esse passava a intervir menos e abrir mão de suas prerrogativas de planejador e coordenador do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.

Nesse novo contexto, no Brasil, as mudanças foram avassaladoras em termos da desestruturação industrial, do mercado de trabalho e do aparato de planejamento do Estado. Mais especificamente, nos governos neoliberais de Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1998-2002) foram privilegiadas as políticas de estabilização monetária e de equilíbrio fiscal, alicerçadas no tripé desregulamentação-privatização-abertura comercial. Tais políticas redundaram em crescente dependência dos instáveis e voláteis investimentos externos e no forte choque de competitividade vivido pela economia, que desencadeou um fenômeno de demissão em massa jamais registrado na história da industrialização do país. Pondo em marcha a reestruturação produtiva da economia, as estratégias de redução de custos das empresas (e também do Estado) via fechamento de plantas, enxugamento de quadros, transferência para as chamadas áreas *green-fields* e via subcontratação implicaram o aumento do desemprego, da informalidade e das já enormes demandas sociais.[2]

Por sua vez, o Estado abandonou a política desenvolvimentista que orientou o projeto de industrialização via substituição de importações desde a década de 1930. Com o desmonte dos programas de integração regional (caso da Sudene, por exemplo) e os fracassos das iniciativas de construção de pactos setoriais (DINIZ, 1994), a política de desenvolvimento, agora de forma não coordenada e sob o regime de competição, a chamada guerra fiscal, se transferia para os níveis estadual e municipal, puxada, também, pelo processo de descentralização administrativa do estado brasileiro.

Redefinindo o paradigma conceitual

Refletindo essas mudanças mais amplas, no campo epistêmico, as iniciativas de desenvolvimento local expressaram um significativo deslocamento do paradigma teórico-conceitual nos estudos sobre desenvolvimento das abordagens macrocentradas, por demais economicistas e tendo como base a grande indústria monopolista para abordagens microcentradas tendo o local como unidade de referência e a própria noção de desenvolvimento pensada também a partir de di-

mensões não econômicas. Essa redescoberta das formas flexíveis de produção no nível local (ALBURQUERQUE, 2004), e que vem a reboque da crise do modelo fordista de produção em massa, não exclui a perspectiva macroeconômica, ao contrário, demanda um esforço de análise multidimensional e mais integrada, capaz de apreender os nexos de mão dupla da relação do local com o nacional e destes com o global. Por esse novo enfoque, deixa de ser predominante pensar e planejar desenvolvimento a partir das instâncias mais elevadas e centralizadas de decisão para fazê-los de forma articulada às demandas das bases em nível local e participativo (ALBURQUERQUE, 2004; DUBRESSON e FAURÉ, 2005; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007).

A multiplicidade de fatores envolvidos na definição do local como unidade de referência dos programas de desenvolvimento nos remete à consideração de pelo menos três dimensões centrais. Fauré e Hasenclever (2007:19) assim as resumem: a endogenia, ou seja, a existência de recursos locais, materiais e imateriais, que podem ser mais bem explorados e valorizados por uma comunidade; a territorialidade, que nos diz mais que uma delimitação geográfica, mas compreende as interações entre os atores sociais, que constroem um espaço de atuação onde as relações são mais densas e produtivas do que as produzidas fora dele; e a dimensão das relações institucionais, cuja interação é pautada em valores e crenças, podemos dizer, historicamente construídos e continuamente reinventados pelos atores sociais.

Alburquerque (2004) parte dessa mesma linha de argumento para nos chamar a atenção para o fato de que a abordagem do desenvolvimento local enfatiza os valores de identidade, diversidade e flexibilidade. Esses, por sua vez, não estão baseados na grande indústria, mas nas características gerais e locais de uma dada área. Nesse sentido, as firmas, unidades motoras do desenvolvimento, não atuam isoladamente e não podem confiar apenas na sua capacidade de gerar economias de escala (o âmbito interno). Mais que isso, essas mesmas economias podem ser potencializadas pela sua ligação com o ambiente local externo, gerando economias locais externas.

Por esse novo prisma de pensar o desenvolvimento, ganha relevo a dimensão da interação e da articulação entre os atores sociais (as unidades produtivas, o poder público, a sociedade civil) sob uma lógica de ação mais cooperativa, em contraponto aos comportamentos individualistas e de competição, e em que se destaca a importância da construção das redes sociais. A ideia-base é a de que o processo ou a atividade de produzir a vida está profundamente enraizado em seu contexto social imediato, nas relações e interações sociais de atores que partilham recursos, estabelecendo obrigações recíprocas pautadas na confiança. Esses elementos mais subjetivos das relações sociais extrapolam o campo exclusivamente econômico da ortodoxia, dando lugar a um conceito que vem sendo mais centralmente explorado, posto apresentar-se como um fator distintivo na explicação de certas iniciativas bem sucedidas de desenvolvimento local. Trata-se do conceito de capital social que, numa definição de Bourdieu (1986, p. 248), aqui livremente traduzida, constitui "o agregado dos recursos reais ou potenciais que estão unidos no seio de uma rede duradoura de relações mais os menos institucionalizadas de reconhecimento mútuo, ou, em outras palavras, de pertencimento a um grupo".

O capital social, em seu enfoque cultural, pode ser entendido como a combinação de um conjunto de fatores que envolvem valores, normas de comportamento partilhadas, atitudes proativas e empreendedoras, criatividade, e que é desencadeado, fundamentalmente, pela capacidade de construção de espaços de mobilização e participação dos atores sociais. Esses fatores intangíveis, muitas vezes já existentes em determinada geografia, podem ser localmente valorizados, tra-

balhados para gerar espaços de consenso e confiança mútua. A participação dos atores sociais na discussão e proposição das ações para solucionar os problemas locais está, portanto, na base do processo de construção e fortalecimento das redes sociais ou das identidades locais/regionais de que falava Alburquerque (2004), e é um elemento interpretativo central das novas iniciativas de gestão do desenvolvimento.

