

Falte Fichp Catalografie

**JULIANA ROSA PIMENTEL**

**DESENVOLVIMENTO LOCAL, INTEGRADO E  
SUSTENTÁVEL:**

**a experiência da Secretaria Municipal do Habitat do Rio de Janeiro.**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Cláudia Ribeiro Pfeiffer  
Doutora em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ

Rio de Janeiro  
2008

## RESUMO

PIMENTEL, Juliana Rosa. Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável: a experiência da Secretaria Municipal do Habitat do Rio de Janeiro. 35 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Este artigo propõe-se a contribuir para o processo de reflexão sobre a estratégia denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que vem sendo aplicada em diversos municípios brasileiros, a partir da análise crítica da elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – PDLIS – Jardim Nossa Senhora das Graças, conduzida pela Secretaria Municipal do Habitat da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Traçando um resgate dos marcos históricos e conceituais que envolvem as formulações referentes à estratégia DLIS, do procedimento metodológico para sua execução, bem como, das características da experiência objeto do estudo, o artigo pretende construir uma análise crítica acerca da implantação de um Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, a fim de apreender algumas alternativas ao planejamento urbano, com ênfase nas potencialidades locais e na gestão compartilhada.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - DLIS;  
Jardim Nossa Senhora das Graças; gestão urbana.

## ABSTRACT

PIMENTEL, Juliana Rosa. Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável: a experiência da Secretaria Municipal do Habitat do Rio de Janeiro. 35 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

This article proposes to contribute to the process of reflection on the strategy known as Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Integrated and Sustainable Local Development), which is being implemented in several Brazilian municipalities, from the critical analysis of the elaboration of the Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Integrated and Sustainable Local Development Plan) - PDLIS – Jardim Nossa Senhora das Graças, led by the Secretaria Municipal do Habitat (Habitat Municipal Secretary) of Rio de Janeiro.

Mapping a ransom of historical and conceptual landmarks involving the conception concerning the strategy DLIS, as the procedure for its implementation methodology and the characteristics of experience object of the study, the article aims to achieve a critical analysis about the establishment of a Development Local Plan, integrated and sustainable in order to seize some alternatives to urban planning, with emphasis on local potentiality and shared management.

**Key-Words: Integrated and Sustainable Local Development; Jardim Nossa Senhora das Graças; urban management.**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. DLIS – RESGATE HISTÓRICO E CONCEITUAL.....	7
2.1. O DLIS na Comunidade Ativa.....	8
2.2. O Campo DLIS.....	10
2.3. A metodologia DLIS.....	12
3. O PDLIS JARDIM NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS – ELABORAÇÃO....	17
3.1 Por que o Jardim Nossa Senhora das Graças?.....	17
3.2A proposta do PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças.....	18
3.2.1 Objetivos.....	19
3.2.2 Metodologia Participativa.....	20
3.2.3 Etapas e Atividades.....	20
3.2.4 Supervisão e Acompanhamento.....	26
4. A ESTRATÉGIA DLIS E O DLIS JARDIM NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS.....	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo contribuir para o processo de reflexão sobre a estratégia denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que vem sendo aplicada em diversos municípios brasileiros, a partir da análise crítica da elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – PDLIS – Jardim Nossa Senhora das Graças, conduzida pela Secretaria Municipal do Habitat da Prefeitura do Rio de Janeiro.

O tema em questão se mostra relativamente recente no que tange as experiências relatadas no cenário brasileiro, e em especial no caso do Rio de Janeiro. O PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças é um projeto piloto da prefeitura, e caso obtenha êxito, pretende-se que seja implantado em outras localidades do município.

O artigo configura-se como relevante à medida que o desenvolvimento de um plano que abarca a estratégia de DLIS pode sinalizar algumas “novas” direções, ou re-configurações no que tange à política urbana do município e as formas de efetivação do controle do uso e ocupação do solo pelo Poder Público na esfera municipal.

As considerações aqui suscitadas foram realizadas com base no pressuposto teórico e metodológico que concebe que as questões apresentadas através do estudo de caso proposto para o trabalho só podem ser compreendidas se as inserimos no contexto sócio-político mais amplo da qual fazem parte.

Dentro dessa perspectiva, o trabalho compreendeu um resgate dos marcos históricos e conceituais que envolvem as formulações referentes à estratégia DLIS, do procedimento metodológico para sua execução, e das características da experiência objeto do estudo.

A base teórica partiu da leitura de autores que tratam da estratégia DLIS e de sua metodologia de implantação, e os dados referentes ao PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças foram coletados durante o período de execução do mesmo (Dezembro/2006 – Dezembro/2007).

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: inicialmente abarcaremos o arcabouço teórico que envolve a temática em discussão, trazendo à baila algumas contribuições importantes para situar os marcos históricos e conceituais do

desenvolvimento local; em seguida abordaremos a estratégia DLIS e sua metodologia; passaremos então ao resgate da concepção, elaboração e execução do PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças, e, finalmente, construiremos, à luz das discussões conceituais e da experiência prática relatada, os desafios postos à execução de Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável.

Pretende-se com esse trabalho contribuir para o despertar de uma análise crítica acerca da implantação de um plano de desenvolvimento local, integrado e sustentável, a partir do resgate de seus processos geradores e da conjuntura no qual está inserido, a fim de apreender algumas alternativas ao planejamento urbano, com ênfase nas potencialidades locais e na gestão compartilhada<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Estratégia de planejamento e gestão compartilhada permite que a comunidade local, através da experiência prática, adquira o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, e vantagens comparativas e competitivas. (PAULA, 2002 p: 16)

## 2. DLIS – RESGATE HISTÓRICO E CONCEITUAL

DLIS é uma estratégia de indução ao Desenvolvimento que parte da hipótese de que se implantar processos de desenvolvimento local em um número considerável de localidades do país será possível promover o “desenvolvimento humano e social sustentável”.

Ela pressupõe a adoção de uma metodologia participativa, pela qual mobilizam-se recursos das comunidades, em parceria com diversos atores da sociedade civil, de governos e empresas, para a realização de diagnósticos da situação de cada localidade, a identificação de potencialidades, a escolha de vocações e a confecção de planos integrados de desenvolvimento.

A implantação deve ser feita com base nos recursos da localidade, disponibilizados e alavancados pelas comunidades locais. Mas as instituições de âmbito estadual, regional ou nacional podem implementar estratégias de indução ao desenvolvimento local, adotando localidades para nelas promover DLIS.

A expressão, que vem sendo utilizada cada vez mais freqüentemente no Brasil a partir do início de 1997, quando foi lançada institucionalmente pelo Programa Comunidade Ativa<sup>2</sup>, do Conselho da Comunidade Solidária<sup>3</sup>, foi adotada por muitos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil, configurando o que Silveira (2002) denomina de Campo DLIS.

Dentre os autores que apresentam o campo, a estratégia e a metodologia DLIS, destacam-se o próprio Caio Márcio Silveira, Augusto de Franço e Juarez de Paula.

