

Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”

**UNIGRANRIO**

Julio Cesar de Souza Loureiro

ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS  
NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE DUQUE DE CAXIAS

Rio de Janeiro

2012

Julio Cesar de Souza Loureiro

ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS  
NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE DUQUE DE CAXIAS

Dissertação apresentada à Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, como parte dos requisitos parciais para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão Organizacional.

Orientador: Prof. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2012

Julio Cesar de Souza Loureiro

ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS  
NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE DUQUE DE CAXIAS

Dissertação apresentada à Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, como parte dos requisitos parciais para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão Organizacional.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Universidade do Grande Rio

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Enara Echart Muñoz

Universidad Complutense de Madrid

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lídia Micaela Segre

Universidade do Grande Rio

## AGRADECIMENTOS

A Deus por intermédio de Jesus Cristo por ter permitido concluir esta etapa em minha vida.

A minha esposa, amiga e companheira lona pela força, incentivo, paciência, compreensão e amor, sem os quais esta jornada nem teria começado.

As minhas filhas Maria Julia e Manuela, companheiras de jornada, cuja existência me impulsiona a tornar-me uma pessoa melhor em todos os sentidos.

Aos meus pais, padrinhos, irmãos e avôs pelo amor, exemplo, sábios conselhos, formação moral e conhecimentos, alicerces fundamentais para a escalada.

Ao Prof. Dr. Carlos Milani pela condução segura, cadenciada e sempre presente na elaboração do presente trabalho.

Aos demais companheiros de jornada pelos conselhos e inspirações fundamentais para chegar aos resultados colhidos.

A FIRJAN pela oportunidade de cursar o Mestrado, cujos frutos contribuirão para informar, formar e transformar o estado do Rio de Janeiro.

Aos entrevistados pelas valiosas informações prestadas, presentes ao longo do trabalho.

O difícil é o que pode ser feito  
imediatamente. O impossível, o que exige  
um pouco mais de tempo.

(George Santayana)

## RESUMO

O presente estudo pesquisou as organizações internacionais (governamentais, privadas, filantrópicas, caritativas e associativas) atuantes no campo do desenvolvimento local em Duque de Caxias. A pesquisa revelou que o escopo de atuação dessas organizações inclui uma gama variada de projetos, sem que haja, no entanto, coordenação entre eles e uma real articulação das organizações internacionais com a gestão pública local. A dissertação foi dividida em três partes: o contexto atual das organizações internacionais no campo do desenvolvimento local; o contexto local do desenvolvimento de Duque de Caxias; e, finalmente, os resultados obtidos na pesquisa empírica realizada. A metodologia escolhida enquadrou a pesquisa como sendo de natureza eminentemente exploratória, utilizando-se de três procedimentos técnicos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. Os resultados obtidos apontaram para problemas como a falta de coordenação e articulação entre as esferas do poder público, sobreposição e repetição de atividades e oportunismo midiático, além da falta de capacitação local dos atores envolvidos, seja nas esferas de governo, nas agências locais ou nas instituições que agem como interlocutores ou agentes de mudança na gestão e implementação de projetos.

Palavras-Chave: Organizações internacionais; Cooperação Internacional; Desenvolvimento local; Duque de Caxias.

## ABSTRACT

This study surveyed international organizations (governmental, private, philanthropic, charitable and voluntary) working in the field of local development in Duque de Caxias. The research revealed that the scope of action of these organizations include a wide range of projects, without, however, coordination amidst them and no real connection between them and the local public administration. The dissertation is divided into three parts: the current context of international organizations in the field of local development, the local context of development in Duque de Caxias, and finally, the results obtained in the survey. The chosen methodology framed the research as being eminently exploratory, using three main technical procedures: literature review, desk research and case study. The results pointed to problems such as lack of coordination and articulation among the spheres of government, overlap and repetition of activities and media opportunism, and lack of empowerment of local actors involved, whether in the spheres of government, local agencies or the institutions that acts as partners or agents of change in project management and project implementation.

**Keywords:** International Organizations; International Cooperation; Local Development; Duque de Caxias.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2.1	Atores e seus posicionamentos	34
Figura 3.1	Fábrica de caminhões FNM	54
Figura 3.2	Arco Rodoviário Metropolitano da cidade do Rio de Janeiro	55
Figura 3.3	Divisão territorial de Duque de Caxias	57
Figura 3.4	Resumo das propostas para o Jardim Gramacho.	68
Figura 3.5	Percepção dos moradores do Jardim Gramacho sobre o fechamento do Aterro	69
Figura 3.6	Lotes vagos e ocupados no Jardim Gramacho.	70
Figura 3.7	Tabela de ocupação dos moradores do Jardim Gramacho.	71
Figura 3.8	Projeto arquitetônico.	72
Figura 3.9	Projeto da ciclovia.	73

## LISTA DE FOTOS

Foto 3.1	Rua sem pavimentação e com esgoto a céu aberto	60
Foto 3.2	Posto de reciclagem na ACAMJG	61
Foto 3.3	Posto de reciclagem na ACAMJG	61
Foto 3.4	Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho	64
Foto 3.5	Habitações do Jardim Gramacho e REDUC	66

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICO

Quadro 2.1	Principais parceiros brasileiros na cooperação internacional para o desenvolvimento	25
Quadro 2.2	Tipos e exemplos de atores-doadores da CID	35
Quadro 2.3	Tipos e exemplos de atores-mediadores	38
Quadro 3.1	Loteamentos na Baixada Fluminense (até 1959)	51
Gráfico 3.1	População de Duque de Caxias por distrito	56
Quadro 4.1	Matriz de análise	78
Quadro 4.2	Principais agências internacionais atuantes em Duque de Caxias	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACAMJG	Associação dos Catadores do Jardim Gramacho
ACP	África, Caribe e Pacífico
AMAVIM	Associação Maçônica Ary Vieira Martins
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CBO	Código Brasileiro de Ocupação
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIDE	Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIEDS	Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável
CLAs	Comitês Locais de Acompanhamento
COMLURB	Companhia de Limpeza Urbana
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
COPPE	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia
COTTON 4	Benin, Burkina Faso, Chade e Mali
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTR	Central de Tratamento de Resíduos
DETRAN-RJ	Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro
DFID	Department for International Development
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
ETE	Estação de Tratamento de Esgotos
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organisation
FED	Federal Reserve (banco central dos Estados Unidos)
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNM	Fábrica Nacional de Motores
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para a População
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEC	Fundação Dracenense de Educação e Cultura
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAF	Inter American Foundation
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBF	Indústria Brasileira de Formulários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
IFAD	International Fund for Agriculture Development
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
JICA	Japan International Cooperation Agency
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MST	Movimento dos Sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIG	Organizações Internacionais Governamentais
OING	Organizações Internacionais Não Governamentais
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIB	Produto Interno Bruto
PMDC	Prefeitura Municipal de Duque de Caxias
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDUC	Refinaria de Duque de Caxias
Rio + 20	Celebração dos Vinte Anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, organizada em junho de 1992
SEA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Governo do Estado do Rio de Janeiro
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEOBRAS	Secretaria de Estado de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UE	União Européia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNIGRANRIO	Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1	INTERESSE PELO TEMA	14
1.2	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	14
1.3	OBJETIVO PRINCIPAL	14
1.4	OBJETIVOS SECUNDÁRIOS	14
1.5	PERGUNTA CENTRAL	15
1.6	METODOLOGIA EMPREGADA	15
1.7	ORGANIZAÇÃO GERAL DO TRABALHO	15
<b>2</b>	<b>O CONTEXTO ATUAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL</b>	<b>19</b>
2.1	O CONTEXTO ATUAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	19
2.2	BREVE HISTÓRICO E A TIPOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS ATUANTES NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	32
2.3	O ENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL	39
<b>3</b>	<b>O CONTEXTO LOCAL DO DESENVOLVIMENTO DE DUQUE DE CAXIAS</b>	<b>47</b>
3.1	FORÇAS QUE ATUARAM NA FORMAÇÃO DA BAIXADA FLUMINENSE: DA PRESENÇA DOS ÍNDIOS TUPINAMBÁS À INSTALAÇÃO DE UMA REFINÁRIA DE PETRÓLEO	47
3.2	A HISTÓRIA RECENTE DE DUQUE DE CAXIAS E SEUS PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO	52
3.3	PRINCIPAIS PROBLEMAS E ATORES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DUQUE DE CAXIAS	58
3.4	REVITALIZAÇÃO DO BAIRRO DE JARDIM GRAMACHO: UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?	63
<b>4</b>	<b>PESQUISA EMPÍRICA: AS ORGANIZAÇÕES E AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS OPERANDO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DUQUE DE CAXIAS</b>	<b>77</b>
4.1	RETOMANDO A MATRIZ DE ANÁLISE PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES	84
4.2	INTERNACIONAIS IDENTIFICADAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS	93
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>96</b>
	REFERÊNCIAS	101
	ANEXO A - ENTREVISTADOS	108
	ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	109

## 1 INTRODUÇÃO

A bibliografia disponível sobre a atuação das organizações internacionais na promoção do desenvolvimento em países menos desenvolvidos, conhecida como a Cooperação Norte-Sul, é bastante vasta. Existem, porém, muitas lacunas em termos de conhecimento sobre a sua atuação no Brasil e em vários de seus municípios. Nesse sentido, o presente trabalho surgiu da necessidade de realizar um primeiro mapeamento sobre o tema “*atuação de organizações internacionais na promoção do desenvolvimento local*”, o que fazem, qual seu orçamento, dificuldades e resultados obtidos, mais particularmente aquelas atuantes em Duque de Caxias, município situado na Baixada Fluminense e integrante da região metropolitana da capital do estado do Rio de Janeiro. Facilidade de acesso ao local, proximidade do endereço de domicílio, local de trabalho e interesse pelos assuntos relacionados foram fatores determinantes na escolha, além do fato de a UNIGRANRIO ter sua sede em Duque de Caxias. Como veremos mais detalhes ao longo dos capítulos, Duque de Caxias possui em seus quatro distritos inúmeras organizações com origens e propósitos diferentes, donde a necessidade de conhecer melhor e de forma mais aprofundada como sofre o efeito dos processos de internacionalização e da presença das agências internacionais na definição de suas estratégias de desenvolvimento local.

Nesse contexto, foram traçados os seguintes objetivos para a presente dissertação:

- Objetivo principal: descrever e analisar o modo de atuação das agências internacionais (governamentais ou não) na definição de estratégias de desenvolvimento local em Duque de Caxias.

- Objetivos secundários: (i) revisar a literatura mais atual sobre o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento; (ii) contextualizar as organizações internacionais no campo do desenvolvimento local em atuação no município de Duque de Caxias: quem são, o que fazem, qual seu orçamento, dificuldades e resultados obtidos; e (iii) identificar lacunas sobre a realidade empírica da atuação das organizações da cooperação internacional no município de Duque de Caxias, analisando o papel dos atores presentes.

A pergunta central de nossa pesquisa foi assim formulada:

*- Quais são as principais formas de atuação de organizações internacionais (governamentais, privadas, filantrópicas, associativas) na promoção do desenvolvimento local em Duque de Caxias?*

A partir dessa pergunta de pesquisa, estabeleceu-se uma matriz de análise, que será apresentada em detalhe no capítulo 4 da dissertação.

Do ponto de vista metodológico, deve-se ressaltar que a pesquisa é de natureza eminentemente exploratória, utilizando-se de três procedimentos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. A revisão bibliográfica deu-se precipuamente através de consulta a livros especializados e obras de referência no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento por meio, inicialmente, do acervo da UNIGRANRIO e, a seguir, da biblioteca pessoal do pesquisador e do orientador. Igualmente, foram acessados periódicos, dissertações, teses e consulta a bases de dados relacionadas ao tema. Foram priorizados os acessos a informações nos idiomas português, espanhol e inglês, nas quais o pesquisador possui conhecimento e que esteve aperfeiçoando a fluência durante a pesquisa, de modo a assegurar a idoneidade de um acesso adequado às informações necessárias. Após avançar nas entrevistas para uma primeira sondagem do campo, foram iniciadas as entrevistas semi-estruturadas, por meio do perfil dos entrevistados, constantes do apêndice ANEXO A e das questões contidas no roteiro, constantes do apêndice ANEXO B.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos:

- O contexto atual das organizações internacionais no campo do desenvolvimento local, breve histórico, tipologia das organizações, envolvimento das organizações internacionais no desenvolvimento local;

- O contexto do desenvolvimento local em Duque de Caxias: história de Duque de Caxias, problemas do desenvolvimento local em Duque de Caxias, atores do desenvolvimento local em Duque de Caxias, situação atual dos indicadores de desenvolvimento, tensões e razões de subdesenvolvimento;

- As organizações internacionais operando no desenvolvimento local em Duque de Caxias, com a apresentação dos dados empíricos da pesquisa.

No primeiro deles, procuraremos montar um cenário apresentando as forças, os atores e os movimentos ocorridos especialmente a partir de meados do século XX, contextualizando as organizações internacionais no campo da cooperação para o desenvolvimento, seu papel, envolvimento e uma tipologia. Tentaremos compreender as razões que levam agências bilaterais, multilaterais e não governamentais a desenharem estratégias de cooperação no campo do desenvolvimento local. Como salienta Medeiros (1994), cabe às organizações internacionais na atualidade um papel bastante relevante no delineamento da comunidade e do direito internacional, pela possibilidade de interferirem diretamente na estrutura, nos elementos componentes (*agenda setting*, os tipos de projetos) ou na dinâmica pelas fórmulas de relacionamento da sociedade internacional. A ideologia neoliberal do Estado mínimo, nos anos 1990, previa que os Estados deveriam ser submetidos ao jugo e às diretrizes de agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional. Surge então uma teia de agências da cooperação multilaterais ou bilaterais cada vez mais atuantes no campo do desenvolvimento local (Milani, 2006). Neste capítulo, procuraremos explicitar o porquê desse envolvimento, mais particularmente no caso brasileiro.