No entanto, nossa atenção também deve se voltar para a dimensão institucional relacionada ao tema. No caso do Brasil, como mencionado antes, o processo de descentralização administrativa que acompanha a própria redemocratização, ainda que controverso dado o forte legado do centralismo e do autoritarismo que caracterizaram a gestão pública e a relação do Estado com a sociedade no nosso país, tem sido um dos principais impulsionadores das iniciativas de gestão local. A maior autonomia conquistada pela administração pública nas instâncias estadual e municipal tem feito com que os governos busquem gerar alternativas para solucionar os problemas de sua comunidade com os recursos de seu próprio território. E aqui, para fazer jus ao conceito, deve-se destacar o componente de endogenia que essas iniciativas de desenvolvimento devem portar e o nível de participação e controle exercido pelos próprios atores sociais locais, o que remete à sua capacidade de mobilização e representação (BARQUERO, 2001; LINS, 2007).

Estamos falando, pois, na densidade e na qualidade das relações institucionais entre o poder público e a sociedade civil organizada (associações ou cooperativas de produtores, instituições de formação e desenvolvimento tecnológico, entidades representantes (e fomentadoras) de interesses comunitários diversos, ONGs, etc.). Essa articulação, mais horizontal e mais complexa, aparece como elemento fundamental na concepção das iniciativas de desenvolvimento local, sobretudo nos contextos que se propõem mais democráticos e em que, para o êxito de qualquer programa, se tornam imprescindíveis a construção e a viabilização dos canais de comunicação, de participação (pautada na cooperação) e de controle social. O ponto-chave aqui, escreve Dowbor,

> [...] é a iniciativa, o sentimento de apropriação das políticas, que é devolvido ao espaço local, onde as pessoas podem participar diretamente, pois conhecem a realidade e a escala de decisão coincide com o seu horizonte de conhecimento (DOWBOR, 2006, p. 3).

Dessa perspectiva de análise emergem as relações intergrupais e interinstitucionais mais comumente dotadas de maior formalidade. Isso requer, conforme esclarece Alburquerque (2004, p. 160), a criação de um consenso institucionalizado entre os principais atores sociais locais, público e privado, em torno de uma estratégia de desenvolvimento. Importa reconhecer, assim, outro aspecto característico das iniciativas de desenvolvimento local e que remete àquela mudança de paradigma antes mencionada: a parceria ou cooperação público-privada, emanada de um consenso em que há participação dos atores sociais locais no desenho das estratégias de desenvolvimento. Ela tira de cena os projetos e iniciativas concebidos unicamente sob as diretrizes do setor público (a versão desenvolvimentista/centralizada) ou simplesmente guiados pelas forças do livre mercado (a versão liberal). Trata-se, pois, ainda que na realidade das experiências o processo seja complexo, sofra retrocessos e esteja sempre em construção, de uma revitalização da dimensão política em bases mais autônomas e democráticas de pensar e fazer o desenvolvimento, cujas ações correspondem às demandas reais definidas e priorizadas pelos próprios atores locais (ALBUQUERQUE, 2004; DINIZ, 2007; DOWBOR, 2006; BARQUERO, 2001, FAURÉ e HASENCLEVER, 2007; LINS, 2007).

Essa alternativa não prescinde, ao contrário, reforça o papel de impulsionador e articulador do Estado, ator político mais legítimo na conciliação e mediação dos interesses coletivos. E aqui pensamos na sua responsabilidade por prover o desenvolvimento em moldes que gerem autonomia e cidadania; direitos universais e não assistencialismo; em seu papel político de redistribuir a riqueza socialmente produzida. Isso que o Estado faz via políticas públicas. Nesse sentido, cabe destacar o papel e a responsabilidade das lideranças políticas (de onde partem as iniciativas e os recursos) em sua capacidade de articular e coordenar os esforços e interesses coletivos. Da capacidade de negociação e coordenação, nos lembram Fauré e Hasenclever (2007) e também Dubresson e Fauré (2005), depende boa parte dos resultados de um programa de desenvolvimento em qualquer escala. Estamos falando, portanto, da capacidade de governança. Ela envolve: a capacidade de mobilização das lideranças e seus esforços por aprimorar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses; a participação dos atores sociais e sua capacidade de cobrar, assumir e respeitar compromissos na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas; a confiança de que os esforços configurarão resultados de proveito coletivo, em outras palavras, a densidade das redes sociais (DINIZ, 2007; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007).

A governança, como logo mais veremos, quanto ao caso aqui em foco e como vem sendo retratada nos estudos sobre as experiências de gestão pública pautadas na noção do desenvolvimento local no Brasil,[3] parece ser o calcanhar de aquiles do desempenho das iniciativas de desenvolvimento local: institucionalizar mecanismos de participação espontânea dos atores sociais, de organização e representação dos seus interesses, de cooperação em prol de objetivos comuns e de longo prazo, e de controle social aparece como o grande desafio da governança urbana e regional num país em que a gestão pública foi historicamente marcada pelo centralismo, pelo autoritarismo, pelo clientelismo, pela débil relação do Estado com a sociedade. O envolvimento político dos governadores e prefeitos, sua capacidade de manter o diálogo e construir o consenso necessário entre os atores sociais, e a própria capacidade técnica das lideranças responsáveis (a capacitação dos gestores públicos), são elementos decisivos para a viabilidade dos programas.

Por outro lado, a necessidade de institucionalização do *modus operandi* das iniciativas de desenvolvimento local está relacionada à própria consolidação de uma cultura de gestão democrática e à criação de instrumentos efetivos de dinamização econômica de modo que as iniciativas não sejam atravancadas nem sofram as descontinuidades provenientes da interferência das disputas eleitorais e das diferenças partidárias. Alburquerque (2004) fala da necessidade de construção de pactos suprapartidários. O caso do Pacto Cariri logo mais abordado nos dá mostras das dificuldades desse desafio de governança.

