

A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO COMO FATOR INSTRUMENTAL DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Jozeane Iop¹

RESUMO: Este artigo tem como objetivo verificar a capacitação como um meio de ampliar o desenvolvimento socioeconômico pela vertente sócio-educacional. Identificar e atrelar a chamada “capacitação social” à abordagem do desenvolvimento humano e discutir sobre a riqueza do tecido associativo as quais possuem impacto direto na comunicação dos indivíduos e atores sociais em uma interação social eficaz, e por fim a representação a partir da dimensão sobre a capacidade de intervenção destes representantes em ações coletivas e definição das estratégias para o desenvolvimento local e sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Abordagem das capacitações; Participação; Representação social.

1 INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento está todo decorado com diversos traços, marcas e versões de participação, envolvendo as pessoas sendo a participação uma das premissas mais importantes para mobilizar as pessoas para o desenvolvimento sustentável.

Antes mesmo de iniciar uma ação de investimento social, deve-se considerar a participação da cidadania, os espaços de participação, a representatividade do diferentes setores – empresas, organizações não governamentais e governamentais.

Dessa maneira, a perspectiva sobre a participação, envolvimento e competências aponta as possibilidades de um engajamento com uma nova moldura determinante que reconfigura esse espaço para outro tipo de espaço: o da “capacitação social”.

Auferir esforços para a compreensão sobre o real impacto que a sociedade civil estabelece principalmente sobre o desempenho dos governos, as forças que integram os interesses pelas escolhas de projetos políticos, isso implica em considerar que a mobilização social, a consolidação da cidadania e a cultura democrática manifesta um quadro de novas pressões e desafios constantes, sendo que os governos precisam lidar com incertezas e complexidades com vistas a regular o mercado e gerar a equidade, combater a pobreza e promover o

¹ Professora de Administração. Trabalho realizado como requisito para a conclusão da disciplina Teorias do Desenvolvimento e Políticas Públicas do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UTFPR.



desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que desenvolve a dimensão econômica.

Em função disso, foi empregada a Abordagem das Capacitações (SEN, 2000) como um modelo alternativo à representatividade para as ações públicas, uma vez que o mesmo é mais compatível com os desafios que a esfera governamental enfrenta atualmente. A Abordagem das Capacitações abrange valores, que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos almejem as suas conquistas e as alcancem.

As formas mais antigas de participação persistem nas práticas da maioria das agências de desenvolvimento com o esforço na inclusão de permanecer na forma em que as partes interessadas são identificadas e envolvidas no desenvolvimento do processo de decisão e avaliar o potencial de novos espaços de participação cidadã exige que faça sentido a dinâmica de participação nestes espaços.

Este texto tem por finalidade analisar o desenvolvimento socioeconômico mediante a abordagem das capacitações um processo de expansão das liberdades reais dos participantes representativos, bem como ponderar a possibilidade em auferir para a capacitação a dinâmica de expansão ao desenvolvimento que permeia por um universo significativo de pesquisadores e este trabalho deseja contribuir com o avanço do estado da arte nesta área.

Essa temática é agregada a história da criação de fóruns e conselhos com participação social pública e privada.

O artigo a seguir apresenta a seção 2 com os novos conceitos sobre a participação da cidadania; a seção 3 sobre os espaços de participação, a seção 4 sobre a questão da representatividade e a 5ª seção retrata a abordagem das capacitações.

2 OS NOVOS CONCEITOS DE ESPAÇOS E PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA

Num cenário de democratização, no final da década de 1980, teve início a revitalização da sociedade civil, o crescimento associativo e movimentos sociais organizados, a uma onda de interesses do terceiro setor. Os cidadãos passaram a tomar decisões sobre suas vidas, e isso têm como consequência, a própria democracia do Estado que, ao restabelecer vários procedimentos democráticos formais, dá acesso às novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário (KIYOTA, 2007; DAGNINO, 2002).



Também aconteceram mudanças notáveis, caracterizando uma sociedade civil pungente (que causa impressão muito viva e muito dolorosa) e como consequência movimentos sociais de direitos humanos e liberdade política prevalece um regime democrático e participativo.

Experiências inovadoras em governança abrem espaços para a participação em deliberações sobre as políticas e controle de recursos diversos. As formas de participação política associada à democracia liberal têm vindo a ser complementada com uma nova arquitetura da prática democrática, construídos em bases familiares e oferecendo ambíguas novas oportunidades políticas (CORNWALL, 2002), como forma de melhorar as práticas de desenvolvimento.

O que chama a atenção é que o cenário de hoje consolida o desenvolvimento com um arquétipo de dilemas que contrastam as crenças e pressupostos com uma série de paradoxos e contradições. De alguma forma, a participação passa a auxiliar o governo na redução de custos pela delegação no controle e monitoramento de resultados dos recursos pela apropriação do projeto por parte da comunidade. Com a demanda a partir de baixo para reconhecimento de voz e atender a proliferação de espaços em que públicos de diferentes tipos são convidados, uma série de perguntas surgem sobre a natureza desses espaços e as dinâmicas de participação dentro deles (CORNWALL, 2002).

É possível considerar algumas questões práticas, dentre as quais, destacaria uma análise efetiva do que motiva esses convidados participantes em relação a determinado projeto, o quanto e por quanto tempo está disposto a se comprometer, que tipo de suporte interno tem para tocar a iniciativa, em termos de competência e autoridade técnica e por fim que lugar vai ocupar na comunidade.