---

<sup>2</sup> O programa Comunidade Ativa foi uma estratégia de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento no país, no contexto da política social desenvolvida pelo Conselho da Comunidade Solidária. Lançado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em julho de 1999, o programa apostava no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/estr\\_02/secexec/OqueCA.htm](http://www.planalto.gov.br/estr_02/secexec/OqueCA.htm).

<sup>3</sup> O Conselho da Comunidade Solidária foi um órgão conjunto da sociedade civil e do governo, criado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a missão de articular recursos de todos os tipos, intelectuais e financeiros, provenientes do Estado, da iniciativa privada e do setor privado sem fins lucrativos, para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

### **2.1. DLIS Na Comunidade Ativa**

O DLIS foi adotado no Brasil com a experiência do Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, sendo esta uma proposta do Governo Federal, no início da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O programa apresentou-se como uma estratégia em busca de um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, propondo a abertura à participação e parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações atendidas.

Para administrar este programa, foi criada uma Secretaria-Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil.

Neste sentido, o Comunidade Solidária atuava simultaneamente em duas frentes, de forma autônoma: (1) Promoção de parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil. Esta era uma responsabilidade do Conselho do Comunidade Solidária; (2) Articulação de parcerias dentro do próprio governo, entre os níveis federal, estadual e municipal, voltadas para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento em municípios pobres. Esta atribuição foi dada Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária.

Em 1999, O Conselho e a Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária, passaram por um processo de avaliação e formatação, onde se definiu que uma das missões do Conselho seria dar apoio à promoção do DLIS, enquanto a Secretaria Executiva deveria articular programas governamentais de combate à pobreza e inserção social, em torno de uma proposta induzida pela estratégia de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável.

A proposta consistia, basicamente, em implementar o DLIS por meio de um programa federal de indução ao desenvolvimento local, a ser operado em parceria com o governo estadual, municipal e com a iniciativa privada através do SEBRAE. Para tanto foi instituído o Programa Comunidade Ativa, que trazia uma concepção

inovadora, na qual não se separa o desenvolvimento econômico do desenvolvimento social.

Anteriormente a este processo de readequação da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária, teve início em junho de 1996 indo até junho de 2002, as Rodadas de Interlocação Política, realizadas pelo Conselho da Comunidade Solidária.

Foram realizadas quatorze rodadas de interlocação sobre os mais diversos temas: reforma agrária, renda mínima e educação fundamental, insucesso escolar, marco legal do terceiro setor e micro crédito, três dos quais abordando questões relacionadas ao desenvolvimento local<sup>4</sup>.

A conjuntura de criação do Programa Comunidade Ativa foi então estabelecida por um lado, pelo processo de reformulação das diretrizes da Secretaria-Executiva, e por outro, pelas Rodadas de Interlocação do Conselho do Comunidade Solidária, que tiveram como principal desfecho o desenho e a implantação do Programa Comunidade Ativa, transformando assim em uma estratégia federal de indução do Desenvolvimento Local integrado e Sustentável.

O foco do Programa Comunidade Ativa era no capital humano e social, no capital empresarial e no acesso à informação. A integração entre políticas públicas em nível local deveria ser o ponto inicial de um processo contínuo de mobilização da comunidade que, deveria caminhar no sentido de garantir sua autonomia.

A estratégia DLIS foi amplamente absorvida com o Programa, que foi lançado em 1999, sendo implantado em 157 municípios, no qual estiveram envolvidos os seguintes agentes: o Governo Federal, que deveria oferecer programas federais segundo as demandas das agendas locais; o Governo Estadual, que deveria criar uma equipe interlocutora e outra facilitadora no estado e compatibilizar os programas estaduais com as demandas identificadas nas agendas locais; a Prefeitura, que deveria atuar na mobilização da sociedade, estimulando o Conselho Local de Desenvolvimento, além de participar da equipe gestora local e garantir a execução dos programas municipais de acordo com a agenda; o SEBRAE, através da execução do SEBRAE Desenvolvimento Local, um programa de apoio ao

---

<sup>4</sup> As Rodadas de Interlocação que abordaram questões referentes ao Desenvolvimento local, Integrado e Sustentável, aconteceram respectivamente nas seguintes datas: a primeira em 25 de agosto de 1997; a segunda em março de 1998; e a terceira, em 31 de maio de 1999.

desenvolvimento Local Integrado Sustentável, com vistas à estimulação do empreendedorismo e o surgimento de novas oportunidades de negócios; a Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED, que atuaria na execução e garantia da qualidade, em nível nacional, do processo de capacitação em Desenvolvimento Local Integrado Sustentável.

O Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, concebido amplamente em seus termos, surgiu muito recentemente, e institucionalizou-se através da iniciativa do Poder Público Federal, há pouco mais de uma década. Neste sentido, pode-se considerar que a propagação do DLIS no âmbito das políticas públicas brasileiras, ainda está se solidificando e amadurecendo, e que o contexto de surgimento do mesmo, indica a participação de diferentes esferas da sociedade em seu desenvolvimento, bem como, as múltiplas expressões que fizeram parte do seu processo de implantação, que contribuíram também para a construção do denominado Campo DLIS, como veremos a seguir.

## ***2.2. O Campo DLIS***

A expansão da estratégia DLIS no bojo das discussões, bem como, na execução e proposição de ações que estejam balizadas por esta proposta, apresenta um campo complexo, que compreende as expressões políticas e ideológicas das mudanças ocorridas em escala mundial, e ainda seus reflexos nos países periféricos, de capitalismo tardio, como é o caso do Brasil.

A emergência do campo de execução DLIS ocorre em um contexto de globalização, reestruturação produtiva e crise do padrão de desenvolvimento. Neste contexto observa-se a construção de uma visão de impossibilidade da consolidação do desenvolvimento local, à medida que se pressupõe que o desenvolvimento está intimamente relacionado às estruturas macros, que direcionam as possibilidades de crescimento de uma determinada sociedade vinculadas à lógica do centro dominante.

É importante ressaltar que, apesar de ser visto comumente desta maneira, o conceito de local não significa sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão, que o “local” não é um espaço micro, podendo ser tomado como um

Município, ou como uma região compreendendo vários municípios. A proposição de ações em âmbito local, não suprime o papel das políticas nacionais, que devem ser pensadas e desenvolvidas em consonância, através de um processo democrático, com aquelas que são direcionadas a estimular o próprio desenvolvimento local.

Neste sentido, Augusto Franco, na adaptação do Documento Final da Oitava rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, realizada em Brasília em 16 de março de 1998, reitera que, no que diz respeito às condições políticas e institucionais necessárias para o desenvolvimento da proposta DLIS, é necessário que exista uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade e uma política pública conseqüente.