Ademais, o bom uso que se pode fazer dos recursos endógenos (municipais/regionais) requer articulação com os programas e instrumentos de promoção emanados do nível meso e central (estadual e federal), da mesma maneira que suas iniciativas não devem estar restritas aos mercados locais e contar apenas com os recursos locais. Daí a relevância de pensar desenvolvimento de forma integrada, sobretudo no caso brasileiro, onde são sistêmicas as demandas básicas em termos de estímulo à capacidade (e a diversidade) produtiva e de geração de empregos, e onde é enorme o desafio de reduzir as desigualdades econômicas entre os municípios e regiões.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tomou por base metodológica um estudo de caso de cunho exploratório e sob a perspectiva da abordagem qualitativa. Como instrumentos de coleta dos dados primários, foram utilizados a entrevista, construída a partir de questões semiestruturadas, e a observação direta. As entrevistas foram realizadas no período de fevereiro a março de 2006 com o coordenador do Pacto do Novo Cariri, mais cinco consultores do Sebrae/PB envolvidos no programa, dois presidentes de cooperativas, quatro cooperados e um gestor público do município estudado. Na estratégia de coleta dos dados secundários, foi utilizada a análise documental, que serviu para complementar as informações primárias coletadas. A coleta de dados compreendeu o período de novembro de 2005 a março de 2006.

Ainda com relação à metodologia, deve ser claramente expresso 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 dos dados e informações de outros períodos passados, que, aqui, foram levantados por meio da análise documental e da memória das pessoas, e também das representações e significados do Pacto Cariri para elas.

O foco estava no interesse de não apenas descrever o Pacto Novo Cariri, mas de compreender a experiência vivida pelas pessoas nele envolvidas. Nossa intenção foi 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 e da comunidade na construção do programa, a efetivação das ações e os resultados alcançados.

O Pacto Novo Cariri em Cabaceiras[4]

O programa do Pacto do Novo Cariri abrange a Região do Cariri Paraibano, que é composta por 31 municípios. Dentre esses, a cidade-polo de Cabaceiras representa a experiência que mais deu certo em termos do alcance de sua proposta, qual seja,

> [...] a de desenvolver a região por meio da diversificação da base econômica e do fortalecimento e expansão da pequena empresa mediante a ativação de suas vocações e potencialidades num processo em que se considera fundamental a mobilização das capacidades e o espírito criativo das comunidades locais (CÂNDIDO, 2007, p. 146).

Com uma população de uns 5 mil habitantes e extensão territorial de aproximadamente 500 km^2, 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 pelo 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 quilômetros de lajes com formação rochosa única no mundo. Por esses atributos, a cidade tem atraído turistas de vários países. O município tem sido palco de produções cinematográficas – cenário de gravações da premiada minissérie *O Auto da Compadecida*, da Rede Globo de Televisão.

A experiência de desenvolvimento local nessa cidade já apresenta os seus primeiros resultados: a cidade foi uma das vencedoras do Ciclo 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 no ano de 2004.

O que é o Pacto do Novo Cariri

O Pacto Cariri foi concebido como instrumento de política pública do estado da Paraíba, que, a exemplo de outras iniciativas bem-sucedidas de gestão pública, como no caso do Ceará (SIMIELLI, 2008; REBOUÇAS *et al*., 1999), buscava inovar suas formas de intervenção incorporando os ideais do desenvolvimento sustentável na ação de planejamento. Buscava-se enfrentar o quadro de desemprego e pobreza absoluta na região a partir do aproveitamento de suas potencialidades (econômicas, culturais, geográficas) e das ações discutidas e priorizadas pelos próprios agentes econômicos e sociais das diversas comunidades.

O Sebrae, entidade que exerce função estratégica na coordenação das 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 formação de parcerias e a gestão compartilhada de ações e atividades (SEBRAE, 2003, p. 1).

O mesmo entendimento foi confirmado por meio das entrevistas realizadas junto aos sujeitos de pesquisa que encabeçam algumas das esferas que compõem o Pacto:

> 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 ao nível do município, buscando a integração regional [...]. Não tem estrutura definida, 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 1).

O primeiro aspecto a se destacar aqui é que a iniciativa parte da instância estadual de planejamento público, que, por intermédio do Sebrae estadual, buscou um caminho, não institucionalizado, para disseminar e estimular o desenvolvimento econômico da região a partir das potencialidades dos produtores locais, contando, para isso, com a iniciativa empreendedora e com a participação política desses produtores. O modelo produtivo pautado no cooperativismo, numa região em que a experiência das cooperativas já se fazia presente, ainda que em patamar de muito baixo desenvolvimento dada a carência de recursos e de articulação entre os produtores, serviu de base para o planejamento das ações, que passaram a ser discutidas com a comunidade.

O Sebrae, que atua como o principal propulsor e disseminador do modelo, articula as várias frentes de ação previstas no Procariri (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Cariri), e parte de um conjunto de iniciativas que objetivam ações de desenvolvimento local, integrado e sustentável, com base nas potencialidades territoriais do estado da Paraíba. Seu papel se destaca na sensibilização e mobilização da comunidade; na orientação e estruturação do processo, na formação dos fóruns onde são debatidas as capacidades, as ações e prioridades na utilização dos recursos; na capacitação das lideranças locais para o planejamento, a articulação e a gestão compartilhada das ações do desenvolvimento (diagnóstico participativo), e na elaboração final do próprio plano de desenvolvimento local/regional. São os seguintes os projetos de desenvolvimento que integram o Procariri: 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.

Esses projetos foram elaborados após diagnóstico local com a realização de fóruns em que houve a participação de membros da sociedade civil local. Na realidade, alguns projetos se desenvolvem mais que outros, assim como alguns municípios se destacam mais que outros na assimilação da proposta.

O Pacto do Novo Cariri teve início no final de 1999 e começo do ano 2000. A escolha da região do Cariri foi muito questionada pelas autoridades do governo, que achavam que a região, por ser a mais pobre e atrasada, não era a ideal para se aplicar o modelo. Com o passar do tempo, verificou-se que justamente por ser aquela região a mais pobre e a menos assistida, os seus cidadãos acabaram sendo mais receptivos à implantação da nova filosofia. Em outras regiões do Estado, onde foi posteriormente aplicado o modelo, não foram obtidos os resultados esperados, sendo isso atribuído, de acordo com informações colhidas nas diversas entrevistas, à "descrença" dos cidadãos com a política local. Descrença que é fruto, principalmente, das sucessivas tentativas do modelo tradicional intervencionista, sem a mobilização e a participação popular, e que não lograram êxito na redução da pobreza na região.