A literatura se concentra nos instrumentos e mecanismos de participação pública e como eles devem funcionar. Entretanto, a participação tem um profundo significado que é muito mais que participar apenas como um convidado de maneira autônoma para algumas determinadas ações, seu envolvimento deve significar novas possibilidades para a voz, a influência e a capacidade de resposta. Por isso, menos atenção tem sido dada para as práticas de participação, em como eles realmente funcionam na prática, e em que participa em que condições e com que recursos, quer em termos de conhecimento, bens materiais ou conexões sociais e políticas (CORNWALL, 2002).



Essa afirmação nos faz retomar a história de que no Brasil a resistência a um governo autoritário, instalado em 1964 como regime militar, fez com que a sociedade civil se organizasse de forma bastante unificada, possibilitando que esta desempenhasse papel fundamental no processo de transição democrática e, também, que se aguçassem as percepções sobre a própria noção de democracia e sobre a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade (KIYOTA, 2007).

Assim, o retrato da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos que emerge, demonstra que o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado (DAGNINO, 2002). Neste contexto, o Estado passa a propor um debate mais amplo em direção a um modelo que fundamente as ações públicas no que tange a elaboração e implementação das políticas públicas em outras dimensões tão relevantes quanto a dimensão econômica.

Diante da proliferação de organizações da sociedade civil as quais representam as necessidades de manutenção de grupos marginalizados, constituem-se espaços de participação. Sendo que em alguns contextos, assumiu as atividades do setor social a tal ponto que eles efetivamente se tornaram parte de um setor reconfigurado público, dando origem a uma nova geração de funcionários públicos. Profissionais da sociedade civil ganharam terreno como interlocutores para os grupos de clientes pobres e outros, bem como aqueles considerados mais adequados às suas necessidades (CORNWALL, 2002).

A partilha efetiva do poder são elementos centrais na configuração de projetos políticos atrelados a constantes limiares e possibilidades que permeará os encontros com debates de ações e responsabilidades com o foco no desenvolvimento.

Para DAGNINO,

o conflito pela partilha efetiva do poder se manifesta também em alguns casos como uma demanda pela ampliação do âmbito das decisões envolvidas: as queixas relativas à fragmentação, à setorialização das políticas que resultam dos espaços que envolvem a participação da sociedade civil significam que essa partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo. (DAGNINO, 2002, p. 283)

Configura-se de um lado a sociedade civil incapaz em consolidar uma participação igualitária nos espaços públicos, devido ao despreparo frente a



exigência da qualificação técnica e política para constituir a eficácia na participação desses representantes da sociedade civil.

A exigência da qualificação gera a esses espaços uma novidade que advém do reconhecimento dos diferentes interesses, bem como a capacidade de negociação sem necessariamente incorrer na perda da autonomia. Permite a construção do interesse público e a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem os interesses no sentido de aprendizados sobre o devido funcionamento desses espaços.

Além de considerar que para o envolvimento dos representantes da sociedade civil nas políticas públicas seja para a configuração da formulação das estratégias a execução de um projeto alicerçado, incorrerá a necessidade do domínio técnico especializado e o conhecimento sobre o funcionamento do Estado.

DAGNINO (2002) considera que a questão da qualificação técnica específica tem implicações, que na prática configuram, aos representantes um investimento de tempo e energia em algum limiar ao invés de dotar tempo na manutenção de vínculos com as bases representadas. Outra implicação retrata a rotatividade da representação nesses espaços que dificulta a aquisição da competência; e por fim a ausência de qualificação interfere para com a desigualdade adicional, no sentido do acesso aos recursos do Estado.

Duas características centrais marcaram os discursos e as práticas associadas com a participação em 1990. O primeiro foi dado apoio credor para a sociedade civil. Na fusão da teoria democrática liberal e neo-liberal de política econômica, as organizações da sociedade civil, na melhor das hipóteses uma categoria residual em que diferentes atores foram agrupados, se presume ser mais perto do povo. Concebida como uma verificação sobre o estado e uma extensão dela, cumprindo muitas de suas funções na prestação de serviços de forma mais eficaz a ONG passou a desempenhar um papel cada vez mais importante na prestação de assistência ao desenvolvimento (HULME E EDWARD, 1997; CORNWALL, 2002).

Próximo ao século 21, alianças estratégicas atuam em sintonia com políticas públicas e surge a Agência de Educação para o Desenvolvimento - AED² que passa

² AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento - é um Programa Especial constituído pelo SEBRAE em parceria com a COMUNIDADE ATIVA, da Casa Civil da Presidência da República, com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e com a ARCA – Sociedade do Conhecimento, com o apoio do BID (Banco



a realizar todo o processo de desenvolvimento. Denomina-se esse programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS³ sendo uma estratégia inovadora de promoção do desenvolvimento humano e social sustentável, que articula o crescimento econômico com o crescimento do capital humano, do capital social e com o uso sustentável do capital natural. O DLIS vigora em uma via possível para melhorar a qualidade de vida das pessoas e para a conquista de modos de vida mais sustentáveis. É um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrir ou despertar suas vocações, desenvolverem suas potencialidades e fomentar o intercâmbio externo e de se aproveitar das vantagens locais.

O conceito de DLIS surgiu em 1961, quando Jane Jackbs⁴ estudava a morte e vida das grandes cidades americanas, foi quando ela usou pela 1^o vez o conceito de Capital Social. Onde há maior número de pessoas formando redes é que as cidades prosperam.

A AED elabora um Programa Especial cujo propósito geral é aumentar a capacidade de gestão e a capacidade de empreender de micro e pequenas empresas, governos locais e organizações de terceiro setor, sobretudo quando inseridos em processos de desenvolvimento integrados e sustentáveis.