No segundo, descreveremos a evolução das forças econômicas, sociais e políticas que atuaram na região da Baixada Fluminense, nome dado à porção de terras resultante da diferenciação topográfica entre as partes mais elevadas do estado do Rio de Janeiro, correspondentes à região da Serra do Mar, em contraste com a sua porção mais rebaixada. Para CDHM (2006), a história da Baixada Fluminense, possui inúmeros aspectos que contribuíram para a sua formação, como o fato de ter sido a rota para as minas de metais e pedras preciosas na região da atual Minas Gerais e a terra natal dos índios Tupinambás, evoluindo posteriormente para um reduto de abrigo e proteção de escravos que lá encontravam refúgio,

formando quilombos e núcleos de resistência à liberdade. No século XX, a criação de barragens e represas na parte alta do município de Duque de Caxias para abastecer a população que crescia no Rio de Janeiro acabou por drenar as áreas inundáveis, mudando o cenário local, ao impedir o curso normal de escoamento dos rios da região da Baixada que foram reutilizados, alterando suas características originais e o biossistema envolvido, levando como consequência à degradação ambiental destas áreas (CIDE, 2004).

Na atualidade, o município de Duque de Caxias caracteriza-se por ser um dos maiores pólos exportadores do país e apresenta atividade logística significativa em função da sua proximidade com as principais vias de escoamento do estado. A cidade também tem um PIB superior ao da cidade de Curitiba no estado do Paraná. No entanto, convive com um baixo indicador de desenvolvimento humano (IDH, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e é considerada uma cidade dormitório, cuja mão-de-obra de nível educacional precário acaba por desempenhar atividades de baixa qualificação na cidade do Rio de Janeiro, que, por sua vez, oferece a mão-de-obra sofisticada de que o município necessita. Entre os problemas vividos pelo município, podemos destacar a falta de saneamento, de infra-estrutura básica de serviços públicos (como eletrificação e iluminação pública e acesso à água potável), além da falta de transparência na gestão das políticas públicas locais. Dentro do contexto das desigualdades, percebe-se condomínios com segurança e áreas de lazer, ocupados por famílias com poder aquisitivo superior à média observada na população local e de centros comerciais tipo *shoppings centers*, que convivem com o cenário oposto representado pelo crescimento desordenado de bairros populares, favelas e bolsões de miséria. Com tantas dificuldades e tanta riqueza circulando lado a lado, quais seriam as ações e os interesses das instituições internacionais voltadas para o desenvolvimento local? Esta e outras perguntas serão tratadas ao longo do desenvolvimento do trabalho, como veremos a seguir.

O terceiro e último apresenta os resultados da pesquisa empírica, com base na matriz de análise construída e representada pelo quadro 4.1. O papel desempenhado pelos principais atores da cooperação internacional, voltados para o desenvolvimento local no município de Duque de Caxias, suas áreas de atuação, projetos, orçamento, dificuldades e fontes de financiamento são apresentados em

detalhe neste capítulo. O capítulo ainda traz uma breve contextualização sobre os movimentos recentes no tocante à sustentabilidade e da transformação da região que compreende o entorno do Jardim Gramacho, que há décadas recebe o lixo domiciliar de cinco municípios, incluindo a capital do estado do Rio de Janeiro. O bairro de Jardim Gramacho passa atualmente por processo de revitalização no âmbito dos programas da Rio+20, celebração dos vinte anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Finalmente, no capítulo de conclusão faremos uma revisão dos pontos mais importantes identificados ao longo da pesquisa, as lacunas que foram percebidas, as oportunidades para futuros estudos e as propostas levantadas para colaborar, embora modestamente, com o processo de transformação da realidade do desenvolvimento local em Duque de Caxias.

## **2 O CONTEXTO ATUAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Neste capítulo, inicialmente, enfocaremos o contexto atual das organizações internacionais no campo do desenvolvimento local. Em seguida, apresentaremos breve histórico e a tipologia das organizações. Finalmente, discutiremos o envolvimento das organizações internacionais no desenvolvimento local, tentando compreender as razões que levam agências bilaterais, multilaterais e não governamentais a desenharem estratégias de cooperação no campo do desenvolvimento local.

### **2.1 O CONTEXTO ATUAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Segundo Milani (2007), o desenvolvimento pode ser considerado como um processo de transformação social e um projeto político-estratégico simultaneamente. Essa dualidade gera uma constante tensão entre os atores ligados ao desenvolvimento, que em dado momento podem percebê-lo como um processo de transformação social de natureza emancipatória ou como uma estratégia viável de adaptação aos critérios dos mercados internacionais.

Jordan (2009) contempla que o alvorecer da idéia de *desenvolvimento local* tem relação com a crise do modelo de acumulação capitalista e do sistema de produção em massa e de gestão *taylorista* na década de 1970. A ênfase no plano local do desenvolvimento teria se iniciado nesse contexto, quando esse modelo de produção começa a ser substituído pela produção ou especialização flexível, baseada na segmentação da demanda para atender nichos de mercado cada vez mais específicos. Tal situação possibilita que a produção seja descentralizada, espalhando pelo globo plantas capazes de confeccionar componentes, que depois serão reunidos, gerando o produto final, explorando ao máximo as vantagens competitivas e locais, a chamada globalização.

No contexto dos processos de globalização, complementa Ianni (1997), estaríamos assistindo a um novo ciclo de expansão do capitalismo, um processo de grandes proporções, aglutinando nações e nacionalidades, projetos sociais e regimes políticos, grupos e classes sociais; sociedades e economias; civilizações e culturas diversas. Segundo Milani (2007), o fenômeno da globalização ganha maior projeção e visibilidade no início dos anos 1990, quando o fim da Guerra Fria e a vitória anunciada da economia de mercados autorregulados misturam e tornam tênues os limites entre discursos e práticas dos atores do desenvolvimento local.

Iglesia (2005) pontua que a Guerra Fria, no pós-segunda guerra mundial, foi marcada pelo temor do avanço do comunismo, a partir da constatação por Churchill da existência de uma cortina de ferro sobre os países europeus. Esse momento foi decisivo para conter as fronteiras ideológicas de Moscou por meio de políticas de cooperação e assistência para o desenvolvimento. De fato, as origens da Guerra Fria estão ligadas à acomodação de forças ligadas ao fim dos conflitos da Segunda Guerra Mundial e ao início da polarização do planeta, caracterizando a competição econômica, política e ideológica entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética. Ao término da guerra em 1945, no intuito de ajudar as economias devastadas pelo conflito e possibilitar a abertura de novos mercados consumidores para manter aquecidos os níveis de produção nos Estados Unidos, organismos e regras internacionais por meio de acordos e compromissos foram celebrados ao redor do mundo. Um desses conjuntos de normas e arranjos institucionais que se foram estabelecendo no pós-Segunda Guerra disse respeito à cooperação para o desenvolvimento.

Dessa maneira, prometiam os países mais desenvolvidos atenuar as diferenças entre o hemisfério norte e sul, entre as antigas colônias e suas ex-metrópoles, romper os laços de dominação com a autonomia e a soberania conquistadas pelos Estados recém independentes. A política de cooperação internacional para o desenvolvimento estava ligada, desde o seu começo, de forma intrínseca e muito estreita, com os interesses de um dos blocos dominantes: o Ocidente sob a liderança dos Estados Unidos. Através dos dispositivos reguladores, das novas agências e acordos então estabelecidos, seria possível, pouco a pouco, ajustar as falhas do mercado, prometendo dar a proteção necessária a populações

potencialmente seduzidas pelas anunciadas conquistas sociais e revolucionárias nomeadamente no campo comunista-soviético.

No momento pós-Guerra Fria, os processos de globalização trazem efeitos muito certos sobre o campo da cooperação para o desenvolvimento. Em relação à globalização, Bartelson (2000) mostra três visões, através de pesquisa que marcou época, traçando a trajetória histórica do fenômeno político e social chamado “globalização”, com ênfase na década entre 1990 e 2000. As três interpretações mencionadas pelo autor são a globalização enquanto transferência, a globalização como transformação (equalização) e, finalmente, a globalização como transcendência. Segundo Bartelson (2000), a globalização é um fato social, criado pelo senso coletivo; através dela o mundo se transforma, mesmo que normalmente não mude na direção que as pessoas que nela acreditam pensam estar mudando. Dentro das três dimensões citadas, a globalização pode ser entendida como a intensificação de transferências ou trocas entre países, sejam políticas, econômicas (tecnológicas) ou culturais (mensagens subliminares e valores sociais que estimulam estilos de vida como o “American way of life”). Nesse sentido, a globalização pode ser enfocada como um processo de mudança no nível do país, a partir das relações entre os diferentes países. Bartelson ainda argumenta que os intercâmbios representam as trocas crescentes além das fronteiras, mesmo que os países mantenham suas identidades originais durante esse processo de trocas. Ou seja, a ênfase é no aumento das trocas, nas quantidades intercambiadas entre as diferentes unidades, sejam elas Estados, empresas, Organizações Não Governamentais (ONGs), indivíduos, etc. A natureza das unidades permanece igual, sem mudanças. Nesse sentido da globalização enquanto transferência, globalização e internacionalização seriam praticamente expressões sinônimas.

A globalização como transformação (equalização) é um processo que ocorre nos níveis do sistema (governo, político, cultural) e afetaria, segundo Bartelson (2000) tanto o próprio sistema quanto a identidade de suas unidades. Ela se dá a partir da interação transversal das variáveis, que ao interagirem entre si em muitas direções, possibilitariam uma transformação silenciosa, constante e paulatina do sistema. Nesse caso a ênfase de quem interpreta a globalização enquanto transformação é dada ao nível sistêmico, estrutural e macro, sobrando pouco espaço para a agência dos atores locais e nacionais.

Segundo Bartelson (2000), finalmente, a globalização como transcendência corresponderia a uma desconstrução da identidade das unidades (do Estado, das empresas, etc.) em todas as dimensões já citadas e a uma mudança radical do próprio sistema. Pode ser definida como uma situação em que a fronteira que separa entre o que está fora ou dentro do Estado muda profundamente, dissolvendo as barreiras do nacional, desconstruindo as noções de autonomia nacional e favorecendo a noção de interdependência. O mundo estaria assim, cada vez mais, resumido a aldeias, redes sociais montadas sobre plataformas específicas, fluxos comandados por agentes interessados em desconstruir as mínimas possibilidades de salvaguarda da soberania nacional. Daí a noção de transcendência, pois a globalização se referiria, nessa terceira acepção, a um mundo em transformação radical.

Assim, Bartelson (2000), em sua pesquisa, analisa o conceito de globalização de modo mais complexo e detalhado, buscando identificar nos estudos feitos por inúmeros outros pesquisadores de séries ontológicas e interpretações para as mutações sofridas pelo sistema internacional nos dez anos que separam 1990 de 2000. Sua idéia repousa que o conceito vem passando por modificações por conta de agendas internacionais interessadas não em promover o bem comum, a qualidade de vida, o bem-estar e a coletividade, mas privilegiar fatia seleta dos jogadores internacionais com facilidades de entrada e quebra de barreiras e paradigmas. É claro que existem resistências, entraves à internacionalização e à globalização em todas as suas dimensões, principalmente em países com forte tradição local (cultural). As mutações no conceito levaram a uma interrogação ontológica, do que realmente viria a ser este fenômeno – a globalização – enquanto contexto fundamental de atuação das organizações internacionais, nos dias de hoje, na concepção e implementação de seus projetos de desenvolvimento local.

Nessa interface entre o global e o local, a fim de viabilizar e permitir as mudanças estruturantes necessárias à globalização, surge a necessidade de reestruturação do Estado, transformando-o, em um primeiro momento (anos 1980-1990), em um Estado mínimo. Nesse sentido, faz-se necessária uma revisão e se impõe um conjunto de reformas institucionais do Estado, a concepção e o desenvolvimento de políticas públicas, a diluição das capacidades de intervenção

social dos atores sociais, bem como a naturalização de uma ordem social individualista e possessiva (COMPARATO, 2001).

Nesse mesmo contexto, ainda segundo Milani (2007), seguindo o caminho ditado e trilhado pela globalização econômica e financeira, o desenvolvimento local assume na visão de muitos a característica de ser a “resposta mágica” ou a única resposta possível às crises do desenvolvimento em geral. Isso se verifica inclusive em países em desenvolvimento com alto grau de desigualdade estrutural como o Brasil, quando o desenvolvimento local foi apresentado como a “solução” para os problemas de acesso à educação, saúde, emprego ou renda. Na ótica de muitas agências de fomento e organizações internacionais de cooperação, mormente nos anos 1990-2000, a implementação das estratégias inovadoras de desenvolvimento local seria a resposta aos problemas da falta de desenvolvimento, situação verificada, por exemplo, no portfólio de ações e projetos propostos pelo Rotary Club para Duque de Caxias (ROTARY CLUB, 2010). A ênfase acordada ao desenvolvimento local fica claramente estabelecida nesse documento, por exemplo, quando são lembrados os fatores e os atores do desenvolvimento local e comunitário, atomizando uma discussão sobre o desenvolvimento no plano local e até mesmo individual. Tudo como se os problemas mundiais ligados à desordem global, como se os desdobramentos da agenda neoliberal da globalização, entre outros aspectos, pudessem ser resolvidos direta e exclusivamente no âmbito de atividades de desenvolvimento local. O desenvolvimento local sofre, aqui, uma releitura e passa por uma nova definição, passando a ser visto, por muitos analistas, como simples estratégia de adaptação aos novos tempos e não mais uma bandeira política, econômica e cultural de transformação social.