A ideia do Pacto era desenvolver na região uma nova cultura, a cultura do empreendedorismo, em contraponto à do empreguismo. Conscientizar os cidadãos a partirem para seus próprios negócios em vez de esperarem por uma oportunidade de trabalho. A princípio, essa ideia foi disseminada pelo Sebrae em vários municípios, por meio de fóruns de discussão/conscientização, onde os membros das comunidades locais passaram a se reunir e a definir as suas potencialidades mediante um diagnóstico participativo.

Em seguida, foram realizados os programas necessários para que aquelas potencialidades fossem exploradas, e aqui entra em cena a parceria público-privada entre os atores sociais responsáveis pelos recursos. Das diversas entidades participantes do Pacto, ganha centralidade o papel do governo do estado, do governo federal e do Sebrae estadual, este último, enquanto coordenador das ações. Mas devemos ainda destacar: o Banco do Brasil, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), as prefeituras municipais engajadas ao Pacto, o Senai, e uma entidade estrangeira de fomento à formação técnica. A articulação institucional entre estas instâncias exercida por parte do governo estadual certamente explica parte do êxito do Pacto em algumas cidades, mas a outra parte da explicação pode ser encontrada, como veremos, na proposta política do modelo, que partiu do engajamento dos produtores locais, o que tem impulsionado a construção e o fortalecimento das redes sociais.

Nesse aspecto, um elemento de destaque, conforme a literatura já nos chamava a atenção, foi a capacidade de governança do Pacto, sobretudo no que diz respeito ao envolvimento dos líderes políticos locais com as ações e compromissos efetivamente advindos das escolhas e prioridades definidas comunitariamente, algo despojado dos interesses imediatos da política partidária e da velha gestão autocrática e patrimonialista. As entrevistas revelaram que a participação da gestão pública municipal nas ações desenvolvidas pelo Pacto foi de fundamental importância. Sem ela, o Pacto não teria se efetivado, e isso fica evidente quando constatamos que, nos municípios abrangidos pela proposta, onde não foram encontradas lideranças locais capazes (ou interessadas) de apoiar e mesmo conduzir o processo, o Pacto não funcionou.

No início, somente nos municípios de Cabaceiras, Monteiro e Sumé foram encontradas lideranças interessadas em dar início ao Pacto, o que deu surgimento à ideia de que o Pacto era "de alguns". As resistências, inclusive por parte dos produtores e da comunidade, ao que parece provinham (e ainda provém) da ausência de uma cultura política participativa, da desconfiança do novo, da ve-

lha mentalidade coronelista e patriarcal ainda fortemente enraizada na política e na gestão pública da região, das disputas partidárias. Com o passar do tempo e com o efeito do dinamismo econômico das primeiras iniciativas, novas adesões foram registradas e o Pacto ganhou relevo. A concepção de que ele era de alguns foi sendo mudada. Nas 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).

O município de Cabaceiras, onde focamos nossa pesquisa, apesar de apresentar um dos menores índices pluviométricos do país, com condições que a princípio poderiam ser consideradas adversas ao desenvolvimento, vem sendo palco de uma das experiências de sucesso do Pacto. Após realizados os fóruns, em que se buscou diagnosticar quais seriam as potencialidades da região, ficou constatado que poderiam ser explorados a caprino-ovinocultura, o turismo, o artesanato, a micro e pequena empresa, e que poderia ser diversificada a base agrícola.

Também como resultado das deliberações dos fóruns, definiu-se que deveria ser incentivada a educação empreendedora e modernizado o aparelho municipal de gestão. A partir de então, foram incentivadas várias iniciativas, dentre as quais destacamos a exploração da caprino-ovinocultura por meio da Ascomcab (Associação dos criadores de caprinos e ovinos do município de Cabaceiras), do artesanato por meio da Arteza (Cooperativa dos curtidores e artesãos em couro da Ribeira), do turismo, que é explorado pela iniciativa privada. Também foram desenvolvidas iniciativas voltadas para o treinamento e capacitação de servidores municipais e de incentivo à educação empreendedora.

Com relação a caprino-ovinocultura, mudar a mentalidade dos criadores da região foi uma das primeiras grandes dificuldades, isso porque existia ainda a concepção de que o ideal seria a criação dos bovinos, fato que foi rechaçado através de estudos de viabilidade econômica que provaram que, para a região, a caprino-ovinocultura era muito mais vantajosa apresentando, sobretudo, custos inferiores aos da pecuária. A partir da caprino-ovinocultura foram exploradas as atividades relativas ao artesanato com a utilização do couro do bode, a comercialização do leite da cabra, e, mais recentemente, estão sendo realizados os preparativos para se explorar comercialmente, também, a carne do animal.

Depois de identificada a riqueza cultural da região, constituída da mistura indígena, europeia e africana, foi incentivada a atividade artesanal, apontada como alternativa de ocupação da mão de obra e de fixação dos munícipes na suas comunidades de origem. Também foram realizados estudos a fim de identificar as potencialidades que poderiam ser exploradas pelo turismo por meio de eventos ou de suas belezas naturais. A região é rica na tradição folclórica, que se manifesta, sobretudo, nas festas populares e na música. A promoção da figura do bode, o principal produto econômico da região, em todo o estado da Paraíba e nos estados vizinhos, foi uma das estratégias de dinamização da economia. Um dos destaques do município de Cabaceiras é a realização da Festa do Bode Rei, quando são realizados jogos envolvendo a figura do bode e também são comercializados vários pratos típicos elaborados a partir da culinária que utiliza a carne de bode. Essas atividades vêm propiciando um incremento considerável do turismo na região, trazendo novas divisas para a população local e, consequentemente, para o município. Essas iniciativas de aproveitamento das potencialidades locais (a endogenia), a partir de sua dimensão não apenas econômica, mas também cultural, apresentam coerência com a noção de desenvolvimento local antes discutida.

O Pacto Novo Cariri, na cidade de Cabaceiras,

tem trazido bons resultados. A área do Turismo, impulsionada pelo Hotel Fazenda Pai Mateus, na região do Lajedo, propiciou a mudança de comportamento em relação aos recursos naturais, que antes eram explorados de forma predatória. Outro fator importante é que o fluxo de turistas incentivou o surgimento de outras atividades como hotéis, pousadas, bares, restaurantes e lojas de artesanato, gerando emprego e renda para comunidade, numa região até pouco tempo assolada pela pobreza e pela fome.