Essa iniciativa caracteriza então o DLIS como um meio para o combate a pobreza indo além das políticas meramente compensatórias e assistencialistas, para a promoção do protagonismo local, a integração das políticas públicas, potencializando-as e aumentando seu impacto e a promoção da cidadania, da democracia e da sustentabilidade. O debate entre diferentes setores da sociedade brasileira com o envolvimento de indivíduos e atores sociais tem início a uma proposta de capacitação para a gestão local, ministrada presencialmente por uma instituição capacitadora, que desloca seus capacitadores para os municípios onde o

Interamericano de Desenvolvimento). Informações dispostas no material da AED - Capacitação presencial do curso de multiplicadores de DLIS – 12 de maio de 2001.

³ DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Programa do SEBRAE Nacional.

⁴ Jane Butzner Jacobs (Scranton, 4 de maio de 1916 — Toronto, 25 de Abril de 2006) foi uma escritora e ativista política canadense nascida no Estados Unidos da América. Sua obra mais conhecida é *The Death and Life of Great American Cities* de (1961), na qual critica duramente as práticas de renovação do espaço público dos anos cinquenta nos Estados Unidos. Numa etnografia jornalística, a autora procurou neste livro identificar no cotidiano de grandes cidades norte-americanas as razões da violência, da sujeira e do abandono, ou o contrário, a boa manutenção, a segurança e a qualidade de vida de lugares que constituíam a cena real das metrópoles, em simetria ao esquematismo dos modos de vida que os planejadores previam em seus modelos urbanos ideais.



processo será instalado. As principais características do DLIS permeiam da parceria entre o Estado, o Mercado e Sociedade; do protagonismo local, da mobilização de recursos endógenos, da convergência e integração de recursos exógenos, a capacitação permanente para a gestão local, de uma diversificação econômica e da integração das atividades econômicas em cadeias produtivas com maior competitividade.

É significativo ressaltar que para o DLIS acontecer, algumas exigências são requeridas para a implantação do programa, tais como: capacitar os atores para a gestão local; transformar as demandas privadas, pontuais e desarticuladas em demandas públicas locais, compartilhadas e vinculadas às efetivas vocações e potencialidades da localidade; bem como articular a oferta de programas (estatais e não-estatais) com as demandas públicas locais; e assim, se estabelece como um formato para a participação de uma comunidade e ou sociedade civil.

Cabe aqui ressaltar que alguns pressupostos do DLIS durante muito tempo prevaleceram uma visão que traduzia o conceito de desenvolvimento como “crescimento econômico”. Há intersecção entre os interesses que o crescimento econômico é necessário, mas não é suficiente para assegurar o desenvolvimento humano e social sustentável.

A proposta incide, então, em um novo conceito para o desenvolvimento de que para promover o desenvolvimento humano e social sustentável significa articular a dinamização do crescimento econômico com o crescimento do capital humano, com o crescimento do capital social e com o uso sustentável do capital natural. Com isso, o desenvolvimento humano e social sustentável requer o crescimento das habilidades e competências da população local (capital humano); o crescimento dos níveis de organização e de empoderamento da população local (capital social); o uso sustentável dos recursos naturais renováveis e não-renováveis (capital natural).

Trata-se de diversos eventos, mas a principal ênfase se dá em sensibilizar a sociedade para a importância do desenvolvimento humano e social sustentável no que diz respeito em melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano); de todas as pessoas (desenvolvimento social); das pessoas que vivem hoje e daquelas que viverão amanhã (desenvolvimento sustentável). Para que isso faça parte de um processo constante o desenvolvimento humano e social sustentável articula fatores econômicos e extra-econômicos como a renda, a riqueza, o conhecimento e o poder, ou seja, dimensões estruturantes: Econômica,



Social, Cultural, Ambiental, Físico-territorial, Político-institucional e Científico-Tecnológica.

Contemplar esse programa significaria um processo de construção de uma cultura democrática com alguns passos de implantação do DLIS e, portanto, a superação de uma cultura particularista ou corporativista. Primeiramente a mobilização e sensibilização dos atores, a criação do conselho ou fórum de DLIS, uma equipe gestora local, sendo necessário um diagnóstico participativo local, contemplando o plano de desenvolvimento local. A trajetória discorre em estabelecer uma agenda local para a realização dos encontros e negociação dessa agenda com o objetivo do pacto de desenvolvimento local, que em um terceiro grande momento permeará a implantação da agenda, a avaliação e premiação (ou descredenciamento); então da comunidade ativa.

Explorando essas interações dos mecanismos utilizados com base na implantação da metodologia de participação do programa DLIS, os movimentos sociais apreenderam diferentes tipos de espaços e discursos de participação, quer da abertura, ampliação e alargamento das possibilidades de envolvimento do cidadão, ou de aprofundamento da prática democrática.

Nos discursos de participação estão cheios de metáforas espaciais, quer da abertura, ampliação e alargamento das possibilidades de envolvimento do cidadão, ou de aprofundamento da prática democrática. Quer a “participação” associada a noções de “empoderamento” e que são tomadas no sentido de intromissão nos processos de tomada de espaço para a participação cidadã, quer a criação de novos espaços, a ampliação dos espaços existentes ou a abertura de espaços de uma vez fechada ao olhar do público (CORNWALL, 2002).