Com isso, o desenvolvimento local perde gradativamente o seu caráter político-conflitivo, passando-se a esperar dos “novos atores” a produção de consensos mínimos quanto às prioridades das comunidades onde estão inseridos, a fiscalização da implementação das ações e a definição de estratégias de “inserção pró-ativa” na economia global. Entre estes novos atores, como veremos detalhadamente mais à frente, temos as organizações não governamentais nacionais e locais atuando diretamente nos municípios. Estas escapam frequentemente do monitoramento dos órgãos públicos, podendo ser percebidas apenas enquanto implementadoras ou parceiras de projetos. Muitas ONGs, pouco

contestatórias, podem se articular diretamente com as organizações internacionais que enviam os fundos necessários à realização dos projetos, mas não atuam diretamente nos contextos locais. Como afirma Milani (2007), nesse diálogo entre os níveis local e global do desenvolvimento, perde-se um elo da regulação das solidariedades e esquece-se frequentemente um ator político tradicionalmente chamado a arbitrar entre interesses nem sempre convergentes em matéria de desigualdades e injustiças. Esse elo e esse ator já foram considerados centrais inclusive para se pensarem as políticas de desenvolvimento local: trata-se evidentemente do nível nacional de regulação e das políticas públicas que o Estado sempre concebeu e implantou.

Sobre o papel das agências internacionais em projetos de desenvolvimento local, Könz (1994) identifica os fatores relacionados à escassez, cada vez maior, no fluxo de financiamentos estrangeiros para os países em desenvolvimento através da cooperação técnica internacional. Trata-se de uma situação bastante distinta do que foi observado durante a implementação do Plano Marshall no pós-Segunda Guerra, quando países do continente Europeu ou o próprio Japão receberam vultosas somas dos Estados Unidos para o processo de reconstrução e retomada do desenvolvimento. Nesse contexto do Plano Marshall, houve aquisição total ou parcial de empresas, abertura de filiais e abertura de mercados para os produtos oriundos dos Estados Unidos, cujo parque industrial se manteve intacto durante a guerra e emergiu pungentemente e muito dinâmico a partir de 1945.

Os países em desenvolvimento nunca puderam contar com essa valiosa modalidade de ajuda internacional, seja por meios financeiros, seja pelo repasse de tecnologias importantes para o desenvolvimento. À medida que os países avançam em desenvolvimento em seus indicadores sociais e econômicos, os recursos migrados por países mais ricos tendem a diminuir ou a cessar, destinando-se a países mais atrasados social e economicamente, portanto mais carentes e com governos mais ávidos por ajuda externa. Isso implica reconhecer, em última instância, a relevância dos processos endógenos de desenvolvimento.

Temos como exemplo o Brasil, que passou da condição de beneficiário da ajuda internacional para mediador e, em alguns casos, a doador de ajuda. O Brasil, interessado em expandir sua projeção política no cenário mundial, realiza movimentos de oferta de cooperação a países menos desenvolvidos, como a

montagem de uma planta de produção de medicamentos retrovirais em Moçambique, que segundo a ABC (2012) "... é o país mais comprometido com a cooperação prestada pelo Brasil...", com tecnologia e acompanhamento técnico especializado da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ainda merece destaque o aumento da participação da ajuda oficial brasileira a países da América Latina, África, Ásia, além de projetos de cooperação triangular e financiamentos por meio de organismos internacionais, como ilustrado no quadro 2.1:

Cooperação Sul-Sul	América do Sul: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Suriname, Uruguai e Venezuela.
	Projetos de cooperação com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL): oriundos da União Européia (UE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Japão, Alemanha, Itália e Espanha.
	América Central: Costa Rica.
	Caribe: Haiti.
	Ásia: Timor Leste.
	África: - Botsuana. - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP): Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. - Cotton 4 (países do setor cotonícola): Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.
Cooperação Triangular (com o país, por meio da).	Japão, <i>Japan International Cooperation Agency</i> (JICA).
	Alemanha, <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (GTZ).
	Inglaterra, <i>Department for International Development</i> (DFID).
Organismos Internacionais	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, aos quais se agregou o Timor-Leste.
	Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP): Paraguai, Equador, Haiti e Bolívia.
	Fundo IBAS: Índia, Brasil e África do Sul.

Quadro 2.1: Principais parceiros brasileiros na cooperação internacional para o desenvolvimento.

Fonte: ABC (2012), adaptado pelo autor.

Com a escassez de recursos vindos do Norte para apoiar os países do Sul, um fluxo que vem ganhando espaço e importância diz respeito à cooperação sul-sul, e o Brasil vem se destacando pelas ações do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou pela participação direta na cooperação técnica com diversos países, principalmente pela intermediação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A cooperação sul-sul é uma linha de apoio baseada em princípios anunciados de horizontalidade, solidariedade e respeito à soberania dos

países beneficiados. A cooperação sul-sul não substitui a tradicional cooperação norte-sul, mas tem aumentado em termos de recursos investidos e diversificação de Estados envolvidos enquanto promotores (África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, China, Índia, México, Turquia, entre outros).

Outra tendência crescente, a fim de atenuar a redução verificada no fluxo de cooperação norte-sul, tem sido a cooperação triangular. Trata-se de uma solução baseada na participação de um país do norte como financiador principal, um país intermediário (também chamado país pivô) localizado em uma região em desenvolvimento e, finalmente, um país menos desenvolvido beneficiário da assistência técnica ou do projeto de cooperação. Ademais, podemos encontrar outros esquemas mistos de financiamento com fomento de empresas privadas, órgãos estatais viabilizando a participação nos custos, co-financiamento, canais de assistência técnica oficial e privada, financiamento com doações e empréstimos, fundos de pensão, fórmulas para conversão/ saneamento de dívidas entre outros, como ilustrado no Fundo FIRJAN-IAF<sup>1</sup>.

Quanto à participação de investimentos privados, SOBEET (2007) identifica como quatro os fatores que explicam a recente expansão do investimento no exterior de empresas brasileiras: a própria expansão das exportações, aquecida por um mercado global com maior demanda por produtos; continuação e aprofundamento das estratégias de internacionalização dos grandes grupos brasileiros; estratégias de acesso a mercados (diversificação da cesta de exportações) e finalmente o papel da apreciação da taxa de câmbio real proporcionando decisões de investimento no exterior, essa regra pode ser aplicada no sentido contrário, onde empresas transnacionais fazem a mesma opção por investimentos em solo pátrio, como recentemente observado pelo grupo siderúrgico Thiessen Krupp da Alemanha. É importante sinalizar que cooperação para o desenvolvimento não é sinônimo de investimentos<sup>2</sup>, mas a confusão pode ocorrer em função da crescente participação de empresas, mediante programas de responsabilidade social no plano internacional

---

<sup>1</sup> O Fundo FIRJAN-IAF é destinado a conscientizar, estimular e orientar o empresariado fluminense no desenvolvimento de programas e ações voltadas para a temática da responsabilidade social. Vide: < <http://www.firjan.org.br/data/pages/40288094212F7901012131DB8648180D.htm>>, acesso em 17 nov. 2011.

<sup>2</sup> A esse respeito, é interessante retomar a definição de ajuda oficial para o desenvolvimento, talvez o conceito mais difundido e aceito para o que faz parte da cooperação. Vide < [www.oecd.org/document/4/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_46181892\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Definition](http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html#Definition)>, acesso em 18 dez. 2011.

e graças aos projetos do *Global Compact* das Nações Unidas, em ações relativas à cooperação internacional para o desenvolvimento.

Buscando esclarecer conceitos e modalidades da cooperação internacional, Iglesia (2005) cita as diferenças básicas entre a ajuda oficial ao desenvolvimento, financiamento oficial ao desenvolvimento, cooperação bilateral não reembolsável e outras formas de acesso e entrada de recursos no país, a saber:

- Ajuda oficial ao desenvolvimento – transferência de recursos direcionada de origem pública, incluindo agências oficiais, entregue diretamente a partir de organismos multilaterais a países em desenvolvimento, desde que: (i) entrem no espartilho das regras pré-estabelecidas de aplicar estes recursos no desenvolvimento econômico e promoção do *welfare state*, não sendo admitida a aplicação em recursos militares; (ii) uma parcela de 35 a 50% seja aplicada em países com menor desenvolvimento – os mais atrasados de todos, novamente uma forma de limitar a expansão dos mais capacitados a se libertarem da dominação; (iii) os juros são de zero por cento para as doações financeiras e de juros de mercado para os empréstimos, no momento de tomada dos valores e ao longo dos pagamentos das parcelas.

- Financiamento oficial ao desenvolvimento – semelhantes ao caso anterior, tais fundos diferenciam-se por terem financiamento de governo a governo com juros e condições de mercado. Suas premissas preveem a destinação de créditos oficiais à exportação e de investimentos públicos. Fazem parte da cesta de financiamentos internacionais ao desenvolvimento os itens anteriormente citados, bem como a captação de recursos por empresas privadas, organizações não governamentais e outras instituições sem fins lucrativos que operam nos países beneficiários. Cabe destaque às instituições financeiras internacionais em seu papel de desregulamentação de mercados, disponibilidade de recursos para financiar governos diretamente na regulação de suas balanças de pagamentos, empréstimos e assessoria no planejamento estrutural, representados basicamente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD), dos mecanismos financeiros equivalentes voltados para a Europa e países que integram a ACP (África, Caribe e Pacífico), *Federal Reserve* (FED, banco central dos Estados Unidos) e fundos de desenvolvimento dos países devastados pela segunda guerra mundial.

- Cooperação bilateral não reembolsável, caracterizada por transferências realizadas onde os receptores não possuem contrapartida, são essencialmente marcadas por ajudas destinadas à alimentação, emergenciais, ajuda humanitária, projetos de desenvolvimento econômico e social, cooperação técnica e científica.

- Outra forma de acesso e entrada de recursos no país são os instrumentos comerciais de cooperação e desenvolvimento, tais como o sistema de preferências generalizadas, onde itens agrícolas podem ser subsidiados e terem sua exportação incentivada entre os países participantes.

No que tange ao financiamento multilateral da assistência técnica sob a forma de doação, cabe destacar o papel das Nações Unidas através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que conta hoje com 166 países-membros. Outros organismos regionais além do PNUD vêm desenvolvendo atividades substanciais de assistência técnica, como a OEA, que apesar de restrições orçamentárias mantém programa de assistência técnica em várias áreas. Um exemplo tem sido o programa na área de agricultura, sempre com participação dos países receptores da assistência técnica. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além das opções de empréstimo, pode oferecer recursos não-reembolsáveis para assistência técnica. A operacionalização no âmbito do PNUD pode implicar que o agente envolvido assuma a responsabilidade de organismo executor de projetos com papel relevante em áreas como meio ambiente, redução da pobreza, comércio multilateral, gestão e negociação da dívida externa, preservação e gestão do patrimônio artístico, arquitetônico e cultural.

Entre os tipos de financiamento oficial para a assistência técnica, o primeiro é o financiamento sob forma de doação multilateral ou bilateral não reembolsável e o segundo é reembolsável e com os juros do mercado financeiro internacional, podendo ser realizado em condições menos onerosas (linhas de crédito especiais com juros subsidiados, como os aplicados pelo BNDES). Este último consiste no componente de assistência técnica embutido em empréstimos de instituições financeiras sob forma de créditos à exportação ou garantias de crédito de tecnologias ou equipamentos a ela relacionados. Percebe-se o aumento da assistência técnica sob a forma de empréstimos em relação à assistência técnica sob forma de doação. Os empréstimos para assistência técnica, mesmo em bases favoráveis com juros subsidiados, ou os créditos para fomento das exportações não

podem ser colocados no mesmo plano de financiamento que os financiamentos sob a forma de doação.

Além das motivações políticas e comerciais, os programas de assistência técnica são influenciados pela opinião pública e pelas mídias internacionais, seja através da crescente preocupação com o meio ambiente, erradicação da pobreza, direitos das minorias, seja através da ênfase no setor privado, principalmente quando estão em jogo as matrizes e as filiais das empresas envolvidas. Como uma das faces da globalização, revelada nos intercâmbios crescentes entre os indivíduos de diferentes regiões do planeta, o envolvimento da opinião pública não se esgota nos aspectos econômicos, pois existe a clara preocupação com a capacidade de absorção de conhecimentos, os direitos humanos e a democracia participativa, a proteção à biodiversidade, a preservação do patrimônio mundial (recursos hídricos e florestas), entre outros temas.

Ainda segundo Könz (1994), verifica-se a existência de mecanismos voltados ao controle, destino e aplicação dos recursos externos, como, por exemplo, a presença de restrições à aplicação em sistemas de defesa e militarização. Também merecem lembrança as cláusulas de contratação de mão-de-obra de profissionais e empresas dos países de origem dos recursos, muitas vezes como condicionalidade da cooperação ofertada.

Segundo o autor, são duas as motivações para a ajuda internacional: uma preocupação em reparar a exploração do passado, pelos laços da colonização, seja na dominação política, cultural e econômica; ou um novo paradigma refletido pelo interesse no desenvolvimento mútuo. Existe ainda o argumento postulado pelos críticos da globalização como uma forma de expansão de mercados consumidores. A cessão de recursos para aplicação militar foi observada durante o período da Guerra Fria (1945-1990), quando os dois gigantes (EUA e URSS) faziam repasse de verbas sob a forma de empréstimos para aquisição de materiais bélicos obsoletos nos países de origem, podendo assim se livrar do lixo bélico e mobilizarem seus satélites com material, venda de sobressalentes e assistência técnica (KÖNZ, 1994).

Könz (1994) aprofunda sua análise com a distinção entre os dois termos clássicos da ajuda internacional: a assistência técnica e a cooperação técnica. Os termos guardam distinção entre si. A assistência é caracterizada como a capacidade de ajudar alguém que tem menores recursos ou condições, atribuindo um caráter

mais caritativo. A cooperação pressupõe uma relação entre iguais, portanto plenamente alinhada com sua segunda segmentação quanto aos motivos da ajuda, onde deveria haver uma relação de interesse no crescimento mútuo. A cooperação técnica engloba as relações de transferência de conhecimentos, segredos industriais, formas de gestão e tudo relacionado ao *know how* relativo ao saber como se faz e *know why* pertencente ao campo do saber sobre o porquê se fazem determinadas etapas e atividades organizacionais. Geralmente a assistência técnica é feita sob forma de empréstimos com juros estipulados pelo mercado financeiro mundial, precisando ser reembolsados tanto o valor principal como os juros embutidos na operação.