O DLIS como campo de proposição de um conjunto de estratégias que podem ser inseridas na formulação de padrões alternativos de gestão da cidade, ganha substância quando associada a esses padrões de transformação da realidade em âmbito local, que pressupõem que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou substituídas por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares, mas sim através da reconstrução de identidades e vínculos, de re-configurações. (SILVEIRA, 2002 p: 239)

A perspectiva de construção endógena passa a ser então, nesta proposta, o sentido dado ao DLIS, onde resguardadas os diferentes olhares e práticas em sua formulação, pautam-se em uma base de métodos voltados para o desencadeamento de processos de mudança, cuja condução se efetiva através dos atores locais, seja do setor produtivo, das organizações da sociedade civil, e dos atores governamentais.

O "campo DLIS", na sua expressão institucional hoje no Brasil, é predominantemente isto: um complexo de métodos voltados para o desencadeamento de processos. As metodologias definem-se como de indução ou apoio. Na própria intencionalidade que as caracteriza, sua implementação não é, em si, o desenvolvimento local, mas um fator visto como facilitador de processos de mudança, cuja condução caberia aos atores locais – do setor produtivo, das organizações da sociedade civil, dos atores governamentais." (SILVEIRA, 2002 p: 240).

O DLIS situa-se no campo dos debates e reflexões, no entanto, as diversas experiências em curso, evidenciam o universo prático que esta proposta já está envolvida, que apresenta formulações e iniciativas em torno do desenvolvimento local, compreendendo os seguintes aspectos: ampliação e formação do capital social e humano, com ênfase na cooperação e na aprendizagem; gestão de novos arranjos produtivos ancorados no território, com ênfase no espaço local (aqui não se determina o tamanho, mas um determinado parâmetro de espaço, que pode variar de acordo com cada iniciativa); integração de serviços de apoio à micro e pequenos empreendimentos, com disponibilização de crédito, capacitação gerencial e tecnológica, informação de mercado; articulação intersetorial de políticas públicas, e a constituição de esferas públicas ampliadas com participação direta de atores locais e, neste sentido, ênfase ao protagonismo local.

### *2.3.A Metodologia DLIS*

O DLIS apresenta-se como uma das formas possíveis de se aplicar a estratégia de planejamento e gestão compartilhada de desenvolvimento local. A elaboração de um plano que abarca a estratégia DLIS demanda a implementação da metodologia própria, que resguardadas as inúmeras variações que possam ser realizadas de acordo com as especificidades de cada experiência, seguem alguns passos elementares.

Neste sentido, para um plano que preconiza a adoção da estratégia DLIS, a primeira iniciativa a ser posta em prática refere-se à promoção da mobilização e da sensibilização da população local. É imprescindível desde o momento inicial identificar e conquistar parceiros locais, fortalecer as relações de confiança e cooperação entre estes.

A mobilização e a sensibilização dos distintos segmentos sociais que poderão ser envolvidos no processo, bem como, a persuasão no sentido de garantir a adesão destes atores, são também desafios importantes a serem postos em execução.

Para que o processo de mobilização e sensibilização tenha início, é preciso que sejam identificados os distintos segmentos, grupos sociais e organizações que compõem a comunidade local. Para esta etapa do trabalho são necessárias várias reuniões, sendo estas específicas para cada grupo social anteriormente identificado.

Estas reuniões objetivam promover a sensibilização e conseqüente engajamento da população local ao processo, e a apresentação da proposta DLIS, bem como, das etapas de construção do Plano.

Cabe ressaltar que, para a convocação das reuniões e publicização das etapas do processo, podem ser utilizados os mais variados meios de comunicação, em especial aqueles que estão diretamente vinculados à comunidade, quais sejam: jornais ou boletins locais, rádio comunitária, carro de som, folhetos e cartazes.

A fase que compreende a sensibilização deverá culminar então na constituição de um Conselho Gestor Local<sup>5</sup>, compreendendo os representantes de todos os segmentos sociais anteriormente identificados, e que estejam comprometidos com o processo de desenvolvimento do DLIS.

O Conselho Gestor Local é constituído por representantes de diferentes segmentos e grupos sociais, e apresenta-se como espaço importante de articulação, integração e capacitação da população local, com vistas ao fortalecimento da mesma, fazendo com que todo o processo de elaboração do DLIS seja acompanhado de perto pelos sujeitos locais, compreendendo efetivamente os interesses da comunidade local, através da participação da comunidade em todas as etapas de construção do mesmo.

O Conselho precisa ser plural, legítimo, representativo, democrático e participativo, pois será o protagonista do processo de desenvolvimento local. (PAULA, 2002 p: 26).

Para constituir-se realmente em um espaço democrático e participativo, que os representantes que irão compor o Conselho sejam indicados pela população local, evitando que este seja visto como uma instância de poder, inacessível aos demais moradores, mas como um lugar de todos, no qual a colaboração e a troca de saberes sejam alicerces de sua consolidação.

A consolidação do Conselho Gestor Local que deverá acompanhar e atuar na elaboração e execução de cada etapa do DLIS deverá ser garantida através dos seguintes procedimentos: estruturação de espaço físico (uma sede) para a

---

<sup>5</sup> A denominação do Conselho pode ser adequada de acordo com a realidade de cada grupo e com as concepções sobre a organização deste importante grupo para a elaboração de um PDLIS. Neste sentido o conselho pode chamar-se: fórum, comitê, comissão, agência, entre outros.

realização dos encontros e atividades; as reuniões do Conselho deverão ser direcionadas ao momento em que se encontra o Plano, tendo estas um quórum mínimo para deliberação, além da pauta e divulgação prévia dos assuntos a serem debatidos na ocasião; composição de equipe gestora responsável pelo registro e encaminhamento das decisões do Conselho; capacitação permanente dos componentes do Conselho, propiciando à estes o conhecimento e habilidades necessárias para a execução de atividades de planejamento e gestão compartilhada, bem como, sobre a metodologia DLIS.

A instauração do Conselho permite então que se avance na proposição das demais etapas necessárias à construção de um DLIS, quais sejam: Diagnóstico Participativo Local; Prognóstico – construção da visão de futuro; elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável; elaboração da agenda local (gerenciamento e implementação da agenda local); monitoramento e avaliação.

O Diagnóstico Participativo Local consiste basicamente no levantamento da realidade atual da localidade, momento em que identifica-se as potencialidades e oportunidades locais, bem como, problemas, obstáculos e limites, que têm impedido o desenvolvimento local.

A construção do cenário atual da localidade deve contemplar aspectos sociais, econômicos, políticos, institucionais, físicos, culturais, ambientais, e etc. Para que esta etapa reflita verdadeiramente a situação atual da área é fundamental a participação do Conselho no sentido de auxiliar na coleta de informações, e ainda, é importante que sejam aplicados instrumentos de coletas de dados como questionários, entrevistas, pesquisas. Além disso, uma importante fonte de informações encontra-se no levantamento de dados em fontes secundárias (pesquisas em órgãos competentes; com consultores de projetos governamentais e em universidades).