Considerar um programa em um formato de modelos alternativos de formulação de políticas públicas e que implicará em críticas, pois transcende a dimensão da participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, sendo esses modelos de gestão do Estado em torno de projetos específicos e que por diversas vezes exemplificam ações pontuais, paleativas e compensatórias. Para Dagnino (2002), a avaliação do caráter paleativo e compensatório dessas políticas parece se referir ao fato de que elas não contemplam a eliminação radical da desigualdade, se dirige apenas a minorar e compensar – minimamente e de forma localizada – os seus efeitos.



Considerar esse aspecto foi importante para configurar um modelo alternativo com o intuito de proporcionar novas oportunidades para a voz do cidadão, com a ideia da utilização de métodos participativos para envolver as populações locais a viabilizar projetos oriundos as necessidades vigentes de uma determinada localidade.

Neste enfoque, se apresenta um modelo para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável, conforme fluxograma abaixo descrito:

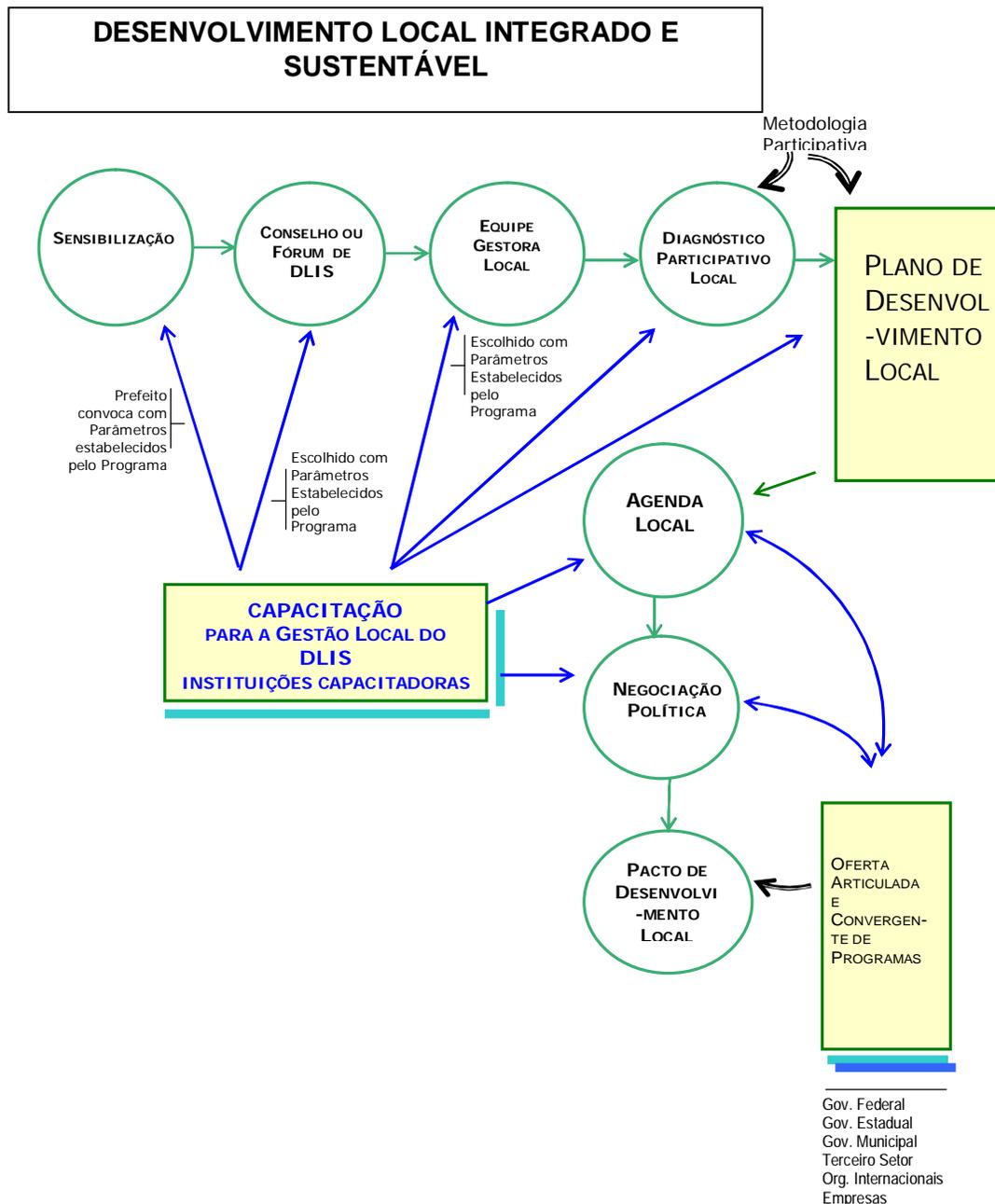


Figura 1 - Fluxograma produzido pelos consultores do Programa DLIS – Sebrae/PR

A expansão posterior da utilização de abordagens participativas é uma característica importante neste período, e, além disso, transcorre pela participação na forma de atores da sociedade civil e consultores de desenvolvimento independente, uma nova estratégia metodológica que passa a denominar-se ⁵PSDL – Programa Sebrae de Desenvolvimento Local como abordagem participativa da principal corrente e se adequar a agenda ao desenvolvimento local, integrado e sustentável na conquista pelas contribuições da participação de indivíduos e atores sociais.

Ademais, foi estipulada uma maneira de dotar as comunidades de conhecimentos locais e práticas metodológicas cuja finalidade de transpor conhecimentos empíricos em potencial para as discussões e tomada de decisões gerando e ou criando novos tipos de espaços com um espectro mais amplo de pessoas que interagem em maneiras novas, assim dar voz às suas preocupações.