Complementando essa visão, Thompson (2009) afirma que os processos de desenvolvimento têm que articular diversas dimensões da realidade, tais como pobreza, desigualdade social, autoritarismo, discriminação e degradação ambiental. Neste esforço complexo de várias frentes de ação, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) a partir dos anos 1990, passou a enfatizar, entre outros, o termo *desenvolvimento sustentável* como aglutinador dos esforços para levar melhores condições de vida aos mais carentes, desassistidos e minorias. Para viabilizar o desenvolvimento sustentável, tanto as fundações doadoras, quanto os organismos de financiamento avançaram na construção de uma rede de capital social por meio da criação de novas organizações, novas parcerias ou pelo reforço dos laços cooperativos existentes em comunidades marginalizadas sem, contudo alterar significativamente sua realidade, tornando-as autossustentadas. Esse apoio se dá por intermédio de concessão de microcréditos, desenvolvimento de incubadoras e apoio de microempreendimentos. Ainda na sua visão, essas organizações são incapazes de alavancar investimentos em infraestrutura como em comunicações, vias de acesso e serviços em geral. Os projetos de desenvolvimento econômico dessas organizações são, porém, incapazes de alterar a distribuição de renda, fomentadora da desigualdade social.

Contextualizando as limitações de ação das organizações internacionais como mencionamos anteriormente, com a real necessidade de investimentos endógenos e de recursos financeiros e humanos próprios do contexto local para a reversão das desigualdades sociais, cabe às organizações financiadoras e fomentadoras atuarem como catalisadoras entre os setores público e privado. Segundo Thompson (2009),

elas devem tornar-se os verdadeiros parceiros para a pavimentação de alternativas duradouras para as comunidades e sociedades atendidas. Como suas ações são de curto prazo com forte viés político, as fundações ou organismos de cooperação ao desenvolvimento declinam de assumir responsabilidades de mais longo prazo.

No Brasil, segundo Könz (1994), as fontes de empréstimos externos oficiais para a assistência técnica são o Banco Mundial (BIRD), que na visão de Pereira (2010) adotou dois grandes grupos de concessão de empréstimos, ambos tidos como imperialistas. O primeiro integrando o consórcio liderado pelos Estados Unidos e seus principais aliados e o segundo através de consórcios de reconstrução nacional em países recém saídos de guerras civis e conflitos internacionais; o Banco Interamericano e o *International Fund for Agriculture Development* (IFAD), que conta com 163 países-membros, que apesar de apresentar um fluxo menor em relação aos dois primeiros direciona seus recursos para a agricultura de pequeno porte. Os dois primeiros são particularmente sensíveis às pressões dos doadores dos recursos e às populações, formadoras de opinião desses países doadores, que tendem a apoiar projetos de ajuda e caridade. Essas pressões são expressas sob a forma de condicionantes aos repasses, influenciando as tratativas de assistência técnica dos empréstimos. Para os países de renda média da América Latina as principais fontes de ajuda bilateral são a Alemanha, Japão, Itália, Espanha, Canadá e França; alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) como os Estados Unidos, Holanda e Suíça tendem a fornecer ajuda através de organizações não governamentais. Os países ricos do norte têm tradicionalmente apoiado outros países da África e Ásia de baixa renda *per capita*. A China (e, em menor escala, a Índia) tem aumentado significativamente seus inúmeros contratos de fornecimento de assistência técnica em países do continente africano e asiático, com fornecimento de mão-de-obra e técnicas chinesas. Isso ocorre mediante compromissos assumidos pelos países beneficiários de garantir acesso para a China os minérios e fontes de energia de que dispõem.

Sem visar à exaustividade na análise da cooperação internacional para o desenvolvimento, outra ênfase que vamos encontrar em suas agendas é a redução da pobreza. De fato, a pobreza na visão da Fundação Kellog, por exemplo, não é apenas fruto da dinâmica econômica; ela é material e econômica, refletindo na falta de recursos para a satisfação das necessidades básicas e inviabilizando o acesso a

serviços adequados como saúde, segurança, água tratada e saneamento, bem como ao capital físico e financeiro. Assume ainda a dimensão social e cultural, advindos da parca qualidade da educação e formação profissional, fragilidade das organizações da sociedade civil e replicação da pobreza por várias gerações. Essa última constatação revela que através da falta de políticas públicas direcionadas para esta realidade e pela dificuldade em sair da pobreza por conta própria, acabam por perpetuá-la. São gerações e mais gerações se revezando na pobreza. Finalmente assume o aspecto político, uma vez que é negado a uma parcela da população o direito à participação e os direitos da cidadania. Esses elementos concatenados se reforçam mutuamente sendo um a causa e efeito do outro.

Considerando que a pobreza é um fenômeno disseminado e muito difundido nos países em desenvolvimento, fundações como a Kellogg sabem que não serão capazes de reduzi-la, eliminá-la e tampouco aliviá-la, contudo focam seus esforços na construção e aplicação de projetos tidos como de curto prazo para que, uma vez que tenham atingido seus objetivos, possam sensibilizar outras instâncias como governos, outros doadores, organizações não governamentais e a própria sociedade para futuras replicações e ampliações. Para tanto, cabe à fundação ter o domínio das dimensões importantes: a sua capacidade com relação a um balanço entre os objetivos propostos, sua vocação e o seu diferencial no processo de desenvolvimento e possibilidade de atuação, disponibilidade de pessoal e orçamento, e, viabilidade política com relação às parcerias a serem formuladas, lógicas e estratégias de intervenção e o tempo estimado para alcançarem seus objetivos.

## 2.2 BREVE HISTÓRICO E A TIPOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS ATUANTES NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

As organizações internacionais possuem papel de destaque na configuração da política mundial contemporânea, ao lado de atores já reconhecidos como os Estados, as empresas transnacionais e as organizações da sociedade civil. Para Medeiros (1994), atribui-se às organizações internacionais um papel bastante relevante no delineamento da comunidade e do direito internacional dos dias de

hoje, pela possibilidade de interferirem diretamente na estrutura (normas, princípios e regras sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento), seja nos elementos componentes (a agenda, os tipos de projetos), seja na dinâmica pelas fórmulas de relacionamento da sociedade internacional. Atuam com papel central no processo de concessão de assistência técnica e de estímulo à cooperação técnica.

Dentro do cenário proposto nos anos de 1990, algumas agências internacionais colocavam em xeque a noção de soberania incondicionada na formulação de políticas nacionais, considerando-se que os diferentes Estados estão inseridos no contexto global de reformas da administração pública e da governança. A ideologia do Estado mínimo, por exemplo, afirmava, nos anos 1990, que os Estados deveriam seguir as regras do Consenso de Washington, assim submetidos ao jugo e às diretrizes de agências internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. As agências internacionais defendiam, nesse momento, posicionamentos prescritivos acerca da administração pública e das políticas macroeconômicas. O que ocorreu nos anos 1990 é resultado de um longo processo de construção de uma teia de agências da cooperação, sejam elas multilaterais ou agências bilaterais. Elas surgem e se reforçam com maior intensidade e visibilidade a partir do final da Segunda Guerra Mundial, quando se vai dar a institucionalização da idéia da cooperação para o desenvolvimento (MILANI, 2006).

Segundo Mongenthau (1962) a ajuda externa possui como um ou mais elementos comuns: a transferência de dinheiro, produtos e serviços de um país para outro. São seis as formas de ajuda externa oferecida pelos países: humanitária, subsistência, militar, prestígio, desenvolvimento econômico e doação. A humanitária como o próprio nome sinaliza caracteriza-se por ser não política, realizada por países que tradicionalmente oferecem ajuda a outros que sofrem calamidades, fome, epidemias entre outros. A de subsistência implica em ajudar países que são incapazes de manter serviços públicos essenciais, por falta de recursos, evitando-se assim o colapso do país e os desdobramentos negativos desta quebra no equilíbrio dos países vizinhos. A ajuda militar caracteriza-se pela cessão de material bélico obsoleto nos países doadores ou de poderio ofensivo reduzido, quando comparado ao parque bélico do doador, bem como de estruturação e treinamento de efetivos locais. Nessa forma de ajuda existe ainda a formação de laços de serviços de

manutenção pós-doação dos equipamentos e rotinas de treinamento cedidas. A ajuda como forma de prestígio embute a ajuda econômica ou militar ao receptor, uma vez que serve para caracterizar as ligações políticas e ideológicas entre doador e beneficiado. O doador geralmente recebe apoio político daquele que recebeu a ajuda. Temos ainda a ajuda ao desenvolvimento econômico, tanto financeiro quanto técnico, possibilitando ao receptor adquirir crescimento rápido em áreas temáticas específicas, que sem a ajuda levaria muito tempo até atingir aquele nível de desenvolvimento econômico. A doação, geralmente, é utilizada como forma de manter vínculos e alianças políticas.

Nesse contexto, poderíamos classificar os atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) quanto ao fluxo de ajuda em doadores e beneficiários. Segundo Milani (2011), os doadores são os países desenvolvidos como os Estados Unidos, França e Japão ou emergentes como o Brasil, Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs), entre outros; já os beneficiários são alguns países médios e os que estão em desenvolvimento com baixa renda, geralmente localizados no hemisfério sul do planeta. A figura 2.1 ilustra os posicionamentos destes atores:

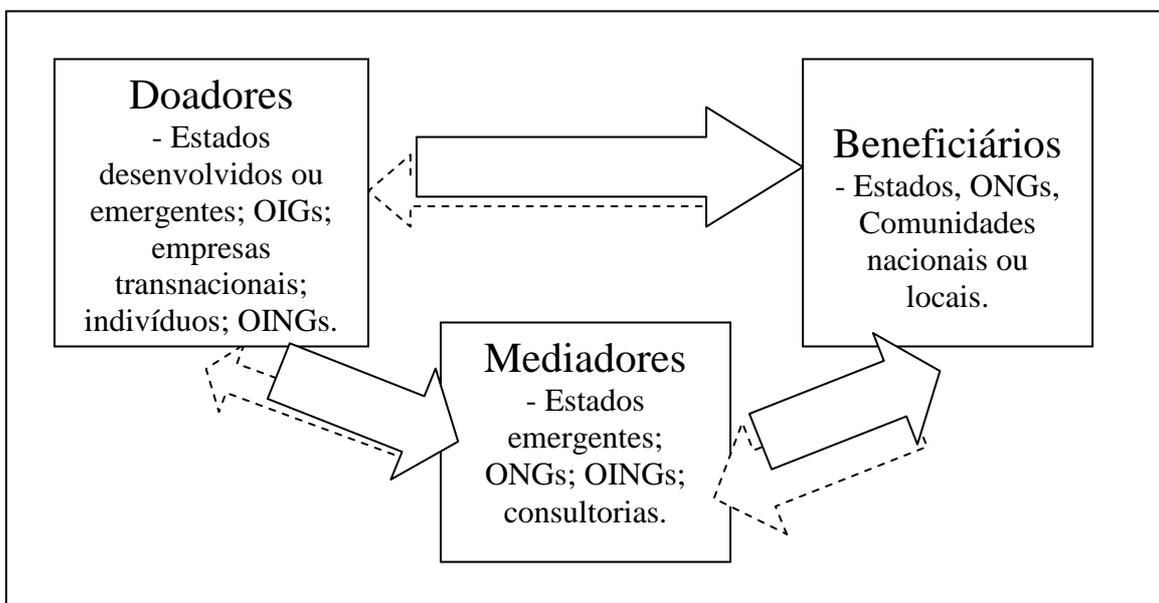


Figura 2.1: Atores e seus posicionamentos

Fonte: Milani (2011) com adaptação do autor.

Entre os blocos dos atores doadores e dos atores beneficiários, existe um grupo de atores intermediários, denominado de atores mediadores que desempenham papel relevante na definição e estabelecimento de agendas, legitimação de ideários e com menor frequência na organização de protestos e definição de mecanismos de controle e monitoramento. Atuando ora como doadores, ora como facilitadores na aplicação direta da ajuda com o efeito de triangulação, efetuando parceria com um doador para realizar a ajuda a um determinado beneficiário. A ajuda chega por seu intermédio e não mais pelo doador diretamente.

Os atores são três: os doadores, os que fazem a mediação e os beneficiários da ajuda internacional. O quadro a seguir ilustra os tipos de atores doadores, que financiam orçamentos, definem normas, procedimentos, critérios e regras da CID:

Atores doadores	Exemplos
Estados desenvolvidos	Estados Unidos, Japão e Alemanha
Estados em desenvolvimento, nem sempre possuem instituições voltadas para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)	Brasil enquadra-se neste grupo e possui a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)
Organizações Internacionais Governamentais	Organização das Nações Unidas (ONU)
Organizações Internacionais Não Governamentais, que podem ser laicas ou religiosas	Rotary Club Internacional; Manos Unidas: organização católica espanhola
Agências Governamentais Bilaterais (nos países desenvolvidos existe pelo menos uma)	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)
Bancos de Desenvolvimento	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Empresas Globais ou Transnacionais	Coca-Cola, Ford
Fundações Públicas	Fundação Carolina da Espanha
Fundações Privadas	Fundação Kellog
Movimentos Sociais e Sindicatos	Movimento dos Sem Terra (MST)
Centros de Ensino	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Indivíduos	Vik Muniz (artista plástico), diretor do filme Lixo Extraordinário e Bono Vox (vocalista da banda U2)
Associações de múltiplos doadores	Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)

Quadro 2.2: Tipos e exemplos de atores-doadores da CID

Fonte: Milani (2011) com adaptação do autor.