É imprescindível que as informações recolhidas sobre a comunidade sejam repassadas a esta, podendo ser discutidas, interpretadas pela população. Neste momento, a realização de um encontro da comunidade, seja através de assembléias ou seminários, representaria a conclusão esta etapa, apresentando as seguintes considerações: a situação atual da localidade; as oportunidades e potencialidades de desenvolvimento; problemas, limites e obstáculos que têm dificultado o desenvolvimento local.

Para que se consiga implementar a etapa seguinte é importante que as informações do diagnóstico sejam registradas e compiladas, transformando-se em um documento. Este documento deverá ser amplamente divulgado na localidade, para que a comunidade tome conhecimento sobre suas potencialidades e deficiências, e para que os atores mais afastados do processo vejam neste momento uma possibilidade de aproximação.

A partir dos resultados apresentados no diagnóstico será construído o cenário futuro, no qual são identificadas as vocações e possíveis entraves ao desenvolvimento local. Nesta etapa, onde se constrói o prognóstico, de forma consensual e compartilhada, com a efetiva participação do Conselho, identificam-se as vantagens comparativas<sup>6</sup> e vocações locais, considerando os aspectos abordados também no diagnóstico: econômico, social, cultural, físico, ambiental, e etc.

A conclusão do diagnóstico e do prognóstico da área são pré-requisitos para o início da elaboração do Plano, que da mesma maneira que ocorreu nas etapas anteriores, requer a atuação do Conselho Gestor Local. Para tanto, deverão ser elencadas atividades e vocações como eixo estruturante do desenvolvimento local. Ressalta-se que estas vocações precisam perpassar os diferentes aspectos que compõem o território em questão. Desta maneira, para cada vocação ou eixo escolhido, deverão ser propostas ações que propiciem o desenvolvimento destas vocações.

As ações deverão ser apresentadas de acordo com a prioridade para sua efetivação (ações de curto, médio, e longo prazos), bem como, a indicação da competência da realização das mesmas (poder público, iniciativa privada).

“O Plano de desenvolvimento local define, desse modo, o caminho estratégico para o desenvolvimento, indicando as atividades que podem servir como eixos estruturantes e as ações necessárias para sua efetiva concretização.” (PAULA, 2002 p: 47).

Nesta etapa é fundamental que se submeta a consolidação do Plano à população local, com vistas à ampla divulgação do mesmo, e abertura para possíveis modificações solicitadas pela população.

---

<sup>6</sup> Vantagem comparativa local é aquilo que distingue, de forma positiva, uma determinada localidade de outra. (PAULA, 2002 p: 43)

O Plano constitui-se somente em um conjunto de diretrizes estratégicas, e por não possuir um caráter executivo e operacional, há a necessidade de se estabelecer prioridades dentro da relação de ações propostas no mesmo, e isto se consolida através da proposição de uma agenda local.

A agenda local deverá ser proposta pelo Conselho, e apresentada e discutida com toda a comunidade, assim como realizado com as etapas anteriores. Além disso, o Conselho deverá acompanhar a efetiva implementação dos compromissos firmados para a execução das ações previstas na agenda local.

“Consolidadas as etapas do plano, e constituída a agenda local, cabe ao Fórum manter-se inserido no processo de execução das ações propostas, articulação da comunidade. Para seguir estes encaminhamentos o Fórum deve buscar capacitação continuada em monitoramento e avaliação, e consolidar-se enquanto um centro dinâmico de geração de iniciativas, quer dizer, um espaço de articulação de pessoas que se tornem sujeitos de seu próprio desenvolvimento.” (PAULA, 2002 p: 56)

A luz destes meandros necessários à construção de um Plano que compreenda a estratégia DLIS, é que traremos a discussão o PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças, seu processo de elaboração, bem como, os principais componentes desta experiência modelo, ora em execução.

### **3. O PDLIS JARDIM NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS – ELABORAÇÃO**

#### **3.1. Por que o Jardim Nossa Senhora das Graças?**

O Jardim Nossa Senhora das Graças, é um loteamento localizado no município do Rio de Janeiro, situado na XVIII RA – Região Administrativa – em Campo Grande, pertence, segundo o Plano Diretor, à Área de Planejamento V, denominada Zona Oeste, que abriga a maior área de expansão urbana do município. O referido loteamento é de grande extensão, cortado pelos rios Guandu do Sena e Guarajuba, pela adutora Guandu e por duas linhas de transmissão de Furnas. Está entre os três maiores loteamentos do Município do Rio de Janeiro inscritos na Gerência de Regularização de Loteamentos da Secretaria Municipal do Habitat do Rio de Janeiro, juntamente com os loteamentos Vilar Carioca e o Jardim Maravilha.

O loteamento foi implantado parcialmente e a sua ocupação, deu-se de distintas formas, desde famílias adquirentes de lotes à ocupações organizadas, ou seja, aquelas que respeitaram o PAL (Projeto Aprovado de Loteamento), até ocupações que não respeitaram o traçado do projeto e as faixas marginais dos rios, o que acarretou assentamentos tidos como desordenados, em áreas de risco.

Além das diferentes formas de ocupação do espaço, o Jardim Nossa Senhora das Graças, apresenta uma situação sócio-econômica fragilizada, como carências no concernente à qualidade de vida da população, à acessibilidade aos bens e serviços públicos, ao trabalho, à saúde, as condições de básicas de infra-estrutura e urbanização.

A primeira obra de urbanização no loteamento foi realizada em 1997, com o financiamento do PROAP RIO I – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro. Sua realização atendeu parcialmente o loteamento com a implantação da rede de água, luz e esgoto, bem como, a pavimentação das ruas.

O loteamento encontra-se priorizado para urbanização, aguardando futura licitação para o PROAP RIO III. Todavia, com o Programa de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - II, iniciado em 2000, o loteamento, dada sua extrema carência, foi incluído no Programa de Ação Social Integrada - PASI.

Diante dessa realidade existente dentro do loteamento, no sentido de completar a urbanização e estender os benefícios à totalidade da população moradora, assim como recuperar os sistemas existentes, a Secretaria Municipal do Habitat solicitou em diferentes momentos, financiamentos junto aos órgãos financiadores (Caixa Econômica Federal e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), inclusive para a construção de habitações de interesse social, destinada ao reassentamento das famílias moradoras em "manchas" de inundação nesta área.

O histórico de intervenções da prefeitura nesta localidade, bem como, a carência desta em diversos aspectos, e a característica peculiar da configuração e conformação do espaço, que abarca este loteamento, tais como processos de favelização, e ocupações em áreas de risco, configura-se como desafios para elaboração de uma estratégia de intervenção do Poder Público.

### ***3.2. A proposta do PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças***

O PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças é um projeto piloto proposto pela Secretaria Municipal do Habitat, financiado pelo Habitar-Brasil/BID, programa que objetiva a promoção de intervenções em assentamentos subnormais, localizados em regiões metropolitanas, capitais de estado e aglomerações urbanas; e elaborado por uma empresa de consultoria, sediada no município do Rio de Janeiro.

O Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável para o Loteamento Jardim Nossa Senhora das Graças e seu entorno, está sendo construído a partir de uma perspectiva de integração entre as diferentes esferas de atuação da sociedade, compreendendo o Poder Público Municipal, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

O PDLIS JNSG, de acordo com as diretrizes do Termo de Referência do Plano, deveria conter proposição de estratégias de fortalecimento institucional, contemplando, entre outras: (1) Identificação dos distintos atores e suas possibilidades na formulação, implementação e sustentabilidade do PDLIS; (2) Proposta de sensibilização e capacitação destes atores quanto à concepção e gestão do PDLIS; (3) A qualificação para desenvolvimento de uma metodologia participativa, incorporando os distintos atores, inclusive a população local; (4) A valorização da gestão compartilhada; (5) A identificação e instrumentalização quanto

aos dispositivos legais, fiscais e promocionais que potencializem e viabilizem a participação da iniciativa privada; (6) O fortalecimento e instrumentalização das instituições/gestores/comunidade/ parceiros da iniciativa privada; (7) A capacitação do corpo técnico da Prefeitura para a contratação e gerenciamento de planos de intervenção em comunidades de grande porte ou complexos; (8) Proposições gerais e setoriais para a implantação de um Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável para o loteamento JNSG e entorno.

É importante destacar que, o PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças ainda encontra-se em construção e, este trabalho será direcionado somente à análise da elaboração do mesmo, não nos sendo possível avaliá-lo em alguns aspectos, tais como: continuidade e sustentabilidade das ações propostas pelo plano; aproveitamento por parte da comunidade das contribuições trazidas pelo plano, e alterações em curto prazo.

### **3.2.1. Objetivos**

De acordo com o Termo de Referência, o PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças tem como objetivo geral fundamentar e qualificar o processo de regularização de loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos<sup>7</sup> e integrantes da Gerência de Regularização de Loteamentos, da Secretaria Municipal do Habitat, através de uma experiência piloto de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável que estruturará modelos que nortearão outras intervenções de regularização de assentamentos informais.

Desta maneira, a elaboração do PDLIS, dentro das diretrizes propostas pela Secretaria Municipal do Habitat - SMH, deveria: (1) Diagnosticar, identificar e analisar do ponto de vista físico, ambiental, sócio-econômico-cultural, institucional e fundiário a área em referência; (2) Apontar cenários futuros e realizar estudos

---

<sup>7</sup> O Núcleo é um canal de articulação entre moradores, lideranças comunitárias, técnicos da Prefeitura, Estado, Governo Federal e concessionárias de serviço público. As reivindicações debatidas e aprovadas pelos seus integrantes são encaminhadas ao órgão responsável para solução do problema, e à Gerência de Loteamentos da Secretaria Municipal do Habitat, que atua na regularização urbanística e fundiária dos loteamentos inscritos no Núcleo.

comparativos com áreas de configuração semelhante; (3) Potencializar e ampliar os impactos positivos do processo de regularização da Gerência de Loteamentos.

### ***3.2.2. Metodologia Participativa***

A metodologia empregada na elaboração deste PDLIS preconizou a garantia da efetiva participação dos distintos atores, governamentais e da sociedade civil organizada, em especial da população local. Neste sentido, a participação da população foi garantida através de diferentes mecanismos incutidos no desenvolver do processo, e em cada etapa e atividade proposta para a elaboração do plano.

De acordo com o Termo de Referência de elaboração do Plano:

“Espera-se que os resultados reflitam as expectativas e necessidades da população local e do bairro de Campo Grande, da sociedade civil em geral, assim como a interdisciplinaridade dos setores técnicos dos distintos órgãos, do nível central e descentralizado, que atuam na região...”. (Termo de Referência nº. 06, PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças e Entorno, 2006 p.27).

Para tanto, foram garantidos os seguintes procedimentos: produção de material informativo e de divulgação dos objetivos e das etapas do trabalho; realização de seminários; realização de encontros com os distintos segmentos; encontros macrofuncionais<sup>8</sup>.

### ***3.2.3. Etapas e Atividades***

Para o desenvolvimento do Plano, e melhor sistematização e agrupamento das informações, a área em estudo foi dividida em seis principais “setores”, através da

---

<sup>8</sup> O trabalho macrofuncional consiste no estabelecimento de reuniões periódicas com os diversos órgãos e representantes de departamentos públicos, bem como organizações da sociedade civil, nas quais assuntos e temas são discutidos, com vistas à formação de parcerias para a resolução de impasses e dificuldades da população.

união dos setores censitários do IBGE segundo os critérios de homogeneidade de renda, escolaridade, situação ambiental e ocupação do solo. De acordo com este critério, a realização das atividades previstas para a composição das principais etapas de elaboração do PDLIS, respeitaram os seis setores definidos para a elaboração dos estudos referentes aos PDLIS, sendo eles: Setor 1 – Conjunto Votorantin, Parte do Mendanha e Campo Belo; Setor 2 – Sitiantes; Setor 3 – Jardim Nossa Senhora das Graças Parte Final; Setor 4 – Caminho do Ceará; Setor 5 – Jardim Nossa Senhora das Graças Parte Inicial; Setor 6 – Sete Riachos.

### ⇒ *Diagnóstico da Área de Estudo*

O diagnóstico fundamentou-se em dados levantados em fontes secundárias e naqueles obtidos, junto aos parceiros e à população local, e nas estratégias do processo participativo, proposto para este trabalho, assim como, em dados obtidos pela pesquisa amostral. O diagnóstico da área de estudo compreendeu os seguintes aspectos: (1) Físico-Ambiental; (2) Sócio-Econômico e Cultural; (3) Institucional; (4) Fundiário.

O diagnóstico foi fruto de um trabalho integrado de compilação de informações que abarcou levantamentos de dados em fontes secundárias, reuniões macrofuncionais, encontros setoriais, e pesquisa amostral. Para melhor contemplar o objetivo da elaboração do diagnóstico, o levantamento de dados foi realizado junto à diferentes órgãos da esfera pública, tais como: SMH – Secretaria Municipal do Habitat; CETRIO – Cia de Engenharia de Trafego do Município do Rio; RIOLUZ; RIOAGUA, atual Sub Secretaria da SMO; COMLURB – Cia Municipal de Limpeza Urbana; IPP – Instituto Pereira Passos; SMS – Secretaria Municipal de Saúde; SME – Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca; Light e Furnas Centrais Elétricas; FEEMA; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ; Cartório do 4º Ofício de Registro de Imóveis; Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE.

A compreensão do cenário atual da área de estudo, teve o objetivo de fundamentar as ações do plano, bem como a elaboração de propostas para o desenvolvimento das potencialidades do Jardim Nossa Senhora das Graças e seu entorno imediato.

É importante destacar que, este diagnóstico abarcou informações relativas aos seis setores definidos para a elaboração dos estudos referentes aos PDLIS, entretanto, as características e especificidades pertinentes a cada setor foram ressaltadas quando cabível.