O fato é inquestionável de que o objetivo das políticas públicas não deve ser a maximização do resultado quantitativo, mas sim oferecer oportunidades para que os indivíduos alcancem as suas realizações (bem-estar). É possível afirmar que a complementaridade a esta condição seja então satisfeita, uma proporção maior de iniciativas individuais e coletivas podem ser desdobradas, e assim mais eficiência econômica e justiça social podem ser reconciliadas.

Isso depende de um esforço conjunto em promover uma mudança de foco nas orientações seguidas pelo setor público na elaboração das políticas, as quais não excluem questões instrumentalistas, mas que passam a integrar também outros valores que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos alcancem as suas realizações, tais como valores sociais, políticos, culturais e institucionais (SEN, 2000).

Mesmo que para Dagnino (2002), o mecanismo de compartilhamento de um projeto político, a complementaridade, por assim dizer, instrumental, entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, que parece conferir a alguns encontros um grau razoável de sucesso e estabilidade, é uma questão central cuja complexidade merece um tratamento mais detalhado.

Evidenciar que se trata principalmente das relações entre Estado e ONG's e parecem constituir um campo exemplar dessa confluência perversa. E doravante,

⁵ PSDL – Programa Sebrae de Desenvolvimento Local



dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis” entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são frequentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil (DAGNINO, 2002, pg. 289).

A agência utiliza de abordagens participativas, cada vez mais redigidas na língua do mercado, na construção de participantes, os consumidores: "usuários e optantes" (CORNWALL e GAVENTA 2001). A prática exige uma maneira mais consciente, profunda e significativa de compreender as situações, assim as agências de desenvolvimento são obrigadas a desenvolver cada vez mais competências num processo constante de redefinição e reformulação na linguagem: ordem, participação e empoderamento auferidos em discursos sobre a participação popular em programas, projetos e ações repercutindo desta maneira, novas formas de vigilância e controle, bem como a expansão de oportunidades individuais e de escolhas.

De qualquer forma, os espaços temporários como agências de desenvolvimento, comitês e fóruns com metodologias participativas, consideram-se um ato que pode servir para produzir e introduzir novas formas de relacionamento, representação e análise em explorar com profundidade a compreensão de como, por quem e porque as pessoas participam e como esses novos espaços podem ser ocupados, negociados para ajudar as pessoas a desenvolver e expressar suas próprias identidades, construir e ampliar os espaços na sua própria escolha, dando-lhes a oportunidade e convidando-os a participar.

As reuniões comunitárias e os planos de ações comunitárias, por exemplo, não apenas pressupõe a existência de uma comunidade, que realizam e alguns sentidos criá-lo, dando-lhe forma e significado dos discursos de participação disponibilizar determinadas posições de sujeito para os participantes, até em espaços particulares, limitando as possibilidades de agência, bem como para a inclusão. Sendo construído, por exemplo, como beneficiários, clientes, usuários ou influências cidadãos que as pessoas são percebido para ser capaz de contribuir ou o direito de saber ou decidir, bem como as obrigações percebido daqueles que procuram envolvê-los.

Pensar que com o surgimento de espaços institucionais de participação social – redes, fóruns, comitês, conselhos, entre outros, sendo todos estes importantes para a troca de ideias e ideais interativos, relevantes ao processo de aprendizado e



aprimoramento social através da ampliação da visão e da comunicação entre os diversos atores de uma sociedade, a participação é, no entanto, sempre ambígua e imprevisível num processo.

Os espaços em que os cidadãos são convidados para participar, bem como aqueles que criam para si, pode vir a ser infundido com as relações de poder existentes, reproduzindo as relações existentes do Estado. Para Cornwall, espaços específicos podem ser produzidos pelos poderosos, mas cheios de pessoas com visões alternativas cujo envolvimento transforma suas possibilidades, empurrando as suas fronteiras, mudando o discurso e tomar o controle, sendo criados com propósitos em mente, e usados por aqueles que se dedicam a ele para algo completamente diferente.

Isso requer e exige que tenhamos um olhar mais atento devido a existência de uma ambiguidade da participação política, de como seria o participante, como eles constroem seus direitos e usufruem dos espaços que lhes é dado e o que deve ser um processo de transformação na realidade de uma sociedade. Para localizar a participação do cidadão, então, precisamos prestar mais atenção às questões de espaço e lugar.

3 A QUESTÃO DA REPRESENTATIVIDADE

O significado de representação para Hobbes, “[...] uma pessoa é aquela, cujas palavras e ações são consideradas como suas próprias ou como representativas das palavras e ações de uma outra pessoa, ou de qualquer outra coisa, para quem elas são atribuídas, quer elas sejam verdadeiras ou ficção” (PITKIN, 1967 citado por KIYOTA, 2007).

A questão da representatividade incorre da necessidade em repensar sobre o processo de representação e de novas intervenções para a mudança no quadro de “participação cidadã”. Uma das facetas é a predisposição de uma nova perspectiva sobre a participação no desenvolvimento o que significa muito mais que assumir convites para participar, e sim o engajamento individual e coletivo em questões dinamizadas enquanto participação e que tange sobre a natureza do conhecimento.

É preciso convicção ao classificar o representante como um tipo de pessoa artificial cuja as palavras e ações são consideradas como de outras e o tipo de pessoa natural cuja as palavras e ações são consideradas dela mesma. Olhando para além da participação e de alguns mitos, exige o prestar mais atenção ao que



está realmente acontecendo nestes espaços e seus convidados, e que tipos de resultados que realmente produzem, qual a responsabilidade sobre o patrimônio líquido da pobreza, bem como sobre aqueles que participam.