Os financiamentos por parte dos doadores são realizados sob a forma de subvenções pelas agências do sistema ONU, de algumas agências bilaterais e de ONGs ligadas ao desenvolvimento. Observa-se que o financiamento pode também ser realizado por agências bilaterais e multilaterais com taxas de juros subsidiadas por recursos públicos dos países doadores. Esses empréstimos são usados por bancos de desenvolvimento como o Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), esse último possui forte penetração no cenário internacional, notadamente na América do Sul. Os empréstimos ocorrem de duas formas: investimentos na produção, infraestrutura de transporte e educação ou sob forma de ajustamento da economia do país aos moldes internacionais como nos empréstimos de ajustamento estrutural, ditados pelos técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI), muito populares no Brasil nas décadas de 1980 e 1990.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), o volume de doações apresenta significativo aumento, enquanto os empréstimos sofrem retração. Entre os anos de 1973 a 1980, as doações foram da ordem de 61,6%, enquanto os empréstimos responderam por 38,4%; já no período de 1991 a 1996, as doações subiram para 77,4% e os empréstimos recuaram para 22,6%. Outro dado relevante está relacionado com a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) bilateral que recuou 7% entre 1973 a 1996, enquanto a AOD multilateral cresceu na mesma percentagem no período, indicando uma tendência de migração de financiamentos para doações e uma participação cada vez maior de múltiplos atores em substituição à AOD bilateral<sup>3</sup>.

Todavia o papel dos atores doadores é o norteador para o estabelecimento de normas e definição de critérios essenciais na institucionalização da CID, seja pela prescrição de posicionamento de estados, regulação entre o público e o privado, legitimação de conceitos, definições de limites da soberania, fronteiras, aspectos culturais e no *agenda setting*, a definição da agenda da CID. Afirmam Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) que este alinhamento de interesses estão levando a uma uniformização da ajuda internacional, uma vez que os doadores estão orientando suas agendas na construção de uma estratégia comum para a ajuda internacional, orbitando em torno da liberalização econômica e política, defesa

---

<sup>3</sup> Dados a partir do *website* da OCDE: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>, acesso em 5 jan. 2012.

dos direitos humanos, defesa das minorias e da reforma política do estado, condições necessárias à abertura de novos mercados produtivos e consumidores de itens e tecnologias dos países doadores por intermédio de suas empresas transnacionais e técnicos envolvidos na CID.

Segundo Milani (2011), como atores mediadores, temos aqueles que fazem, por vezes, o diálogo entre os atores doadores e os atores beneficiários. Atuam no campo da difusão e replicação das agendas desses, prospectam os atores beneficiários em busca de novas oportunidades ou em alguns casos desenvolvendo-as para possibilitar a aplicação da CID. Desenvolvem projetos, atuam na integração entre as partes envolvidas viabilizando o diálogo e direcionando esforços. Podem possuir uma posição mais crítica do todo, possibilitando o debate e a otimização de projetos, atuam na escolha, capacitação, treinamento nas suas metodologias de ação, levantamento de dados, construção de indicadores de desempenho e acompanhamento de parceiros locais para implementação de projetos, seus impactos e desdobramentos no uso dos recursos da CID. Em alguns casos podem ter papel de destaque na organização, convergência de interesses e organização de protestos.

Cabe destacar como um dos tipos de atores mediadores, o papel de organizações governamentais ou não governamentais, internacionais e nacionais, que fazem a captação de recursos dentro e fora do país, direcionando-os para projetos e orçamentos para outras organizações governamentais ou não para aplicação direta. O acompanhamento dos resultados obtidos se dá a partir do levantamento de dados para preenchimento de relatórios de acompanhamento e indicadores dos resultados obtidos, previamente acordados entre as partes.

O quadro 2.3 mostra os principais atores mediadores e seus exemplos:

Atores mediadores	Exemplos
Organizações Não Governamentais Nacionais (do norte e do sul)	Fundação Kellogg
Organizações Internacionais Não Governamentais, que podem ser laicas ou religiosas	Rotary Club Internacional
Consultorias especializadas	United Nations Volunteers
Mídia	Canal Futura
Experts	Jorge Pinheiro

Quadro 2.3: Tipos e exemplos de atores-mediadores

Fonte: Milani (2011) com adaptação do autor.

Ainda segundo Milani (2011), são enquadrados como atores beneficiários os atores que atuam direta ou indiretamente na execução de projetos, levantamento e estímulo ao surgimento de novas oportunidades, realizam o levantamento de dados para o acompanhamento por meio de indicadores, e, em alguns casos, avaliam os resultados e impactos obtidos com as ações efetuadas. Como atores beneficiários, temos a presença dos entes da administração pública federal como, por exemplo, o Brasil, por intermédio dos seus distintos ministérios, agências ou outras estruturas, conforme a área temática envolvida (saúde, transportes urbanos, educação, meio ambiente, etc...). Outro exemplo são as organizações não governamentais que atuam na captação de recursos para aplicação em projetos locais. Em alguns casos realizam o trabalho de campo para outros atores nacionais e internacionais que não possuem capacidade e capilaridade local para desenvolver os projetos, terceirizando para estas ONGs locais.

### 2.3 O ENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Para entender como as organizações internacionais atuam no desenvolvimento local, inicialmente, precisamos delinear o que vem a ser o contexto local do desenvolvimento. Como visto anteriormente, percebe-se uma migração das diferentes formas de ajuda para o desenvolvimento, além de uma diminuição dos recursos cada vez menos disponíveis e, portanto, mais escassos e disputados. Nessa escassez surge com intensidade cada vez maior a celebração de empréstimos destinados à promoção do desenvolvimento e melhoria dos indicadores locais. Com isso, os poucos recursos que chegam devem ser muito bem administrados e aplicados para uma efetiva e eficaz obtenção de resultados positivos através da mobilização de recursos.

Com o final da Guerra Fria, e o consequente encerramento do ciclo da bipolaridade URSS-EUA, houve uma mudança no conceito de poder global que tem grande relação com essa nova ênfase no contexto local do desenvolvimento. No momento presente, para Santos (2008) os fatores de mudança ocorrem simultaneamente e com muita energia por toda parte. A partir dessa nova perspectiva, onde o capitalismo passa a ser global à medida que produz, monta, transfere, distribui e se organiza em redes pelos quatro cantos do mundo. A grande produção passa a ser global e descentralizada; os bens de consumo são produzidos em diversos lugares-globais do mundo, sendo reunidos e montados onde for mais vantajoso (VIEIRA; VIEIRA, 2004). Ambos os autores concordam que estas transformações trazem impactos da nova ordem mundial sobre os Estados Nacionais, na medida em que representam fontes de incertezas para perspectivas futuras, a partir da criação de um mundo sem fronteiras para as finanças, uma sociedade da riqueza, do luxo, do conforto e do consumo, isso ao mesmo tempo em que aumenta a distância entre os que mais têm e os que nada possuem, numa sociedade da pobreza, da miséria, da devastação, do consumo desenfreado de recursos naturais e da fome. Como denunciado no filme HOME (2009), o agronegócio hoje produz cereais para alimentar a pecuária de corte e não para saciar a fome do contingente de famintos que ainda povoam nosso planeta.

Desta forma, o contexto local passa a representar um papel estratégico na definição dos modelos e programas de desenvolvimento pelas organizações internacionais. Os contextos do local são loteados e disputados em função das facilidades, regulação, nível de capacitação profissional e disponibilidade de mão-de-obra, poder de influência dos sindicatos, pela logística instalada e pela que pode ser financiada com recursos externos para viabilizar o negócio e pela infra-estrutura, que somados permitem realizar com máxima eficiência e a custos reduzidos, quando comparados com outros candidatos, as operações produtivas e circulatórias no processo de globalização (VIEIRA; VIEIRA, 2004). Segundo Vieira e Vieira (2002), são dois os tipos de contextos locais: o lugar-local, denominação dada ao espaço que guarda uma herança histórica, onde se projeta a percepção de diferentes realidades construídas no passado, passando por modernizações conforme o momento, os ritmos econômicos e renovados de acordo com os avanços culturais; e o lugar-global, que assume a definição do espaço em função da globalização na economia, sendo a sede e o centro da ação, envolvendo as práticas produtivas e circulatórias do capital por meio das modernas plataformas de comunicação.

Para Santos (2008), é facultado ao homem moderno continuar o processo de exploração desregulada que vimos assistindo, mas há ainda a possibilidade de realizar o oposto, dar um melhor aproveitamento ao uso racional dos recursos naturais disponíveis no contexto local, reaproveitamento das matérias primas recicláveis e manutenção dos estoques de riquezas do solo, como atualmente vem sendo realizado por alguns países, como o Canadá, que reporta no balanço anual os estoques de minerais do seu subsolo. Logo, para que as mudanças necessárias e emergentes ganhem espaço e voz, faz-se necessário aos países que possuem o olhar da pobreza, da carestia de recursos e alimentos, dos países mais atrasados e subdesenvolvidos que atuem no sentido de fomentar e produzir as mudanças. Assim a produção local passa a assumir a posição de destaque como força motriz para o progresso do globo e do lugar (SANTOS, 2008).

Ainda segundo Santos (2008), o poder local emerge como fator fundamental, centralizado no conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais e ambientais que envolvem descentralização, desburocratização, participação e as novas tecnologias urbanas, como as que veremos no próximo capítulo, quando abordarmos os esforços no sentido de transformar o bairro de jardim Gramacho,

pertencente ao segundo distrito de Duque de Caxias, município da Baixada Fluminense, em modelo de cidade sustentável, contrastando com décadas de esquecimento a que fora submetido, quando da operação do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, o Lixão de Gramacho. Esse tema tem tido bastante relevância nos países subdesenvolvidos uma vez que permite, sem, contudo garantir a criação de equilíbrios mais democráticos em relação ao poder centralizado exercido pelas elites, locais ou internacionais (DOWBOR, 1995).

Dowbor (1995) pontua que os países em vias do desenvolvimento convivem com dois dilemas: o da desigualdade e da destruição ambiental. Sobre a desigualdade, este autor relata que:

A vida torna-se absurda, com pobres que não vivem por insuficiência de meios, enquanto os ricos, escondidos atrás de grades e guaritas, imaginam seqüestros em cada esquina, criam condomínios irreais protegidos por cães de guarda e sistemas eletrônicos futuristas, como se o objetivo da nossa vida fosse a guerra social, e ainda criticam qualquer iniciativa de redistribuição de renda (DOWBOR, 1995, p. 5).

No campo da destruição ambiental, percebe-se uma poluição generalizada, envolvendo temas correntes como o aquecimento global, a destruição das florestas, a erosão dos solos, a escassez e a contaminação das águas, entre outros. Em face desses dilemas, deve-se observar que muitos desses problemas não devem ser revolidos a nível nacional ou global, mas a nível local; a cidade, o bairro e o espaço ter que se organizar para atingir uma mínima qualidade de vida para os cidadãos. Logo, torna-se imperativo o empoderamento de lideranças locais para propor, denunciar, cobrar, fiscalizar e exigir do poder público as ações essenciais que venham a viabilizar as transformações consideradas sustentáveis.

Para Dowbor (1995), a mudança do paradigma da visão com uma perspectiva global para uma perspectiva local posiciona o lugar como alvo de atenção de pesquisas e de práticas de desenvolvimento. O município deixa de ser o lugar distante dos projetos do governo central ou onde as iniciativas das grandes empresas devem chegar, para assumir uma nova identidade, onde ele passa a ser o precursor de construção do conjunto. Ainda segundo Dowbor (1995), quando se desloca parte das iniciativas para o nível local há um maior espaço para a

participação do cidadão no desenvolvimento do município, em particular no que se refere à questão das periferias urbanas, além da participação efetiva do Estado.

Outro ponto a ser tratado no desenvolvimento local é quanto à questão da autonomia dos municípios. Com a Constituição de 1988 foi efetivada esta autonomia, criando uma vertente do desenvolvimento, que ficou conhecida como municipalização. Santos (2004) cita como decorrência desse fenômeno, um crescimento da força e do potencial das cidades interioranas. Com a intensificação na desejada alocação mais eficiente de recursos públicos nestas cidades interioranas, surge uma dinâmica voltada para a sua autonomia financeira, administrativa e política. Isso significa que esses municípios passaram a financiar seus próprios projetos locais para alavancar as suas economias, muito embora a realidade de muitos municípios brasileiros ainda seja de dependência em relação ao governo federal.

Ainda segundo Santos (2004) a autonomia por ser conquistada pelos municípios deveria permitir-lhes maior capacidade de enfrentar os novos desafios que se apresentam à gestão municipal, como geração de renda e emprego ou a integração sociocultural, problemas tradicionalmente afetos às instancias superiores de governo. Esta realidade implica uma nova visão de municipalidade na qual a experiência da descentralização pressupõe uma estrutura inovadora onde os municípios emergem como importantes atores políticos (FARAH, 2008). Desta forma, o poder público dos municípios passa a atuar diretamente na escolha dos seus projetos de desenvolvimento buscando oportunidades consideradas como geradoras de resultados positivos.

A Constituição do Brasil de 1988 proporcionou autonomia, exigindo também a criação de conselhos que garantissem a efetividade dos direitos dos cidadãos SANTOS (2004). Porém o resultado da pesquisa do autor “aponta para uma grande ineficácia do controle exercido pelos conselhos, ainda que tenham sido formalmente criados e funcionem de modo como está estabelecido na legislação federal que os criou”. Parte desta problemática deve-se ao fato que a cultura política do Brasil ainda é insuficientemente democrática, e as políticas públicas federais não são necessariamente debatidas com a sociedade civil e com os conselhos municipais.

Segundo Milani (2005), no campo do desenvolvimento local, o capital social e uma das formas de sua operacionalização – a participação – não são novidades nos

países em desenvolvimento e, mais particularmente, na América Latina. Já a partir dos anos 1960, a Igreja Católica (com os Movimentos e as Comunidades Eclesiais de Base) e alguns movimentos de esquerda iniciam a prática de métodos participativos na América Latina. O mesmo ocorre em algumas experiências municipais de gestão participativa, sobretudo no Brasil. O que surge com aspecto de novidade, no entanto, é a importância que tais práticas adquirem na agenda internacional de desenvolvimento. O capital social e a participação deixam de ser temas marginais no campo do desenvolvimento, passam a assumir novas dimensões. Simultaneamente deixam de interessar somente às ciências sociais que tradicionalmente analisaram fenômenos sociais locais desde a perspectiva dos grupos sociais e dos indivíduos (sobretudo a sociologia, a antropologia e a psicologia).