Decorrente dos programas de formação e aperfeiçoamento da atividade produtiva, que contou com fundamental apoio de pesquisadores da UFCG e consultores técnicos do Sebrae, foi perceptível a evolução da caprino-ovinocultura com a implementação de novas tecnologias, melhoria da qualidade do rebanho, aumento da produtividade das cabras, adoção de manejos sanitários, investimento em infraestrutura. A preocupação com a saúde dos caprinos reverte-se não só em uma melhor qualidade do leite e no aumento da produção, como também em uma melhor qualidade do couro destinado ao artesanato. Com a parceria entre as associações de produtores, o Sebrae e o Banco do Brasil, foi instituída na região a figura do "ADR" (agente de desenvolvimento rural), que é um agente de saúde dos animais. Esses agentes passam o dia visitando os produtores a fim de averiguar a saúde do rebanho, como também, instruir os criadores sobre a melhor forma de seu manejo.

O programa de industrialização do leite de cabra em sistema de cooperativa serve de exemplo para ilustrar o que acabamos de comentar. No início, a produção de leite diária não chegava a 100 litros, que era o mínimo necessário para que a máquina que industrializa o leite funcionasse. Existia na região uma pequena produção para consumo próprio dos criadores, mas a máquina encontrava-se guardada sem utilização nenhuma. A situação era tão caótica que os produtores estavam vendendo suas cabras para se manter. Foi preciso importar leite de outras regiões e adicionar leite de vaca para poder fazer a máquina funcionar e testar o processo pela primeira vez. Hoje, a produção diária atinge os 20 mil litros de leite, e a expectativa dos produtores é atingir os 30 mil litros diários. A cooperativa de Cabaceiras já se prepara para produzir, além do leite, o iogurte, o queijo e o achocolatado.

O próximo passo a ser dado com relação a caprino-ovinocultura é a exploração industrial da carne do animal. Para tanto, é necessária a participação das diversas entidades que constituem o Pacto. Será necessária a aquisição de maquinário, o treinamento dos participantes, o acompanhamento das operações iniciais, a realização de cursos visando esclarecer os produtores sobre as melhores técnicas de produção e toda a infraestrutura de industrialização. O caminho normalmente perseguido para a 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.

É interessante comentar sobre um entendimento comum na região: antes do Pacto, os produtores vendiam as cabras para a compra de ração para o gado; hoje ocorre o inverso, vende-se o gado para a compra de ração para os caprinos. O coordenador do Sebrae expressa assim essa mudança de mentalidade:

> Agora no final do ano em uma feirinha lá em Cabaceiras, um produtor tava lá, 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 a dia (Coordenador Sebrae).

No entanto, a caprino-ovinocultura ainda não alcançou a sustentabilidade pretendida no que diz respeito à produção leiteira. Sua produção é subsidiada pelo governo por meio da compra de

leite de cabra, que se dá por um preço artificial de R$ 1,40/l. Desse total, 40 centavos se destinam às usinas de beneficiamento e o 1 real restante constitui a renda direta do produtor, possibilitando que, mesmo no período de estiagem, a produção seja vantajosa. O programa é essencialmente financiado por recursos federais, por meio do Fome Zero, que contribui com 80% dos recursos, e pelo estado da Paraíba, que contribui com os 20% restantes. É importante, pois, frisar aqui o incentivo do governo no desenvolvimento inicial do programa. Essa iniciativa, diferentemente do caso dos hotéis, parte da iniciativa de pequenos produtores que não dispõem dos recursos necessários à expansão de sua produção e que dependem fundamentalmente das demandas do setor público. Dos 20 mil litros de leite produzidos diariamente, cerca de 15mil litros são destinados a escolas, creches e hospitais da rede pública. Os 5 mil litros restantes se destinam ao mercado. A iniciativa, nos parece, é indicativa de uma convergência virtuosa de interesses que realça o papel do Estado como promotor dos pequenos empreendimentos. Por essa via, ele atende às suas demandas sociais e promove o desenvolvimento local. O desafio é tornar a produção competitiva no sentido de que ela prescinda dos subsídios, e para isso os produtores já estão se preparando. Por exemplo, a perspectiva de diversificar a produção para os iogurtes, queijos e achocolatados parece um bom indicativo das possibilidades de autonomia.

Além da produção do leite, Cabaceiras também desenvolveu o artesanato feito a partir do couro dos caprinos, merecendo destaque o trabalho da Arteza, localizada na Ribeira, pertencente à zona rural do município. Essa cooperativa produz bolsas, sandálias, chapéus, etc., e comercializa seus produtos para várias capitais do Nordeste. Hoje, a produção de sandálias, que é o "carro-chefe" das vendas, gira em torno de 1 mil pares/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 o que era produzido. Com a criação da cooperativa ficou mais fácil comercializar e desenvolver a produção do artesanato.

A cooperativa é resultado da participação de vários entes, dentre eles: governo federal brasileiro, governo estadual, governo municipal, por meio do Projeto Competir, Parque Tecnológico da UFCG, Senai, Sebrae e a GTZ (Sociedade Técnica Alemã) que é um agente do Governo alemão. Essas instituições forneceram, e alguns continuam fornecendo, a infraestrutura e o treinamento ao pessoal envolvido na cooperativa. A expectativa atual dos cooperados é a de ampliar a produção para expandir a comercialização, inclusive, para fora do país. Segundo informação de um dos entrevistados, um dos responsáveis pela administração da cooperativa, a produção é insuficiente para atender a demanda: "São muitos pedidos, e a gente só consegue atender a metade" (Cooperado 3). As dificuldades se dão, sobretudo, por conta da insuficiência da capacidade da infraestrutura produtiva.