A capacidade de intervenção dos representantes transita pela Trajetória dos Representantes que condiciona a capacidade de intervenção devido às diferenças de: recursos e competências (educação, sociabilidade, experiências vivenciadas, etc.) acumulados ao longo da trajetória. A trajetória associativa que condiciona a capacidade de intervenção devido às diferenças de acúmulo de experiência e/ou conhecimentos sobre as questões tratadas nos espaços de participação; capacidade de formulação e proposição; capacidade de articulação e mobilização (KIYOTA, 2007).

Considerar que “há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil” (DAGNINO, 2002, pg. 291). A questão de representatividade no caso das ONG’s, na medida em que detém um conhecimento específico são vistas pelo Estado como interlocutoras representativas e assim passam a se denominar como “representantes da sociedade civil”, pelo quesito de que expressam interesses difusos na sociedade.

Neste caso, o deslocamento tem um reforço do governo, agências internacionais, que visam parceiros confiáveis na difusão de novos paradigmas e assim tornar densa a representatividade da sociedade civil nos espaços públicos. O Estado visa a atuação conjunta com as ONG’s (Terceiro Setor) mediante a execução de projetos e a implementação de políticas públicas mediante recursos financeiros provindos do Estado que por um lado traz resultados positivos para grupos sociais que são beneficiados por projetos específicos.

4 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

Como um modelo alternativo para estudar a eficiência e a equidade das ações governamentais, Amartya Sen (2000), tem a proposta da Abordagem das Capacitações. Essa abordagem retrata as políticas públicas sendo avaliadas de acordo com seu impacto sobre as capacitações dos indivíduos.

Uma das perspectivas considerada por Sen (2000, p. 52), “é principalmente a tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” Nesse contexto, a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento, sendo



doravante denominados respectivamente como o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento.

A Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen (2000), consiste em um amplo modelo normativo para a análise de arranjos sociais, bem-estar, qualidade de vida, padrões de vida, desigualdade, pobreza, justiça e para o desenho e avaliação de políticas e propostas de mudança social, tendo sido construída a partir de questionamentos da forma de entender, conceber e medir o bem-estar na tradição utilitarista. Dessa forma, a Abordagem das Capacitações busca uma superação do conceito tradicional de bem-estar utilitarista, preocupando-se não com os meios que uma pessoa têm, mas, com os fins que uma pessoa alcança, ou seja, com as realizações dos indivíduos.

Em uma abordagem moral, Sen (2000) diferentemente da tradição utilitarista, identifica que existe uma diversidade vasta de motivações as quais uma pessoa conduz a sua vida. O seu bem-estar pode ser algo que a pessoa alcança e que está atrelado a existência de metas e valores, sendo importantes para o que ela realiza em ser e fazer.

Considerar que para ter uma vida longa, ser bem nutrido, bem vestido, saudável, educado, abrigado e evitar a morte prematura, a morbidez, a fome, a subnutrição e doenças são exemplos de funcionamentos básicos. Já, ter auto respeito, preservar a dignidade humana e se integrar socialmente, através da participação na vida da comunidade e do relacionamento com outras pessoas, compreendem os funcionamentos mais complexos. (SEN, 2008).

Neste cenário, os funcionamentos referem-se a coisas realmente alcançadas, ou seja, realizadas, enquanto as capacitações são as habilidades que o indivíduo tem para alcançar a vida que gostaria de alcançar, dadas a liberdade e a oportunidade que o mesmo tem para escolher como viver.

Assim caracteriza que o desenvolvimento humano está relacionado às oportunidades de desenvolver as aptidões e a criatividade das pessoas conforme suas necessidades e interesses. O processo de desenvolvimento implica no aumento da liberdade, pela expansão das escolhas que as pessoas têm de levar a vida que desejam, e o aumento dessas escolhas se dá pela expansão das capacitações dessas pessoas, sendo os indivíduos percebidos como agentes ativos de mudança.



Com isso, percebe-se que o ser humano deve ser visto de duas diferentes dimensões, quais sejam a de ser agente e a do bem-estar. Ambos são fenômenos distinguíveis, contudo, interdependentes, uma vez que a “busca do bem-estar pode ser um dos objetivos importantes de um agente” (SEN, 2001, p. 104). O termo agente é usado em um significado relacional a indivíduos que mobilizam e propõem mudanças, mas com a reflexão de que suas realizações sejam movidas pelas suas crenças, valores e objetivos.

Aqui o que determina o protagonismo desse agente dar-se-á pela sua liberdade, e quanto mais liberdade maior o estímulo para atuar em sintonia com políticas públicas locais, o envolvimento com os atores sociais, desenvolvendo os diagnósticos das necessidades das comunidades locais e planejamento com metas com visão de curto e de longo prazo. A partir dessa escolha, conseqüentemente ocorre a melhora de seu potencial e de seu conhecimento como fator de transformação social.

Na verdade, ter mais liberdade para fazer as coisas que gostaria de fazer não é equivalente a um aumento nas escolhas que se pode ou que se têm que fazer. A expansão de escolhas triviais não necessariamente aumenta a liberdade da pessoa para realizar o tipo de vida preferido (SEN, 2000). A expansão das liberdades, que são valorizadas pelas pessoas permite que elas sejam seres sociais mais completos.