Não são poucas as instituições internacionais que desenvolvem programas sobre o capital social. Tais programas tendem a chamar, sobretudo, a atenção para as condições institucionais do desenvolvimento. Entre as organizações, destacam-se a FAO (*Food and Agriculture Organisation*), o Banco Mundial, a CEPAL (Comissão econômica para a América Latina) e a OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento). Milani (2005) estabelece quatro motivos para análise dos motivos que justificam os interesses das organizações internacionais com o capital social:

Em primeiro lugar, as organizações internacionais reconheceram a crise da economia neoclássica na tentativa de explicação do desenvolvimento e seus motores. Os limites da abordagem neoclássica já haviam sido analisados e denunciados dentro e fora da disciplina econômica, por exemplo, no que diz respeito a imperfeições e assimetrias em termos de informações acessíveis no mercado (Joseph Stiglitz), ao papel das instituições no desenvolvimento econômico (Albert Hirschman, Douglas North), à existência de elementos de ordem objetiva e subjetiva que explicam o comportamento dos indivíduos (Luckman e Garfinkel, que lembram o papel das representações, esquemas mentais, saberes e crenças na definição dos interesses dos indivíduos), ou ainda à noção de *habitus*, como categoria que questiona as condições estruturais – determinismos econômicos e culturais – à luz das ações possíveis dos indivíduos (Bourdieu). É claro que uns autores, mais que outros, terão influência decisiva na agenda das Organizações Internacionais.

Em segundo lugar, as Organizações Internacionais beneficiam-se do fato de que as ciências sociais se revoltam definitivamente contra a colonização e o império da disciplina econômica no campo do desenvolvimento: o formalismo matemático e a inventividade estatística são atualmente postos a prova pelas ciências sociais. O individualismo metodológico e a maximização utilitarista são igualmente questionados. É curioso perceber que as principais contribuições produzidas pelas organizações internacionais sobre capital social não provêm da economia, mas de outras ciências sociais – as quais sempre têm, porém, a economia como *alter ego*, seja no método, seja na defesa da hipótese de que fatores não-econômicos produzem crescimento e reduzem desigualdades.

Em terceiro lugar, do ponto de vista político e ideológico, da crise do neoliberalismo e do Consenso de Washington surge a “redescoberta” pelas instituições financeiras internacionais do papel do Estado e da dimensão social do desenvolvimento (o Banco Mundial mais do que o Fundo Monetário Internacional). No “novo” *Post-Washington Consensus*, a dimensão social teria mais relevância no desenvolvimento e o Estado teria sua função de regulação mais universalmente reconhecida. Na opinião de alguns, a mudança seria mais no âmbito do discurso e das declarações do que das práticas efetivas; ela afetaria muito mais o nível da direção das organizações do que seu quadro de funcionários, que absorveriam tais tentativas de mudança menos rapidamente. De qualquer modo, é importante analisar o quanto a integração do capital social e seus temas correlatos (participação, descentralização, governança local) na estratégia comunicacional das organizações internacionais impacta na transformação qualitativa de seus programas e métodos de trabalho (por exemplo, na definição de prioridades de financiamento ou nos métodos de avaliação e gestão de projetos), mormente no que tange aos projetos voltados para o desenvolvimento local.

Em quarto lugar, o interesse das organizações internacionais pelo capital social nos contextos locais reflete também o relativo êxito, junto aos governos dos países em desenvolvimento, dos programas de construção de indicadores não-econômicos do desenvolvimento (por exemplo, o IDH do PNUD): o reconhecimento da relevância do capital social para o desenvolvimento é seguido da necessidade de medi-lo quantitativa e qualitativamente. Como lembra o relatório publicado pela OCDE ao cabo de uma conferência organizada em 2002 sobre indicadores de capital social, o

desafio metodológico é gigantesco, tanto na tentativa de medir propriedades de conceitos instáveis e variáveis, para não dizer ambíguos e polissêmicos, tais como comunidade, confiança, rede, organização, quanto na consideração da multidimensionalidade e da variabilidade contextual do capital social. A competição das organizações internacionais por indicadores de capital social é acirrada igualmente em função de tendências à redução de orçamentos e da necessidade crescente da justificação e avaliação de todo dólar investido na cooperação internacional.

É bem verdade que as organizações internacionais trabalham com o tema do capital social no contexto local sob sua perspectiva eminentemente instrumental: como o capital social pode permitir entender que determinadas comunidades apresentam melhores índices de desenvolvimento que outras? Além disso, em alguns casos (sobretudo no caso do Banco Mundial e da OCDE), há interesse em saber de que modo o capital social pode permitir a redução das imperfeições do mercado. No entanto, não está claro como o capital social poderia ter um bom e um mau lado (visão maniqueísta) para o mercado, como o capital social poderia estar a serviço do mercado ou contra ele: por exemplo, se os comerciantes ou agentes públicos de uma dada etnia favorecem o comércio ou a interação com indivíduos desta mesma e única etnia, essa interação ajuda o mercado porque produz crescimento e, então, é uma boa fonte de capital social? Ou ela poderia ser qualificada como nepotismo? O trabalho das organizações internacionais ainda não responde a essa interrogação, o que a nosso ver está associado com as ambiguidades ensejadas pelas causalidades demasiado confortáveis e imediatas estabelecidas entre capital social e desenvolvimento local (MILANI, 2007).

O capítulo seguinte fará a contextualização dos pontos identificados no presente capítulo quanto ao contexto local do desenvolvimento, descrevendo as características do município de Duque de Caxias, objeto empírico de nossa análise. Procura-se, no capítulo 3, apresentar a formação desse município, os atores do desenvolvimento local e os principais indicadores, bem como analisar as principais tensões público-privadas que poderiam nos ajudar a entender o seguinte paradoxo: como o município de Duque de Caxias pode, segundo o IBGE (2010), possuir a segunda posição no estado do Rio de Janeiro e a oitava no país quanto ao quesito

Produto Interno Bruto (PIB) e, ao mesmo tempo, ocupa a posição de número 1.786 no índice de desenvolvimento humano, segundo o PNUD (2000).

### **3 O CONTEXTO LOCAL DO DESENVOLVIMENTO DE DUQUE DE CAXIAS**

Neste capítulo, inicialmente, faremos um resgate histórico das forças que atuaram na região da Baixada Fluminense, passando pela história do próprio município de Duque de Caxias e examinando seus principais indicadores de desempenho. Em seguida, analisaremos os problemas do desenvolvimento local em Duque de Caxias, buscando apresentar os atores do desenvolvimento local, descrever a situação atual, as tensões e as razões de seu subdesenvolvimento. Finalmente, faremos, de maneira mais focada, uma breve apresentação do processo de transformação da região que compreende o entorno do Jardim Gramacho, bairro do município que passa, atualmente, por amplo processo de revitalização no âmbito dos programas da Conferência Rio + 20, celebração dos vinte anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, organizada em junho de 1992.

#### **3.1 FORÇAS QUE ATUARAM NA FORMAÇÃO DA BAIXADA FLUMINENSE: DA PRESENÇA DOS ÍNDIOS TUPINAMBÁS À INSTALAÇÃO DE UMA REFINARIA DE PETRÓLEO**

O termo “baixada”, que caracteriza a região, surgiu da diferenciação topográfica entre as partes mais elevadas do estado do Rio de Janeiro, correspondentes à região da Serra do Mar em contraste com a sua porção mais rebaixada. Essa região mais baixa, com alternância de terras altas e alagadiças, resulta em uma importante bacia hidrográfica, com rios perenes e de vital importância para o processo de ocupação da Baixada Fluminense. Segundo a CDHM (2006), a história da região, onde atualmente se localiza a Baixada Fluminense, possui inúmeros aspectos que contribuíram para a sua formação, dentre eles podemos pontuar o fato de ter sido a terra natal dos índios Tupinambás, evoluindo posteriormente para um reduto de abrigo e proteção de escravos que lá encontravam refúgio, formando quilombos e núcleos de resistência à liberdade.

A conhecida habilidade de navegação dos colonizadores portugueses também se revelou estratégica no processo de ocupação da região, uma vez que a principal via de acesso era pelo mar ou por caminhos precários. No entorno da Baía de

Guanabara formaram-se os primeiros responsáveis pelo desenvolvimento econômico e adensamento populacional da região: os engenhos de açúcar e aguardente, com a construção de capelas e igrejas, meios facilitadores para a criação de vilarejos que ocupavam as bacias dos rios Meriti, Sarapuí, Iguaçu, Botas, Inhomirim, Estrela e Magé. Tais rios desempenhavam papel crucial no transporte de mercadorias rumo ao interior do Brasil colonial, principalmente através da Serra do Mar. Localidades como Pavuna e Meriti eram consideradas os melhores pontos para entrada na Baixada, sendo os entrepostos de destaque no comércio com infraestrutura relativamente organizada com armazéns para a guarda de mercadorias, comércio e hospedarias, estruturas necessárias para o suporte logístico, fazendo da região um ponto estratégico para escoar o ouro vindo das Minas Gerais e o conseqüente envio de gêneros e víveres para o interior, surgindo assim os primeiros núcleos com características urbanas.

Segundo Simões (2007), os caminhos do ouro e seus núcleos decorrentes durante o Brasil colônia serviram para determinar para a Baixada Fluminense o seu processo de organização, ocupação e urbanização nos séculos seguintes. Em primeiro lugar, consolidava-se a primazia da cidade do Rio de Janeiro e a subordinação dos núcleos urbanos. Com a transferência da capital da colônia de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763, a primazia que antes era regional se nacionalizava. Em segundo lugar, destacava-se a falta de ligação econômica, social e política entre os diferentes eixos dos caminhos, do que acabou resultando uma relação dos núcleos apenas e diretamente com o Rio de Janeiro, o núcleo central.

No entanto, o que poderia ser vislumbrado como oportunidade de crescimento e organização do espaço geográfico não foi o que se confirmou ao longo da história da Baixada Fluminense. O solo alagadiço e a falta de adaptação à cultura cafeeira permitiram à Baixada Fluminense apenas o papel de intermediação entre as regiões produtoras de café e o porto do Rio de Janeiro. Mesmo com a intermediação, a região da Baixada via o comércio e o beneficiamento contribuírem para o progresso mais centralizado no Rio de Janeiro.

Para Simões (2007), no final do século XIX, já no Brasil independente, é que começa a separação e a segregação entre as classes sociais no Rio de Janeiro e os meios de transporte terão papel fundamental nesse processo. Ao longo das linhas de bonde em direção à Zona Sul e à Tijuca surgem bairros nobres que servem de moradia a uma população mais rica, e ao longo das ferrovias se localizarão os mais

pobres. O Estado exerceu um papel importante nesse distanciamento, uma vez que ao conceder a linha de bonde, provia toda a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do novo bairro. No século XX, a criação de barragens e represas na parte alta do município de Duque de Caxias para abastecer a população que crescia no Rio de Janeiro acabou por drenar as áreas inundáveis e impedir o curso normal de escoamento dos rios da região da Baixada que foram reutilizados, alterando suas características originais e o biossistema envolvido, produzindo como efeito a degradação ambiental destas áreas (CIDE, 2004).

Segundo a PMDC (2011), em agosto de 1928, com a evolução dos transportes rodoviários, ocorre a inauguração do trecho ligando o Rio de Janeiro e a cidade serrana de Petrópolis pelo então presidente Washington Luiz. Em 1931 este trecho foi pavimentado, tornando-a a primeira estrada do Brasil com piso asfáltico. Em 1964 a Baixada foi incluída no Plano Nacional de Viação, cuja redação estabelecia sua extensão até a capital, Brasília, passando por cidades como Juiz de Fora e Belo Horizonte. A partir de então, ela passou a ser chamada BR-040 e conhecida também como Rodovia Rio-Juiz de Fora.

Ademais, a região foi também marcada, durante a Colônia e o Império, pela Régia Estrada Real, via não pavimentada, destinada ao deslocamento de pessoas e animais, com o escoamento de riquezas que vinham das Minas Gerais e rota de envio de víveres, mantimentos e artigos para subsistência oriundos da capital da Corte rumo às áreas de lavra. Este tipo de caminho foi o precursor de inúmeros vilarejos, estrategicamente localizados para dar o suporte necessário aos viajantes em suas jornadas com estabelecimentos comerciais, hospedagem e apoio aos animais. Os tropeiros que cuidavam deste transporte, especialmente em animais adaptados para o transporte de carga, realizavam também o escoamento da produção do café da região do Vale do Rio Paraíba do Sul. Ouro, pedras preciosas, semipreciosas e café eram levados ao porto da Baía de Guanabara para seguirem caminho ao outro lado do Atlântico.

Com o advento da Revolução Industrial, viabilizado pela invenção da máquina a vapor, na primeira metade do século XIX finalmente chega à região a estrada de ferro, trazendo mudanças significativas. As mercadorias que antes eram transportadas pelos cursos d'água passaram a ser realizadas dentro de vagões sobre a linha férrea. Coube a Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, o papel de construir a primeira estrada de ferro que cortou a Baixada, ligando a região ao

Porto de Mauá. Depois foi construída a Estrada de Ferro Pedro II, atual Central do Brasil, marcando o transporte de passageiros para a região com máquinas a vapor em 1884, que passariam a ter as linhas eletrificadas em 1935 com a sua expansão.

A partir do declínio da produção do café no Vale do Paraíba, entre rios e estradas de ferro, utilizados para escoar sua produção, houve forte incentivo governamental no início do século XX para a produção da laranja em substituição aos cafezais, conhecida como citricultura, atraindo portugueses e produtores do norte do estado para a região abundante em chácaras e fazendas. Na ocasião, Nova Iguaçu, que abrigava a região onde hoje está localizado o município de Duque de Caxias, colocava o Brasil entre os principais exportadores de laranja no mundo. Segundo Hasse (1987) a laranja figurava como um dos dez principais itens da pauta de exportações do Brasil no ano de 1939. Fatores de ordem geográfica, de infraestrutura e naturais faziam desta área um lugar atrativo para o desenvolvimento da citricultura.