Anexo à cooperativa funciona a Incubadora dos Artefatos de Couro e Calçados (Inac), onde atualmente 12 jovens estão sendo incubados. Eles serão futuros pequenos cooperados, o que já acontece com outros que passaram pela incubadora e que hoje possuem o seu próprio negócio. Além dos cooperados, que atualmente compreendem 46 produtores, existem os que se beneficiam indiretamente do artesanato, perfazendo um total de 180 indivíduos que possuem uma fonte de renda que antes não existia. Os cooperados produzem em suas próprias residências, curtindo e processando o couro para a confecção de sandálias, cintos, bolsas, etc. Quando necessário, eles se dirigem à cooperativa para utilizar algumas das máquinas lá existentes. Depois de finalizado o produto, o mesmo é levado para a cooperativa,

que se responsabiliza por sua comercialização. O papel da Inac deve ser ressaltado porque ela vem proporcionando não apenas uma oportunidade de renda aos cidadãos do município, mas também uma profissão, 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, assim, o êxodo para as grandes cidades.

Vale atentar, mais uma vez, para a importância fundamental do apoio público, o papel redistribuidor do Estado de que falávamos antes, para a viabilidade dessas iniciativas de desenvolvimento em regiões paupérrimas onde não há capital acumulado. Ainda que inerente à noção de desenvolvimento local se encontre a ideia de sustentabilidade, ou seja, de autonomia, o Pacto Cariri não teria sido possível sem a intervenção e os subsídios estatais. Aliás, essa lógica não foge à regra do desenvolvimento do capitalismo em todas as partes em que, a partir do aprimoramento dos instrumentos keynesianos de controle anticíclico e de planejamento econômico/social, o Estado sempre atuou como figura central na promoção do desenvolvimento (FURTADO, 1998 e 2000; CASTEL, 1998).

Por outro lado, não podemos esquecer a dimensão macro e sistêmica de qualquer política de desenvolvimento/crescimento. Ainda que pudéssemos afirmar que as unidades produtivas fomentadas pelo Pacto Cariri são autossustentáveis, seu desempenho dependerá sempre de uma série de fatores que provém da capacidade de atuação do Estado: a infraestrutura coletiva e social, a política de educação/formação, a estabilidade monetária e cambial, só para citarmos alguns pontos centrais de sua intervenção em qualquer contexto e setor da atividade econômica. Isso, ao que parece, torna a autonomia algo relativo. No entanto, estamos tratando de iniciativas desenvolvimento em regiões de baixíssimo dinamismo econômico, onde atividades produtivas de médio e grande porte, que poderiam capitanear as iniciativas, estão ausentes, de extrema pobreza e dispersão das unidades econômicas, cabendo ao Estado, mais do que em qualquer outra região, o papel central de alavanca e promoção dessas iniciativas de desenvolvimento.

O ponto chave aqui é em que medida sua intervenção constitui meio de alavancar a atividade produtiva e capacitá-la a seguir com as próprias pernas, buscando autonomia, ou em que medida ela constitui pura política de assistencialismo, portanto, forma de dominação. Acreditamos que o Pacto Cariri caminha, ainda que a passos lentos e a despeito da sua baixa institucionalização, no sentido de gerar autonomia produtiva. Primeiro, porque tem atuado na formação e qualificação dos produtores, gerando ofícios; segundo, porque tem estimulado o sentimento de apropriação da política, de que falava Dowbor (2006), ou de pertencimento, de que falava Bourdieu (1986), ainda que não possamos subestimar o legado histórico do autoritarismo, da desconfiança e do medo nas relações com o Estado e a histórica tradição de políticas assistencialistas que marcaram a atuação do Estado na região (a denominada indústria da seca é emblemática). Mas vejamos, então, como vem se desenvolvendo esse sentimento de apropriação da política no município de Cabaceiras.

O florescimento da participação popular no Pacto Novo Cariri

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 fomentadas pelo Pacto Novo Cariri. Para os entrevistados, é nítida a evolução dessa participação e o amadurecimento político dos cidadãos. A qualidade de vida tem melhorado substancialmente, fruto do desenvolvimento das atividades surgidas e das alternativas de renda geradas. A fala de um dos

entrevistados pertencente a uma das cooperativas localizadas no município de Cabaceiras respondendo à questão de como era o município antes do Pacto é bastante representativa:

> [...] 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 1).

A região do Cariri era considerada a mais problemática e miserável do estado da Paraíba. Ela apresenta hoje, segundo censo do IBGE (2000), o 8º melhor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), o 5° melhor índice de Alfabetização da população e o 6º melhor lugar em relação à 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%.

O Pacto Cariri tem sido um dos grandes responsáveis por essas mudanças. No começo foram enfrentadas grandes dificuldades na adesão dos cidadãos por vários motivos. Dentre eles, o antagonismo político 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 implementar o modelo por questões políticas locais. Os programas educativos advindos com o Pacto têm procurado mudar essa mentalidade e conscientizar as pessoas sobre o fato de que, para que a região alcance o desenvolvimento, é preciso o trabalho em conjunto, através da união de todos, e de que os resultados dessa união serão benéficos para todos, independentemente de partido político. Conforme argumentou 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 2).

Uma das medidas que tiveram como objetivo "fazer respeitar o posicionamento de cada um" foi a não criação de uma estrutura formal para gerir o Pacto. A necessidade dessa estrutura tinha sido, a princípio, pensada pelos seus idealizadores, mas com o passar do tempo e o desdobrar das atividades chegou-se à conclusão de que o modelo, para funcionar de forma participativa, prescindia de uma estrutura formal e hierárquica de comando. O poder deveria estar distribuído entre os participantes. Assim, o Sebrae atua como agente articulador dos programas, mas muitas das iniciativas já vêm sendo tomadas pelos produtores. Hoje, apesar de aquele órgão ter uma série de reuniões agendadas para o Pacto, os cidadãos do Cariri promovem suas próprias reuniões e tomam decisões que são acatadas, na medida do possível, pelos outros atores envolvidos. Isso denota que os cidadãos, aos poucos, estão mudando as suas concepções e passando a compreender a importância da participação política e da cooperação. Isto também denota que parece estar aumentando a confiança da população nos projetos de desenvolvimento do seu município. O fato da região do Cariri ter sido a primeira a apresentar uma proposta de PPA (Programa Plurianual) ao governo do estado e de esta proposta ter sido discutida com associações e lideranças representativas dos produtores e cooperativas demonstra certo grau de amadurecimento político da região.