A “abordagem das capacitações” proposta por Sen (2000), como forma multidimensional de analisar os processos de desenvolvimento, garantindo a expansão das oportunidades das pessoas para levar suas vidas como pretendem valorizar. Os indivíduos assim vistos passarão a ser agentes ativos de mudança e não recebedores passivos de benefícios.

Para Sen (2000), o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A abordagem do desenvolvimento por meio da liberdade, obtida pela expansão das capacitações tem implicações no processo de desenvolvimento realmente igualitário e no respeito à vontade das pessoas. Nessa abordagem, a expansão da liberdade é considerada um fim primordial e o principal meio para o desenvolvimento. Ou seja, se uma pessoa valoriza uma vida sem fome e tivesse escolha por meio de políticas públicas, a mesma passa a ser vista com um aumento da liberdade real em escolher viver como se deseja.



Nessa tentativa de compreensão dos processos sociais, Amartya Sen indica que é preciso, em primeiro lugar, distinguir claramente o que pode ser considerado como um meio e um fim em relação ao processo de desenvolvimento. Conforme o autor, é a essa indeterminação que está associada a confusão entre prosperidade econômica e desenvolvimento:

Há, portanto, duas questões diferentes aqui. Primeiro: a prosperidade econômica é apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas. É uma confusão no plano dos princípios atribuir a ela o estatuto de objetivo a alcançar. Segundo: mesmo como um meio, o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na consecução de fins realmente valiosos. Para evitar que o planejamento do desenvolvimento e o processo de formulação de políticas em geral sejam afetados por custosas confusões de fins e meios, teremos de enfrentar a questão da identificação dos fins, nos termos dos quais a eficácia dos meios possa ser sistematicamente avaliada (SEN, 1993, p. 315).

O autor ao apresentar alguns referenciais teóricos para o entendimento do processo de desenvolvimento ao que tange a diferenciação entre meios e fins, conceitua que a abordagem das capacitações é o de funcionamento. Atrelam-se a esse conceito de liberdade para o enriquecimento da vida humana, a importância em, por exemplo, ter condições de comer, saber ler e realizar cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão dentre outras ações. (SEN, 2000).

As alternativas de que uma pessoa dispõe para realizar os funcionamentos que ela tem razão de valorizar formam o conjunto capacitário. Esse conceito está associado, então, às oportunidades de realização dos funcionamentos; se o conjunto capacitário aumenta, o processo de desenvolvimento pode ser caracterizado. Alguém com mais oportunidades teria adquirido mais liberdade para a tomada de decisões. Considerando que a pessoa é o agente que toma a decisão, Sen tira o agente social da posição passiva de beneficiário de processos de desenvolvimento. Assim, a abordagem passa por uma discussão constante em torno da noção de construção de processos participativos para estabelecimento de consensos e de manifestação da agência como fatores essenciais para a “libertação” dos agentes sociais. Sem entrar no campo filosófico, é importante ressaltar que há uma discussão sobre a noção de justiça e sobre o ordenamento daquilo que se poderia chamar de “funcionamentos básicos ou primários” (KUN, 2006).

Considere por exemplo dois indivíduos que estão passando fome. O primeiro deles é pobre e não tem nenhuma alternativa, e o outro é uma pessoa rica que jejua pela fé em sua religião. Ambos alcançam o mesmo funcionamento em termos de



nutrição, ou seja, os dois são subnutridos. Entretanto, o segundo possui a capacitação de estar bem nutrido, mas, escolhe passar fome, enquanto o indivíduo pobre carece de tal capacitação e não exerce a escolha sobre passar fome ou não. Assim, mesmo sendo os funcionamentos adequadamente caracterizados e identificados, é necessário também considerar que pacotes de funcionamentos alternativos são abertos a uma pessoa. Nesse sentido, existe uma relação simultânea e recíproca entre funcionamentos e capacitações, pois entre os seres e fazeres estão atividades de escolha. (SEN, 1985c, 1996, 2001; PORSSE e KLERING, 2008).

Um exercício é considerar a abordagem das capacitações uma perspectiva em avaliar a habilidade real de uma pessoa para alcançar funcionamentos valiosos como parte de seu viver. Em outros termos, a característica central do bem-estar de um indivíduo é alcançar funcionamentos valiosos (vetor de funcionamentos alcançado, isto é, a realização de uma pessoa), dada a liberdade que ele tem (conjunto de capacitações). O conjunto de capacitações de uma pessoa o guia em direção a um vetor particular em um mapa de vários funcionamentos. Assim, o bem-estar, concebido em termos do estado de uma pessoa, é mensurado por um conjunto de oportunidades reais – influenciadas por restrições individuais e sociais – que o indivíduo dispõe para realizar coisas que considera valiosas. (SEN, 1996; JENSEN, 2001; PORSSE e KLERING, 2008).

Dessa constatação deriva outra observação que se refere a sua acentuada crença na capacidade de transformação que está nas mãos do agente que, para ele, pode ser o “dono do seu destino”. A essência da filosofia liberal é a crença na dignidade do indivíduo, em sua liberdade de usar ao máximo suas capacidades e oportunidades de acordo com suas próprias escolhas, sujeito somente à obrigação de não interferir com a liberdade de outros indivíduos fazerem o mesmo.

Sen produz um discurso que está sempre se retroalimentando: “é a liberdade que deve estar na origem e no final; ela é necessária e suficiente para a responsabilidade”. (SEN, 2000, p. 322).