Vindas do Rio de Janeiro muitas firmas empreenderam seu capital na aquisição de grandes extensões de terra que as subdividiam e as arrendavam para o plantio da laranja, encarregando-se as próprias firmas no beneficiamento e exportação, atitude também adotada por alguns proprietários particulares de terras. O aumento do número de propriedades voltadas para a lavoura citricultora, em especial entre os períodos de 1920 a 1940, ocasionou o aumento populacional na área rural, decorrente do fluxo de mão-de-obra utilizada, incluindo-se assalariados, meeiros e lavradores. Tal prosperidade advinda da citricultura foi abalada por fatores externos e internos como a eclosão da Segunda Grande Guerra Mundial que produziu grandes prejuízos com a cessação de contratos externos e elevação dos custos ligados ao transporte marítimo por temor de afundamento de embarcações vitimadas por submarinos de fabricação nazista. A redução na exportação, aliada ao crescente volume de estoques que se avolumavam sem o correspondente envio ao destino final favoreceu o apodrecimento nos armazéns e o conseqüente endividamento dos produtores. Outro fator determinante foi a praga da mosca do mediterrâneo (*Ceratitis capitata*) nas lavouras, levando a citricultura ao declínio. Como forma de compensar os prejuízos e honrar dívidas contraídas, os proprietários de laranjais, conhecidos como os Barões da Laranja, associaram-se às incorporadoras imobiliárias e começaram a lotear suas propriedades na totalidade ou parcialmente, através de loteamentos a preços populares. As pressões do povo, com baixa qualificação e sem

perspectiva de trabalho, impulsionadas pela falta generalizada de oportunidades na região, catalisada com o declínio das lavouras de laranja e crescente disponibilidade de trabalhadores que não tinham mais ocupação, foram fatores determinantes que atraíram interessados em ocupar as terras antes destinadas ao plantio da laranja.

Observou-se, no decorrer das décadas de 1950 e 1960, um crescente conflito entre invasores (grileiros e posseiros), de um lado, e fazendeiros, do outro. Os invasores se organizaram para não perder a terra ocupada ilegalmente e encontraram a resistência nos jagunços contratados pelos donos ou por meio da força policial a pedido destes. O quadro 3.1 ilustra a distribuição do surgimento de loteamentos no século passado na região a partir dos fatores destacados acima:

Ano	Loteamentos aprovados	Número de lotes totais
Até 1929	21	20.524
1940-49	447	73.025
1950-59	1.168	273.208

Quadro 3.1: Loteamentos na Baixada Fluminense (até 1959)

Fonte: CMDH (2006) adaptado pelo autor.

O quadro 3.1 retrata os impactos gerados pela combinação desses fatores, o que impulsionou a urbanização da região, com destaque para o último período (1950-1960), coincidente com a onda nacional-desenvolvimentista que ocorria naquele período no nível nacional. Parte expressiva do número de novos loteamentos surgidos na década de 1950 está diretamente ligada a outro evento de relevante importância ocorrido na capital do estado do Rio de Janeiro – a remoção de famílias carentes das áreas centrais da cidade e de áreas nobres, sendo empurrados para regiões com possibilidade de construção de moradias populares e ainda assim próximas aos seus locais de trabalho, uma vez que as classes mais ricas não os queriam como vizinhos, mas precisavam de sua força de trabalho.

Os loteamentos eram construídos sem infra-estrutura e sem fiscalização, possibilitando o oferecimento de terrenos com variadas dimensões e em locais inadequados à habitação, como em áreas sujeitas a alagamentos e inundações. A região era predominantemente constituída de áreas de charques e alagadiços, rios, mananciais, vales e manguezais, que durante muito tempo castigou a população com malária e cólera. A história nos conta que os problemas de saneamento,

drenagem e saúde sempre foram constantes na região, como ainda são nos dias atuais.

Percebe-se a partir da Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945) o advento da migração de uma região eminentemente agrícola para uma região urbanizada. Esse processo foi de caráter fundamental para o desenvolvimento da capital do estado e daria suporte à industrialização do país, recebendo parcela significativa do contingente da migração campo-cidade. A ocupação da Baixada Fluminense e em especial de Duque de Caxias serviu para atenuar o crescimento das construções ilegais então removidas do Rio de Janeiro na década de 1960. Com isso, Duque de Caxias, na condição de cidade dormitório, passou a abrigar um contingente significativo de mão-de-obra barata e não qualificada, de baixa escolaridade. Atualmente o quadro não é muito diferente. O município absorve parte da população economicamente ativa (PEA) da região, sem contudo, deixar de ter o título de cidade dormitório que a caracterizou por décadas. Seu perfil ainda é de fornecedora de mão-de-obra para a capital do estado – Rio de Janeiro - principal empregador dos seus moradores.

Neste processo de desenvolvimento da Baixada Fluminense, alguns fatores apresentam importância e contribuição decisiva: a eletrificação da Estrada de Ferro Pedro II em 1935; a construção da Avenida Brasil em 1946 e da Rodovia Presidente Dutra em 1951; a criação do Serviço de malária da Baixada Fluminense em 1947, a instalação do parque de química fina da Bayer em 1958 em Belford Roxo e da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) da Petrobrás em 1961.

### 3.2 A HISTÓRIA RECENTE DE DUQUE DE CAXIAS E SEUS PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO

Duque de Caxias, segundo a Prefeitura do Município (PMDC, 2011), foi emancipado de Iguazu (atual município da Baixada Fluminense de Nova Iguazu) em 31-12-1943, durante a vigência do Estado Novo (1937-1945). Devido à sua proximidade com a então capital federal (Rio de Janeiro), tornou-se uma localidade dormitório, abrigando expressivo contingente de imigrantes que buscavam emprego e oportunidade de vida no Rio de Janeiro. Seu nome é uma homenagem ao

marechal Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, conhecido por sua atuação na Guerra do Paraguai (1864-1870).

Sua população estimada pelo IBGE (2010) é de 855.048 habitantes, sendo 48,45% de homens e 51,55% de mulheres, onde 99,6% vivem em áreas urbanas e 0,4% em áreas rurais. A área total do município é de 467,6 Km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 1.828,51 hab/ Km<sup>2</sup>, considerada alta em relação à média do estado do Rio de Janeiro, que é de 366,01 hab/ Km<sup>2</sup>. Possui um PIB anual na ordem de R\$ 29.148 bilhões IBGE (2010), sendo o 8º maior PIB nacional e do 2º maior no estado do Rio de Janeiro. Em arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), Duque de Caxias está em segundo lugar no estado, perdendo apenas para a capital. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,753 segundo o PNUD (2000), abaixo do IDH da capital Rio de Janeiro com 0,842 de índice e do registrado no estado do Rio de Janeiro com o IDH de 0,807. Está acima da média nacional que é de 0,699. Possui 528.839 eleitores, uma arrecadação anual da ordem de R\$ 29.708.606,55 no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e R\$ 29.501,24 de Produto Interno Bruto (PIB) per capita, segundo o IBGE (2010). Faz limite geográfico com sete municípios do estado do Rio de Janeiro: sua capital que leva o mesmo nome - Rio de Janeiro, Belford Roxo, Magé, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Petrópolis e São João de Meriti. Possui, de acordo com dados oficiais, 84,6% das ruas com rede de coleta de esgoto e 95% de casas com abastecimento de água tratada. Isso é o que afirma a própria Prefeitura do Município (PMDC, 2011). Sua taxa de alfabetização é de 93% das pessoas residentes com 10 ou mais anos de idade, segundo o IBGE (2010). Possui 168 escolas da rede municipal, 102 estaduais e 2 federais, 128 escolas particulares, uma universidade estadual e cinco particulares. Possui ainda um estabelecimento de saúde estadual, 63 da rede municipal e 148 privados.

Possui posição privilegiada, devido à sua localização e relevo que favorecem a instalação de empresas de prestação de serviços e indústrias, atraindo empresas de vários segmentos. Outro ponto forte é a sua proximidade de grandes eixos viários como a rodovia Presidente Dutra, Washington Luiz, Avenida Brasil, Linhas Vermelha e Amarela. Próximo ao Aeroporto Internacional Tom Jobim e do centro do Rio de Janeiro, Duque de Caxias é muito procurada por empresas que fazem transporte e distribuição de produtos por suas características logísticas.

A primeira grande indústria a se instalar na cidade de Duque de Caxias foi a Fábrica Nacional de Motores (FNM), no 4º Distrito em Xerém. A planta fabril possui características inéditas em nosso país, contando com oficinas subterrâneas, para proteção das instalações e empregados em caso de eventuais incursões aéreas inimigas durante a Segunda Grande Guerra Mundial. Sua produção na década de 1940 era concentrada em motores à explosão para equipar aviões, pequenas embarcações e carros de combate. Com a vitória dos aliados, ao final do conflito, foi transformada em sociedade anônima, passando a fabricar caminhões pesados até a década de 1960, os populares FNM, muito apreciados pela sua robustez e grande diversidade de aplicações. A fábrica foi vendida para a Fiat no final dos anos 1970. Atualmente suas instalações continuam em plena atividade, abrigando a fábrica de carrocerias de ônibus Ciferal.



Figura 3.1: Fábrica de caminhões FNM

Fonte: PMDC, 2011.

Com a instalação da Refinaria Duque de Caxias (REDUC), em 1961, Duque de Caxias se tornaria um dos mais importantes polos industriais do país. Sua capacidade de processamento é de 242 mil barris/ dia PMDC (2011), sendo a mais completa refinaria de petróleo do país com uma linha de 52 produtos, entre óleos básicos para lubrificantes, diesel, gasolina, GLP, nafta, querosene de aviação, parafinas, óleo combustível, aguarrás entre outros. Sua arrecadação em impostos municipais, estaduais e federais é de R\$ 1,2 bilhão/ ano.

Atualmente estão instaladas no município de Duque de Caxias, além da REDUC da Petrobrás, as empresas que compõem o complexo gás, químico e petroquímico do seu entorno, a Ciferal (fábrica de carrocerias), Turbomeca (fabricação e manutenção de turbinas de helicópteros), IBF, INMETRO, Jornal O Globo, Transportes Carvalhão, Sadia, Centro de Distribuição das Casas Bahia, inúmeros condomínios de operadores logísticos, o pólo moveleiro, entre outras. São 1.984 indústrias (incluindo a segunda maior refinaria do país, a REDUC) e 19.562 estabelecimentos comerciais, segundo a Secretaria Municipal de Fazenda do Município. Tais indústrias e estabelecimentos ocupam 152.298 pessoas, das quais 135.599 são assalariados segundo o IBGE (2010) com renda média mensal de 3,5 salários mínimos. Seus habitantes estão assim distribuídos: setor primário com 0,9%, secundário com 27,5% e terciário com 71,6%.

O município vem atraindo grandes investimentos públicos e privados, sendo o maior deles a construção do Arco Rodoviário Metropolitano, que vai cruzar a cidade ligando o porto de Itaguaí ao Complexo Petroquímico de Itaboraí, unindo as cinco principais rodovias do estado.

A simulação abaixo mostra os municípios que serão cortados pelo Arco Rodoviário Metropolitano, com destaque para Duque de Caxias, onde o principal beneficiado será o pólo gás, químico e petroquímico instalado:



Figura 3.2: Arco Rodoviário Metropolitano da cidade do Rio de Janeiro

Fonte: SEOBRAS (2011).

Territorialmente, o município de Duque de Caxias está assim organizado:

- 1º Distrito, com 41 Km<sup>2</sup>, composto pelos bairros: Centro, Engenho do Porto, 25 de Agosto, Parque Lafaiete, Parque Duque, Periquitos, Vila São Luís, Gramacho, Bairro Sarapuí, Centenário, Doutor Laureano, Bairro Olavo Bilac, Bar dos Cavaleiros, Jardim Gramacho – onde está localizado o aterro sanitário que leva o mesmo nome -, Parque Centenário, Mangueirinha de Caxias, Corte Oito e Jardim Leal. Mais próximo ao Rio de Janeiro, destaca-se pelo comércio forte e presença de inúmeras empresas.

- 2º Distrito, com 98 Km<sup>2</sup>, composto pelos bairros: Campos Elíseos, Jardim Primavera, Saracuruna, Vila Rosário, Vila São José, Bairro Pantanal, Parque Fluminense, Pilar, Cangulo, Cidade dos Meninos, Figueira, Chácara Rio - Petrópolis, Chácara Arcampo, Eldorado e Nova Campinas. Onde fica localizada a prefeitura e a REDUC.

- 3º Distrito, com 64 Km<sup>2</sup>, composto pelos bairros: Imbariê, Santa Lúcia, Santa Cruz da Serra, Imbariê, Parada Angélica, Jardim Anhangá, Santa Cruz, Parada Morabi, Taquara, Parque Paulista, Parque Equitativa, Alto da Serra e Santo Antônio da Serra.

- 4º Distrito, com 239 Km<sup>2</sup>, composto pelos bairros: Xerém, Parque Capivari, Mantiqueira, Jardim Olimpo, Lamarão, Bairro Amapá e Vila Canaã.

O gráfico 2.1 ilustra a distribuição da população caxiense por distrito, ao passo que a figura 3.3 ilustra a divisão distrital do município.