⇒ *Pesquisa Amostral*

Para melhor retratar a situação sócio-econômica-cultural da população residente, os aspectos fundiários do imóvel, bem como o histórico da ocupação da área objeto de estudo e, no sentido de complementar os dados levantados, realizou-se a pesquisa amostral, objetivando:

- Levantamento das expectativas da população quanto à melhoria da área;
- Identificação das principais carências percebidas pelos moradores;
- Identificação dos centros onde essa população se desloca para o trabalho, estudo e lazer e serviços;
- Levantamento da forma de ocupação do solo;
- Identificação das preferências quanto às manifestações culturais e de lazer;
- Identificação quanto a manifestações religiosas;
- Recolhimento e/ou identificação do tipo de documento de propriedade ou de posse de que são detentoras as famílias objeto desta pesquisa amostral;
- Outras questões julgadas importantes para a elaboração dos Diagnósticos, das Prognoses e do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

A Pesquisa Amostral apresentou-se como uma etapa fundamental para a construção do PDLIS uma vez que esta se constituiu como uma importante forma de obtenção

de dados junto à população local, como um meio para ouvir os moradores e difundir a elaboração do Plano.

A Pesquisa ouviu 363 moradores através da aplicação de questionário, e foi dividida em três fases fundamentais, quais sejam: fase decisória quando se procedeu à escolha dos temas e indicadores a serem considerados frente aos esclarecimentos pretendidos, fase construtiva quando se realizou a pesquisa propriamente dita (aplicação dos questionários em campo) e fase redacional quando se procedeu à leitura e à análise dos dados.

### ⇒ *Prognóstico*

O prognóstico sintetizou as avaliações e análises críticas das questões abordadas no diagnóstico, que pudessem sinalizar cenários futuros, considerando a hipótese da não implementação de um Plano de Desenvolvimento para a área em estudo. As projeções dos cenários futuros contemplaram, entre outros, aspectos físico-ambiental, sócio-econômico-cultural, institucional e fundiário da área em estudo.

Através das avaliações e considerações técnicas levantadas no diagnóstico, assim como nos resultados obtidos através dos Seminários e Encontros realizados junto à comunidade local, o prognóstico aferiu e relacionou os principais pontos críticos e potencialidades a serem trabalhadas na comunidade, e para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável para Jardim Nossa Senhora das Graças, além de sensibilizar a população a aderir ao trabalho, contribuindo e participando de todo o processo de elaboração, implantação e acompanhamento do mesmo.

### ⇒ *Seminários*

- Seminário I - Foi realizado com o objetivo de apresentar à população local e aos parceiros em geral, os principais objetivos, fases e metodologia do plano.
- Seminário II - Apresentou os resultados referentes ao diagnóstico e prognóstico preliminares. Nesse encontro foram abordadas as avaliações técnicas e considerações englobadas pelo diagnóstico preliminar, assim

como, os resultados obtidos através dos Encontros Setoriais e da Pesquisa Amostral, que subsidiaram a proposição de um cenário futuro para a área de estudo, através do prognóstico preliminar.

- Seminário III - Neste encontro foi explicitado através do diagnóstico final, o cenário atual da área de estudo, observando as especificidades de cada setor e ainda os principais aspectos de análise que foram considerados na elaboração do trabalho, sendo eles: aspecto físico-territorial e ambiental, socioeconômico e cultural, fundiário e institucional. Dentro desta perspectiva, apresentou-se também, o prognóstico final, que evidenciou o cenário futuro para o Jardim Nossa Senhora das Graças e entorno imediato, considerando a situação atual da área e os principais condicionantes responsáveis por mudanças significativas nos próximos anos, como por exemplo: estimativas de crescimento populacional e aspectos demográficos, uso e ocupação do solo, comprometimentos territoriais, por fatores naturais e antrópicos; e deficiências na atuação público-institucional.
- Seminário IV - Apresentou à população local e aos demais envolvidos no processo de construção do PDLIS a versão preliminar do Plano. Neste encontro foram explicitadas, a partir das propostas contidas na versão preliminar do Plano, as recomendações de políticas, programas, subprogramas, projetos e ações que deverão ser adotadas a curto, médio e longo prazo.
- Seminário V – Objetiva-se com este seminário proceder à apresentação da versão final do PDLIS.<sup>9</sup>

### ⇒ *Encontros Setoriais*

A realização dos encontros com os diferentes segmentos participantes da elaboração do Plano foram garantidos através dos Encontros Setoriais, que objetivaram mobilizar a população local para uma efetiva participação no processo

---

<sup>9</sup> Até o período de realização deste artigo, não havia sido realizado o V Seminário, não sendo possível então, aprofundarmos nas descrições referentes à esta etapa do trabalho.

de elaboração dos diagnósticos, prognoses e PDLIS, assim como a divulgação do PDLIS a ser elaborado junto à mesma, no sentido da apreensão dos moradores quanto ao significado deste e ao seu papel – e dos demais atores – na sua implementação.

Os encontros setoriais foram concretizados em duas rodadas, realizados na área em estudo, geralmente em escolas municipais, e aconteceram simultaneamente com todos os seis setores.

A 1ª rodada de Encontros Setoriais foi realizada em maio de 2007, e objetivou (1) promover interlocução entre os moradores e entidades representativas da comunidade, (2) socializar as informações quanto às etapas do Plano em andamento e (3) discutir algumas necessidades e demandas latentes específicas de cada área.

A 2ª rodada de Encontros Setoriais aconteceu em dezembro de 2007, e objetivou reunir as lideranças comunitárias atuantes no Jardim Nossa Senhora das Graças e entorno imediato, para a discussão sobre as políticas que foram sinalizadas na versão preliminar do PDLIS, bem como, sobre seus respectivos programas e subprogramas, sendo elas: (1) Assistência Social, (2) Controle do Uso e Ocupação do Solo, (3) Dinamização da Economia Local, (4) Monitoramento da Rede Hídrica, (5) Monitoramento de Encostas (6) Valorização da Paisagem Urbana, (7) Consolidação do PROAP-Rio, (8) Construção de Novas Centralidades com a Interligação Viária do Jardim Nossa Senhora das Graças com outros bairros, (9) Valorização da Condição Urbana de Residência, (10) Otimização da Rede Educacional, (11) Incentivo às Práticas Sócio-Culturais.

Além do detalhamento das políticas, programas e subprogramas, o encontro objetivou, junto aos moradores e lideranças, apontar a prioridade das ações relacionadas no Plano, e coadunar as análises técnicas apresentadas às necessidades explicitadas pelos representantes comunitários locais, com vistas à elaboração da versão final do PDLIS.