A noção de desenvolvimento como expansão de capacidades coloca ênfase na dinâmica das relações sociais. Essa questão é essencial no sentido de determinar que tipo de medida social pode ser mais adequada para a expansão das capacitações (ou eliminação da retenção de algumas capacitações, como, por exemplo, na análise de situações de pobreza).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo realizado, percebe-se que na prática a implantação implica colocar em ação um programa que compromete todas as esferas e permite considerar e constatar que não pode haver nenhuma espécie de desenvolvimento sem o desenvolvimento social. Lembrando que desenvolvimento social corresponde sempre à geração, ampliação ou reprodução, alteração da composição, em termos de qualidade e/ou de quantidade, daquilo que se chama capital social.

Experiências em municípios da Região Sudoeste do Paraná, com vetores observáveis e que dentre vários órgãos foi fator resultante de um compromisso informal, sendo celebrado entre o poder público, a sociedade civil organizada e a livre iniciativa, com vistas para o desenvolvimento local por meio da gestão compartilhada de projetos, ações e com o desafio constante no teor da sustentabilidade local.

As ambigüidades da participação nos espaços em que os cidadãos são convidados e ou influenciados a participar pode vir a ser infundido com as relações de poder existentes, sendo espaços criados para permitir apenas uma limitada influência do cidadão e ou reproduzir as relações existentes do Estado.

Enfim, a compreensão que para constituir uma sociedade é preciso se apropriar que partir de certo patamar de “acumulação” de capital social - ou seja, de cooperação ampliada socialmente; se faz a transformação da sociedade e assim altera a composição, ou a quantidade e a qualidade deste capital social. Tanto o “acúmulo” quanto a alteração da composição do capital social dependem do padrão segundo o qual o poder se distribui numa sociedade e do modo como essa sociedade regula seus conflitos.

O desenvolvimento implica sempre uma mudança social em termos do padrão de organização e do modo de regulação predominantes existentes numa dada sociedade. Portanto, neste sentido, desenvolvimento social é, fundamentalmente, um problema de poder e de política. E capital social, é uma noção essencialmente política. Não se pode gerar capital social sem fazer política e todos os programas de investimento em capital social são, em suma, programas políticos, ou seja, programas que implicam alterações de natureza política.

Analisar esses aspectos nos infunde a explorar a profusão de que os espaços criados com propósitos e usados por pessoas que se dedicam a ele, pode facilitar



novas formas de relacionamentos, interconexões, representações e posterior análise em organizações que se envolvem para transformar questões até então pragmáticas de desenvolvimento.

Os contextos percorridos neste artigo têm a pretensão de evidenciar algumas situações que até então passavam despercebidas sobre o processo de transformação de uma sociedade e evidenciar que o desafio se faz em construir condições para o desenvolvimento com uma eficiência e uma eficácia muito maiores do que quem estiver preocupado apenas em impulsionar o crescimento econômico, promover o aparecimento de empresas ou distribuir renda por meio de programas compensatórios estatais - fórmulas que, sobretudo quando praticadas isoladamente, já anunciaram há muito tempo sua falência.

Investir na capacitação social é introduzir uma perturbação sistêmica, cujo sentido último não é nada menos do que a transformação da sociedade e estará atuando como agente político de uma revolucionária mudança de desenvolvimento com a real intenção em dotar indivíduos com valores, atitudes, habilidades, comportamentos e conhecimentos sendo necessários para auferir em projetos diversos junto aos órgãos públicos.

A principal questão é que os participantes precisam de resultados em curto prazo para a manutenção da credibilidade de seus apoiadores e ou atores protagonistas sendo esses dotados de compromissos para a continuidade do crescimento e capacitação das equipes de trabalhos.

E neste sentido, as políticas públicas baseadas na Abordagem das Capacitações não permeiam em critérios de eficiência (meios ou recursos), mas em critérios de justiça (fins), nos quais o objetivo não é o de maximizar o resultado quantitativo, mas sim oferecer oportunidades para que os indivíduos ampliem suas habilidades e transformem recursos em resultados; e por meio da autonomia e poder de escolha passem a decidir seus destinos e empreender ações que desejem fazer e ser quem querem ser permitindo converter os recursos ao alcance das suas realizações.

De um modo geral, a “capacitação social” consagra uma nova ordem educacional, que por sua vez tem por consequência uma nova estratégia em gerar resultados. Por outro lado, aumenta a eficiência e dota de condições variáveis as iniciativas que contemplam consolidar a aprendizagem em um espaço de informações até então dirigidos pelas esferas públicas governamentais.



Observa-se que diversas experiências de descentralizar as tomadas de decisões têm implicações nas dimensões para a capacitação social que de fato apontam caminhos de macro mudanças. De modo que, os atores interessados no envolvimento, transparência e interação com os órgãos governamentais, capacitem-se para exercer com responsabilidade e atuar em papéis que contemple esclarecer as ameaças e oportunidades entre as inúmeras instituições e sociedade civil.

6 REFERÊNCIAS

CORNWALL, A. **Locating citizen participation**. IDS Bulletin Vol 33 n.2, p.49-58, 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, E.(Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (Cap. 8)

KUHN et al. **Pobreza no Rio Grande do Sul: a heterogeneidade revelada pela abordagem das capacitações nos municípios gaúchos**. Teor. e Evid. Econ. Passo Fundo: v4, n. 26, maio de 2006. (p. 113 a 134)

PORSSE, M. C. S. e KLERING, L. R. **Abordagem das capacitações: um modelo alternativo para as ações públicas - REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 159 - 18, jan./abr. 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

KIYOTA, N. **A representação dos agricultores familiares em espaços institucionais de participação social no Sudoeste do Paraná**. Porto Alegre. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