Eis aqui o outro elemento explicativo do bom desempenho do Pacto nos municípios que acreditaram e fizeram confluir os esforços para sua concretização: o fortalecimento das redes sociais ou do capital social. Num projeto de desenvolvimento local está associada à noção de capital social a ideia de aproveitar e trabalhar valores, crenças, atitude pró-ativa e empreendedora no

seio mesmo das necessidades e experiências partilhadas pelos atores que fazem parte da rede de relações que dão vida ao projeto. A experiência de participar, debater e sugerir ações, os programas educativos, a implementação das ações sugeridas e, sobretudo, a vivência dos resultados do Pacto Novo Cariri parecem indicar a construção, ainda que muito incipiente, de uma nova cultura e valores que vêm contribuindo para o estabelecimento de relações de confiança, de crença na potencialidade das iniciativas, de comportamentos cooperativos, fundamentais para o êxito do Pacto.

Não nos iludamos: não estamos aqui resvalando num discurso ingênuo em prol do associativismo. Há conflitos de interesses, há interesses individuais, há indivíduos ou atores produtivos e mesmo políticos mais articulados e melhor posicionados que outros, mas há o desenvolvimento de certa consciência da necessidade de mobilização, de se fazer representar, de lutar por fazer valer o interesse coletivo, centralizado nas cooperativas, de ir atrás e não esperar passivamente; consciência essa antes adormecida. Por outro lado, há que se reconhecer que o princípio cooperativo faz parte da filosofia do modelo de gestão do desenvolvimento local escolhido e induzido pelo próprio Estado. A mudança de atitude é visível, sobretudo, quando temos em mente a ausência, no passado recente, de políticas indutoras ou sua existência, mas em moldes centralizadores, como foi típico de acontecer na região.

O Pacto Novo Cariri em Cabaceiras passou, à época do momento auge de sua implementação, por um grande teste que foi o das eleições municipais de 2004. O então prefeito do município, tendo sido contemplado com o prêmio de prefeito empreendedor, lançou seu candidato à eleição. Esse candidato não conseguiu sair vencedor nas urnas, ganhando o seu adversário oposicionista. Apesar dessa mudança, o novo prefeito de imediato manifestou a intenção de continuar dando apoio ao Pacto, um sinal da força desse programa enquanto projeto alternativo de desenvolvimento e das pressões sociais dos próprios atores envolvidos. Um movimento, então iniciado, que defendia a união dos cidadãos do Cariri com o fim de eleger candidatos que pertencessem à sua terra e que defendessem os interesses dos seus eleitores representou um importante produto político do Pacto. Nas entrevistas constatou-se que o movimento de valorização do Cariri partiu das lideranças locais que começaram a perceber a importância de se eleger pessoas da região e comprometidas com o desenvolvimento da mesma. A situação, ainda predominante hoje, é a de um verdadeiro "loteamento" político da região, sendo cada município "pertencente" a determinado deputado, mas, ao que parece, o Pacto Cariri vem contribuindo, a partir das bases, para a mudança paulatina dessa cultura política.

O Pacto do Novo Cariri também vem revelando 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. A deliberação, nos fóruns, da necessidade de as escolas locais buscarem incluir em seus conteúdos curriculares assuntos relacionados à região do Cariri (história, importância, economia, política, etc.) e fomentarem o espírito empreendedor em seus alunos, desenvolvendo neles o amor por sua terra e a vontade de transformar a região em um lugar prazeroso de se viver, é outro sinal de mudança política. 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 2).

A mentalidade do trabalhador rural nordestino

é fruto de anos de subserviência, que se iniciou com a colonização da região, na época dividida em sesmarias, e que se reproduziu nos regimes de meação, sujeição, cambão, etc., que expõem o trabalhador a condições desumanas e o elimina como sujeito. É a mudança, ainda que incipiente e paulatina, dessa cultura de subserviência e a criação de uma mentalidade de participação e cooperativismo que podem ser consideradas a verdadeira revolução promovida pelo Pacto Novo Cariri.

No entanto, uma das questões críticas que atravancam o andamento do Pacto é que as ações nesses cinco anos iniciais de seu funcionamento (que correspondem ao período aqui estudado) foram espaças, esporádicas e não harmônicas. O que remete à debilidade das formas de institucionalização e o torna vulnerável às mudanças de governo. Isso tem causado desigualdades nas possibilidades de desenvolvimento dos programas em razão, principalmente, do grau de engajamento político das lideranças locais. As ações se desenvolvem em consequência da participação e de acordo com a capacidade das lideranças locais de pô-las em prática e promoverem as mudanças. Muitas delas são iniciadas através de cursos preparatórios e palestras, sendo necessário que as pessoas acreditem e coloquem o planejado adiante. Assim, têm-se potencialidades que foram diagnosticadas e se transformaram em realidade, fortalecendo o movimento em alguns municípios, e outras que não passaram de sua fase inicial. 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 [do prefeito], todo mundo, como se diz no popular, come na mão dele. [...] É difícil mudar essa cultura (Consultor 2).

UM BREVÍSSIMO FECHAMENTO

O Pacto do Novo Cariri é uma realidade. Ele tem logrado alcançar sua meta maior que é a de gerar renda e elevar o padrão de vida e bem estar da população, onde conseguiu por em marcha suas propostas. No município de Cabaceiras, até recentemente desolado pela pobreza e pela seca, essas conquistas são notórias: o fluxo de turistas, as lojinhas de artesanato, o aumento considerável do número de veículos que substituem as sofridas mulas (praticamente todo produtor possui pelo menos uma moto para o seu transporte), a redução do número de desocupados nas ruas; e crescem os relatos de familiares que retornam do centro sul do país para trabalharem na sua cidade natal. Mas os desafios e obstáculos são enormes quando se tenta mudar a velha cultura política dominante. O processo é lento e, certamente, pode sofrer retrocessos, mas até o presente momento parece apontar para seu objetivo de sustentabilidade, sobretudo, já dá mostras de um aprendizado político e da concepção de que as coisas podem ser diferentes, a depender da capacidade dos cidadãos reverterem a política para os interesse coletivos.