### ⇒ *Encontros Macrofuncionais*

Os encontros macrofuncionais subsidiaram a elaboração dos diagnósticos e prognósticos, através da participação de quadros técnicos das distintas esferas de conhecimento (governamentais e da sociedade civil) afetas às características da área de estudo proposta para o PDLIS. Para a consolidação das reuniões macrofuncionais, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela SMH, foram adotadas estratégias de sensibilização dos gestores e do quadro técnico para o significado, formulação e implementação de um PDLIS, buscando-se, deste modo, o efetivo diálogo dos saberes técnicos e a integração das políticas públicas. Os Encontros Macrofuncionais aconteceram segundo as temáticas urbana, sócio-cultural e econômica, sendo realizado um por cada tema em questão.

#### **3.2.4. Supervisão e acompanhamento**

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável está sendo acompanhada e supervisionada pela Secretaria Municipal do Habitat, através de análise qualitativa e quantitativa da execução do trabalho em todas as suas etapas e atividades. Um dos principais instrumentos de acompanhamento são os relatórios, documentos emitidos pela Consultoria contratada, em cada etapa do trabalho, evidenciando o relato completo das ações desenvolvidas, respectivos objetivos, metodologia, participantes, registro fotográfico, e outros.

As atividades previstas para a elaboração do trabalho deveriam estar de acordo com a diretriz da SMH, que indicam a importância das proposições serem consolidadas em diretrizes de desenvolvimento estabelecidas para a área e compatibilizadas com planos e programas propostos para a região, nos níveis municipal, estadual e federal, assim como da iniciativa privada; igualmente deveriam estar em conformidade com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor.

#### 4. A ESTRATÉGIA DLIS E O DLIS JNSG

O DLIS, enquanto um novo conceito de desenvolvimento, apresentado nesta experiência da Secretaria Municipal do Habitat, configura-se como uma proposta inovadora por corresponder a uma ação do governo municipal, que traz a característica de trabalhar a estratégia DLIS, que articula alguns parâmetros de intervenção, tais como a integração de políticas públicas e parcerias público-privadas pactuadas e concentradas em uma micro região.

O PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças evidencia a promoção desta estratégia através da adoção de alguns princípios que fundamentam as ações voltadas ao desenvolvimento local, integrado e sustentável, sendo uma das principais, a articulação existente entre desenvolvimento econômico e capital humano, social, empresarial, e até mesmo, o capital natural.

“Desenvolvimento é um fenômeno que ultrapassa o econômico. O sentido do desenvolvimento deve ser o de melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das pessoas que estão vivas hoje e das que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável).” (PAULA, 2002 p: 13)

Neste sentido, ao propor a metodologia participativa para o direcionamento das atividades que compunham a elaboração do Plano, evidencia o enfoque dado ao capital humano, e nas relações humanas, priorizando a adesão da população local ao processo de construção do mesmo.

No que concerne à articulação entre desenvolvimento e capital social, sendo este último entendido como o resultante da relação de confiança e cooperação entre os distintos atores sociais, e o estabelecimento de organização, capacidade de participação e empoderamento<sup>10</sup> destes, permaneceu um tanto quanto fragilizado. A

---

<sup>10</sup> Empoderamento: termo adotado do inglês empowerment, significando o processo pelo qual indivíduos e grupos se apropriam de suas potencialidades para conquistar espaço público e social na comunidade, em particular o poder de participar das deliberações e decisões que lhes dizem respeito. (PAULA, 2002 p: 12)

lacuna crucial neste processo reside participação da população local, no decorrer do processo, sendo esta na maioria das vezes desarticulada, pouco direcionada e capacitada a intervir na elaboração e composição dos diagnósticos, prognósticos, e até do Plano propriamente dito.

"O desenvolvimento, sobretudo se o queremos humano, social e sustentável, exige protagonismo local. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade são as pessoas que nela vivem. Sem envolvimento, sem interesse, compromisso e adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção de desenvolvimento alcançará êxito". (PAULA, 2002 p: 15).

O processo de elaboração do Plano atendeu as etapas previstas na metodologia DLIS, compreendendo momentos importantes, tais como: elaboração do diagnóstico e prognóstico; realização de pesquisa amostral e levantamento de dados; realização de seminários em cada etapa do Plano; articulação com os diferentes atores envolvidos no processo (poder público, iniciativa privada), divulgação das etapas, sendo esta efetivada a partir da publicização através de cartazes informativos, folderes e outros.

Acreditamos que o processo de formulação deste Plano esteve comprometido à medida que a participação da comunidade limitou-se à condição de agente legitimador das ações proposta de fora para dentro da comunidade, ainda que tenham sido construídos alguns elementos que objetivavam a participação comunitária, tais como a pesquisa amostral, os seminários, e os encontros setoriais.

A etapa primordial inerente à elaboração de um DLIS, que corresponde ao processo de sensibilização dos diferentes agentes locais, foi suprimida. Essa supressão não se deu, no entanto, pelo desinteresse dos quadros técnicos envolvidos no trabalho, pelo contrário, a implementação de cada etapa deste plano, mostrou um vontade por parte dos profissionais envolvidos em acertar, compondo uma ação voltada de fato para a população beneficiária.

No entanto, alguns aspectos que permearam todo o processo de construção do PDLIS, desde a elaboração do edital, e que correspondem, não só á uma realidade deste trabalho, mas de muitos outros no cenário político econômico atual, foram decisivas para esta deficiência, quais sejam: escassez de tempo e recursos,

despreparo dos quadros técnicos envolvidos, descontinuidade de gestão, e ainda, a baixa credibilidade do poder público na proposta de adoção da estratégia DLIS.

Percebemos que esta experiência significou um avanço para um primeiro reconhecimento, no âmbito municipal, da possibilidade de se implantar um Plano que compreenda a estratégia DLIS.

O PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças, evidenciou a necessidade de se construir, através de outras experiências nestes moldes, uma nova cultura de planejamento e gestão compartilhada, focada num novo padrão de relação entre Estado, mercado e sociedade, consolidando a ampliação de direitos e oportunidades, ampliação dos níveis de empoderamento da população local, e conquista de sustentabilidade, nos mais diferentes aspectos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou trazer à discussão o tema DLIS, e a perspectiva que fomentou esta abordagem está vinculada às possibilidades e alternativas colocadas ao planejamento urbano que podem ser vislumbradas a partir da adoção da estratégia DLIS.

Neste intuito, procuramos traçar de forma sucinta, os fundamentos históricos e conceituais que permeiam o Desenvolvimento local, Integrado e Sustentável, abarcando o contexto do seu desenvolvimento e institucionalização no Brasil, os marcos conceituais que o integram, bem como, as referências metodológicas que o constituem.

Vimos que o DLIS nasce a partir de diferentes formulações acerca do desenvolvimento local, no sentido de buscar integrar componentes que pudessem potencializá-lo, e que o mesmo se institucionaliza em face à dinâmica conjuntural que se processa na década de 90, no Brasil, cujas marcas são: o refluxo dos movimentos sociais, o desemprego e, bem como, a desresponsabilização do Estado com as políticas públicas.