Um aspecto de destaque entre as dificuldades identificadas é quanto à importância da participação do governo local na implementação das ações. 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 das potencialidades locais e abertos os fóruns de deliberações. Nessas cidades, as velhas mentalidades e disputas políticas, restritas a feudos familiares, atravancam as iniciativas de qualquer mudança. Mas o inverso também acontece: em outras localidades, apesar da implementação de algumas ações referentes ao Pacto, faltou um melhor en-

volvimento da comunidade local. Eis, aqui, um campo de estudo fértil, mas cujos elementos explicativos podem certamente ser encontrados no descrédito, na desconfiança, na ignorância, na subserviência fruto de anos de exploração que marcaram historicamente as relações entre o poder público e a sociedade no nosso país, sobretudo, no Nordeste. O amadurecimento democrático das lideranças políticas e o processo educativo são elementos fundamentais na reversão dessa cultura.

Mudar a mentalidade e a atitude do povo do Cariri no sentido de buscar desenvolver na população a capacidade organizativa impulsionadora da participação política e do espírito empreendedor e cooperativo está sendo ali 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, ainda vicejam a extrema pobreza e a velha cultura política dos coronéis e da troca de favores. Esse é o motivo principal do surgimento de disparidades no desenvolvimento recente dos municípios pertencentes à região do Cariri.

O que se espera, no entanto, é que os ventos das mudanças sejam soprados a partir das pressões das bases e como decorrência do exemplo das iniciativas bem sucedidas. Ademais, há que se ressaltar, uma vez mais, o papel de timoneiro que deve ser exercido pelo Estado, mais especificamente, neste caso, pelo Governo Estadual e sua articulação com as prefeituras municipais. Do interesse político e do amadurecimento das relações interinstitucionais poderá vir, acreditamos, a etapa mais árdua, porém imprescindível para a consolidação deste modelo de gestão de desenvolvimento local que é a institucionalização dos canais de participação e interlocução entre os atores e instituições que participam do processo. Em outras palavras, todo um trabalho político para que se viabilizem os mecanismos da governança, de modo a, em alguma medida, blindá-lo contra os reveses da política partidária.

NOTAS

[1] A despeito dos avanços democráticos das últimas duas décadas e das tentativas de reforma (administrativa e política) essa é uma característica ainda central na forma de atuação do Estado brasileiro. Conforme argumentou Diniz (2007), esse legado autoritário que centrava o poder no executivo, que obliterava os meios institucionais de interferência das forças políticas, que reprimia os conflitos e o controle social criou, em diferentes momentos, sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade. Criou, também, uma cultura de medo e de não participação política que a sociedade brasileira ainda está distante de se desvencilhar. Ver, entre outros: Diniz (2007 e 1995); Mattoso (1996); Henriques, (2000), Costa (2005).

[2] Para uma análise contundente das transformações na economia brasileira na década de 1990, ver, entre outros, Mattoso (1996 e 1999), Boito Jr. (2002), Cardoso (2003) e Costa (2005).

[3] Ver, por exemplo, Spink e Clemente (1997), e Fauré e Hasenclever (2007).

[4] O estudo de caso aqui discutido foi extraído da dissertação de mestrado intitulada *Gestão compartilhada e cidadania*: um estudo da experiência do Pacto do Novo Cariri, defendida por Márcio Reinaldo de Lucena Ferreira em julho de 2006, junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, F. Local economic development and decentralization in Latin America. *Cepal Review*, n. 82, p. 155-169, April 2004.

BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: FEE/RS; UFRGS, 2001.

BOITO JR. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. In: Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil. *Ideias*, ano 9, n. 1, 2002.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 1986.

BOYER, R. Capital-labour relations in OCDE countries: from the fordist golden age to contrasted national trajectories. In: *Capital, the State and Labour*: A Global Perspective. Aldershot, UK: United Nations University Press, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e *Res Publica*: a emergência dos direitos republicanos. In: <www.bresserpereira.org.br/papers/Estado/96direit.pdf>.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CÂNDIDO, G. A. Experiências de desenvolvimento local na Paraíba: o caso do programa Pacto Novo Cariri. In: FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*: diversidade das abordagens e das experiências. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. v. 1, p. 139-152.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. Boitempo. 2003.

CASTEL. R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, M. S. O sistema de relações de trabalho no Brasil – Alguns traços históricos e sua precarização atual. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 111-132, 2005.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (Org.) *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, v. 38, n. 3, 1995.

_____. Reformas econômicas e democracia no Brasil nos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, v. 37, n. 2, p. 277-315, 1994.

DOWBOR, L. Cidadania e desenvolvimento local: renegociando o conceito de desenvolvimento local. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2006.

DUBRESSON, A.; FAURÉ, Y.-A. Décentralisation et développment local: um lien à penser. In: *Tiers-Monde*, v. 46, n. 181, p. 7-20, 2005. Disponível em: <http://www.persee.fr>.

FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*: diversidade das abordagens e das experiências. In. FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. (Org.) Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HENRIQUES, R. (Ed.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1., Rio de Janeiro: Enanpad, 2004.

LINS, H. N. Desenvolvimento local em Santa Catarina: um breve perfil da pesquisa. In: FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. (Org.) *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*: diversidade das abordagens e das experiências. Rio de Janeiro: E-papers. 2007.

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

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos Enap*, n. 8, 1997.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1996.

MENDES, V. L. 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 do Enanpad, 1998.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PIMENTA, C. C. 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.

REBOUÇAS, O. *et al.* Gestão Compartilhada – O Pacto do Ceará. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SEBRAE. Uma comunidade ativa – uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável. Brasília: Sebrae, 2002.

_____. Programa de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável do Cariri Paraibano. João Pessoa: Sebrae, 2000.

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

SIMIELLI, L. H. Sobral: a definição das políticas públicas a partir da participação popular. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 13, n. 52, p. 43-54, jan./jun. 2008.

SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del estado del bien estar*. Valencia, ES: Edicions Alfons El Magnànim, 1993.

SPINK, P.; CLEMENTE, R. (Orgs.) *Vinte experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.