Constatamos que, no que tange os aspectos conceituais engendrados neste campo, o DLIS enquanto estratégia de indução ao desenvolvimento de uma determinada localidade, consubstancia-se como um processo que induz a dinamização das vantagens locais, de modo a favorecer o desenvolvimento econômico e simultaneamente elevar o capital humano, o capital social e o capital empresarial, além de promover o uso sustentável do capital natural.

Orientados por essa compreensão, demonstramos que as produções intelectuais que envolvem a estratégia DLIS, compreendem características comuns e apresentam uma metodologia própria, que resguardadas as diversidades de cada experiência, são seguidas quando se pretende adotar o desenvolvimento local, integrado e sustentável, como proposta de planejamento para uma determinada localidade.

Desta forma, apresentamos os traços metodológicos que compreendem uma iniciativa que traz o DLIS como pressuposto de intervenção, quais sejam:

participação organizada da comunidade local; parceria entre Estado, mercado e sociedade; capacitação continuada para o planejamento e gestão compartilhada do desenvolvimento; a oferta articulada e convergente de investimentos governamentais e não-governamentais; e a difusão da cultura empreendedora e o empreendedorismo local.

Dentro desta perspectiva, trouxemos a experiência do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável para o Jardim Nossa Senhora das Graças, evidenciando os aspectos relevantes de construção deste Plano, e relacionando-os com as diretrizes que permeiam a adoção da estratégia DLIS.

Percebemos que a proposta do PDLIS JNSG abarcou os principais instrumentos e referenciais metodológicos da estratégia DLIS, mas que, ainda que tenha assumido alguns destes aspectos, mostrou-se fragilizado no que tange a consolidação das estratégias de participação popular, à medida que não previu a consolidação de um Conselho Gestor, composto por lideranças locais, que pudesse acompanhar e dar continuidade ao Plano, ora em elaboração.

A apreensão dos aspectos fundamentais para a execução do DLIS, demonstra que a participação do poder local, tem sido componente imprescindível para o sucesso dos projetos que propõem a estratégia de desenvolvimento local, integrado e sustentável. O poder local imprime à execução do plano um caráter de ação integrada, que indica a possibilidade de um trabalho respaldado pelas propostas de intervenção a nível local.

Neste sentido, entendemos que a elaboração do PDLIS Jardim Nossa Senhora das Graças, deveria ser concomitante à capacitação continuada da comunidade, para que os sujeitos envolvidos no processo pudessem atuar de maneira significativa na proposição, elaboração e acompanhamento das ações que envolvem a formulação do Plano.

Ainda sobre este aspecto, consideramos ser importante a obtenção, não só da colaboração, como a participação efetiva de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e, principalmente da sociedade civil, que possam trabalhar as questões referentes à mobilização.

Constatamos que, por corresponder à uma experiência modelo, que se processa a partir da iniciativa do Poder Público municipal, o PDLIS Jardim Nossa Senhora das

Graças, apresentou uma alternativa à atuação nos denominados assentamentos informais, com vistas á superação das ações focalizadas e pontuais, que caminha no sentido de uma gestão urbana mais democrática.

A experiência com o PDLIS JNSG demonstrou que, a proposição de ações em âmbito local, não suprime o papel das políticas nacionais, que devem ser pensadas e desenvolvidas em consonância, através de um processo democrático, com aquelas que são direcionadas a estimular o próprio desenvolvimento local.

O desafio que se coloca a partir de então, encontra-se no reconhecimento da dimensão sócio-educativa e emancipatória que um Plano como este deve proporcionar à população; bem como, de possibilitar que as ações que se apresentam neste documento sejam, de fato, postas em prática, e que não se tornem um amontoado de diretrizes sem aplicabilidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOCAYUVA, Pedro Cunca; SILVEIRA, Caio Márcio; ZAPATA, Tânia. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

BODSTEIN, Regina; ZANCAN, Lenira; RAMOS, Célia Leitão; MARCONDES, Willer Baumgarten. Avaliação da implantação do programa de desenvolvimento integrado em Manguinhos: impasses na formulação de uma agenda local. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2004, vol.9, n. 3, ISSN 1413-8123.

BRAGA, Tânia Moreira. Desenvolvimento Local Endógeno: entre a competitividade e a cidadania. *R.B. Estudos Urbanos e Regionais*, nº. 5/ Novembro 2001.

BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Brasília, junho de 1999.

CROCCO, Marco Aurélio. Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais / por Marco Aurélio Crocco et al. - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 28p. (Texto para discussão: 212).

DORIA, Og. Município - o Poder Local: quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder central. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992. p. 47-67.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

FRANCO, Augusto. Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável? Brasília: Instituto de Política, 2000.

FRANCO, Augusto. Carta Dlis nº 27. Brasília: AED, 2003.

FRANCO, Augusto de. Dez consensos sobre o desenvolvimento local integrado e sustentável: documento final da oitava rodada de interlocução política do conselho da comunidade solidária. *Cadernos Comunidade Solidária*, Brasília, n. 6, 1998.

GOHN, Maria da Gloria. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. p. 70-120.

Harvey, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, Espaço e Debates, n. 39, p. 48-64, 1996.

KRUTMAN, Henriette Mariacy. Fatores Críticos no Êxito da Gestão de Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) [Rio de Janeiro] 2004 VIII, 141 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, D.Sc.Engenharia de Produção, 2004)Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE.

MARTINS, Sérgio R.O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo grande: UCDB, v.3, n.5, p. 51-59, set. 2002.

SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/estr\\_02/secexec/EntraCA.htm](http://www.planalto.gov.br/estr_02/secexec/EntraCA.htm).

Acesso em: 20/04/2008.

SILVEIRA, Caio Márcio. Desenvolvimento local: marcos conceituais e históricos. Rede DLIS 29 de março de 2004. Disponível em:

[http://www.rededlis.org.br/textos\\_download.asp?action=lista&ordena=autor](http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=autor).

SILVEIRA, Caio Márcio. Desenvolvimento local: concepções, estratégias e elementos para uma avaliação de processos. In: Fischer, T. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

SILVEIRA, Caio Márcio; REIS, Liliâne da Costa.(Org.). Miradas, métodos, redes - o desenvolvimento local em curso -2001 - iets.org.br

SILVEIRA, Caio; CUNCA Bocayuva; TANIA Zapata. 2001. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. Em Novos Contornos de gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e cidadania / EAESP / FGV.

SILVEIRA, Caio Márcio; BOCAYUVA, Cunha. PCC 2001. Desenvolvimento local integrado e sustentável: enfoque estratégico e construção de indicadores. Website da Rede DLIS. Disponível em [www.dlis.org.br](http://www.dlis.org.br)

SUPLICY, Eduardo M., NETO, Basileu A. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12. jun./dez. 1995.

Termo de Referência nº. 06 da Secretaria Municipal do Habitat; Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – Jardim Nossa Senhora das Graças.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Experiências de políticas de desenvolvimento econômico local nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP) e os impactos no território. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (50). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24550.htm>> [ISSN: 1138-9788]