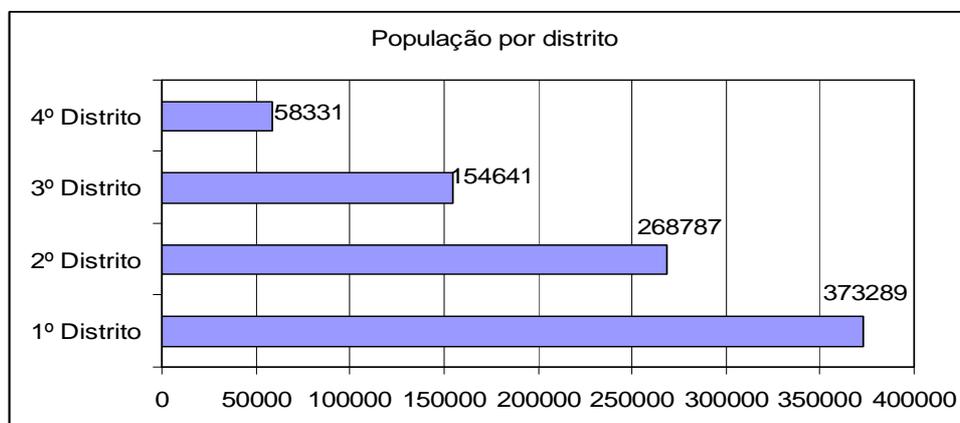
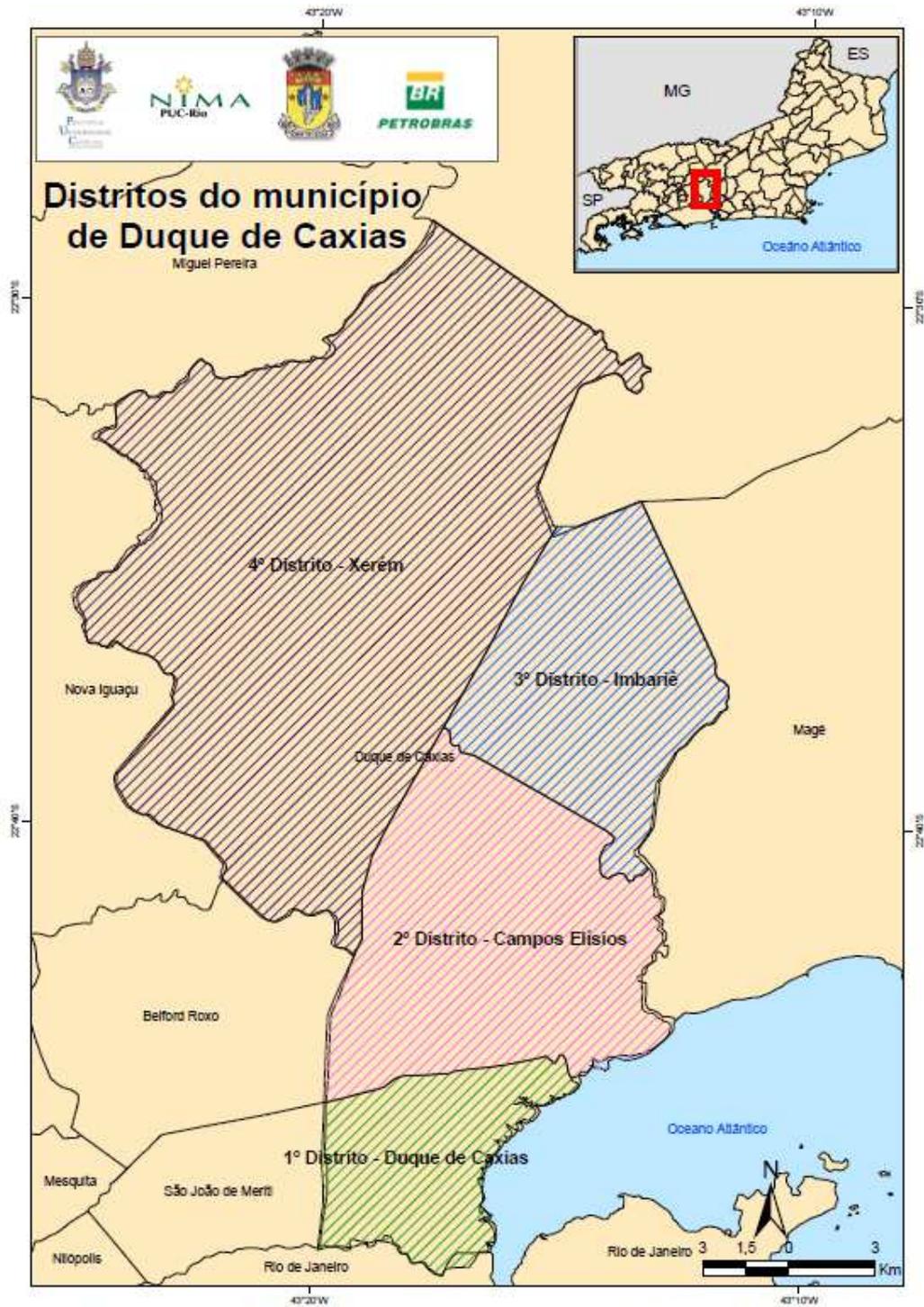


Gráfico 3.1: População de Duque de Caxias por distrito

Fonte: TCE (2010), adaptação do autor.



Fonte: CIDE; 2002, IBGE; 2000, PDBG; 2000, PDMC - Plano Diretor; 2006.

Produzido por Lab-Gis-PUC-Rio; 2009.

Figura 3.3: Divisão territorial de Duque de Caxias

Fonte: NIMA/ PUC (2009).

### 3.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS E ATORES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DUQUE DE CAXIAS

Há de se destacar que, independentemente do adensamento populacional e do processo de urbanização, ainda persistem inúmeras áreas com aspectos rurais, carentes de saneamento, infra-estrutura básica de serviços públicos como eletrificação e iluminação pública e água potável. Para Alves (2002), dentro do contexto das desigualdades, percebe-se a proliferação de condomínios com segurança e áreas de lazer, ocupados por famílias com poder aquisitivo muito superior à média observada no seio da população local. Este tipo de investimento é viabilizado a partir de recursos públicos e com a participação de agentes privados. Percebe-se, igualmente, o desenvolvimento de centros comerciais tipo *shoppings centers*.

O município de Duque de Caxias caracteriza-se por ser um dos maiores pólos exportadores do país e apresenta atividade logística significativa em função da sua proximidade com as principais vias de escoamento do estado, a saber: porto de Sepetiba, aeroporto Internacional do Rio de Janeiro e duas principais rodovias de acesso a São Paulo, Minas Gerais entre outros estados, a Rodovia Presidente Dutra e a Rodovia Washington Luis. A cidade também tem um recolhimento do PIB superior ao da cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná. No entanto, como apontado anteriormente, possui um baixo IDH e é considerada uma cidade dormitório, cuja mão-de-obra de nível educacional precário acaba por desempenhar atividades de baixa qualificação na cidade do Rio de Janeiro, que, por sua vez, oferece a mão-de-obra qualificada de que o município necessita.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento de Duque de Caxias (PMDC, 2011), alguns fatores poderiam justificar esse perfil paradoxal do desenvolvimento local na cidade de Duque de Caxias:

- a) Sua localização estratégica, com forte apelo logístico, caracterizada pela proximidade das mais importantes rodovias do estado, como a BR-040 Washigton Luiz, a Linha Vermelha, entre outras, o que proporciona uma vantagem para instalação de empresas de diversos setores, viabilizando o escoamento da produção para outros estados do país. Além destas rodovias, está sendo criado o chamado Arco Metropolitano, ligando o município de Itaguaí

a Duque de Caxias, e que atravessa vários outros municípios importantes para a região. Outro fator quanto à localização estratégica é que a cidade está a 5 km do aeroporto internacional Tom Jobim, a 18 km do aeroporto Santos Dumont e a 17 km do Porto do Rio de Janeiro;

- b) O município de Duque de Caxias possui o 10º maior PIB do país e o 2º maior do estado do RJ, principalmente devido às exportações, que incluem o petróleo e seus derivados, correspondendo ao valor aproximado de U\$ 6.638 bilhões/ ano;
- c) A existência de incentivos fiscais para instalação de empresas no local, por meio da isenção do ICMS para atrair as empresas de tecnologia, com descontos de até 70% em ISS, IPTU e taxas de licença de localização e obras.

Mesmo com toda essa potencialidade e vitalidade econômica e financeira, Duque de Caxias pode ser enquadrado como um exemplo do paradoxo da desigualdade brasileira, apresentando-se entre as dez maiores economias municipais do país, sendo a segunda maior da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, perdendo apenas para a capital Rio de Janeiro e, em contrapartida, ocupando a 1.782ª posição no ranking de IDH do nosso país.

Segundo o IETS (2000) em seu estudo, no tema “Condições de Saúde, Fatores de Vulnerabilidade da População”, podem ser identificados aspectos para ilustrar o paradoxo citado: o município de Duque de Caxias possui um número de 0,2 médicos por mil habitantes, ao passo que o município do Rio de Janeiro apresenta 3,68 médicos/ 1.000 habitantes; apresenta número elevado de mulheres de 15 a 17 anos com filhos, muito embora inexistam políticas de planejamento familiar e prevenção – desse fato resulta a realidade de que o município de Duque de Caxias conta com 10,31% do total das mulheres dessa faixa etária com filhos, sendo o cenário da Região Metropolitana de 8,33% e o da capital de 7,56%.

Existem ruas sem pavimentação alguma; há logradouros que já possuíam pavimentação asfáltica, porém se encontram sem a rede instalada de esgotos e de águas pluviais, o que acaba levando à destruição da pavimentação existente. Ainda segundo o mesmo levantamento do IETS (2000), Duque de Caxias contava com 69,52% dos domicílios com rede de água tratada, 27,84% de casa com poços ou abastecidas por nascentes e 2,63% por outras formas de abastecimento (caminhão

pipa, tambores em carroças, água das chuvas), quando para os mesmos tipos de distribuição o Rio de Janeiro apresenta respectivamente os números de 97,79%, 1,03% e 1,18%. O crescimento desordenado com o surgimento de bairros populares, favelas e bolsões de miséria, a falta de consciência política e cívica dos moradores locais (que poderiam exigir e fiscalizar a execução de obras de saneamento e infraestrutura), além dos sucessivos governos populistas e ineptos no tratamento do bem público poderiam justificar, pelo menos em parte, essa situação descrita. Duque de Caxias reflete, assim, um cenário onde grandes empresas dividem espaço com uma população com baixa escolaridade, onde a juventude tem poucas perspectivas de romper o ciclo da miséria.

A imagem abaixo mostra o esgoto sem tratamento correndo a céu aberto em rua não pavimentada no primeiro distrito do município, situação que contrasta com a arrecadação em impostos das empresas ali instaladas.



Foto 3.1: Rua sem pavimentação e com esgoto a céu aberto.

Fonte: Ione Andrade Loureiro (2011)

As políticas sociais em todas as esferas de poder (municipal, estadual e federal) caracterizam-se por um perfil excessivamente focalizado e assistencialista, sendo bastante ineficientes num contexto onde a parcela mais significativa dos moradores carece de direitos básicos de cidadania. Nesse cenário, foi evidenciado, através das entrevistas e das visitas realizadas durante a pesquisa de campo, o papel desempenhado pelas ONGs no vazio de poder deixado pelas esferas institucionais. Algumas das ONGs buscam influenciar no processo de politização e mobilização dos cidadãos assistidos por políticas sociais, orientando-os a buscarem as soluções que são necessárias com as lentes e a visão deles próprios: o caso do Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável (IBISS) ilustra essa perspectiva, por meio do programa para capacitação de líderes locais que desenvolve, identificando e treinando pessoas que possuam o perfil de líder comunitário para, uma vez politizados e conscientizados, passarem a atuar como mobilizadores locais. Em 2006, o IBISS recebeu apoio da ONG canadense *School Without Borders*, que enviou verbas para a produção de um documentário contando a história do local feito pelos próprios catadores.

As fotos 3.2 e 3.3 mostram o Posto de Reciclagem da Associação dos Catadores do Jardim Gramacho (ACAMJG) e o galpão (que fica ao lado) onde é feita a seleção dos tipos de materiais recicláveis. No capítulo seguinte desta dissertação detalharemos outros atores identificados no contexto local, ao longo dos levantamentos realizados na pesquisa de campo.



Fotos 3.2 e 3.3: Posto de reciclagem na ACAMJG.

Fonte: Fotos do autor (2011).

Segundo o INEA (2011), desde 2008 estão sendo realizadas diversas intervenções ao longo dos leitos dos rios Sarapuí, Botas e Iguaçu, que são os principais rios da Bacia do Iguaçu, em ações de desassoreamentos, urbanização de margens e reassentamento de famílias que moravam às margens para áreas seguras, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Os recursos totais do projeto vêm de duas fontes: uma de contrapartida dos próprios municípios e outra através de repasses da Caixa Econômica Federal, que somam R\$ 607 milhões, sendo que R\$ 401,9 milhões já foram pagos, dos quais R\$ 88,8 milhões foram orientados apenas para Duque de Caxias.

Ainda segundo o INEA (2011), foram realizadas as seguintes intervenções no município de Duque de Caxias:

- Construção de quatro comportas na região do Pôlder do Pilar;
- Dragagem e limpeza de 13,7 Km de trechos dos rios Iguaçu, Sarapuí, canal auxiliar da REDUC, Canal Alexandre Pinto, Canal auxiliar do Iguaçu e Canal Barão do Amapá;
- Demolição de oitenta casas ribeirinhas com o reassentamento das famílias.

Segundo informações que pudemos colher durante a pesquisa de campo, essas ações estão sendo realizadas com a participação e controle social das comunidades locais, por intermédio de fóruns regionais, junto aos Comitês Locais de Acompanhamento (CLAs), cujo objetivo é possibilitar o diálogo entre os moradores beneficiados pelas obras, representantes do INEA e com os técnicos das empresas responsáveis pela execução das obras e pelo Fórum Regional de Controle Social. Essa ação de empoderamento das pessoas residentes em áreas próximas aos canteiros de obras procura possibilitar um maior controle, fiscalização e o aperfeiçoamento no uso de recursos públicos, através da execução do projeto e adequação às necessidades reais ou novas que surgem ao longo de sua execução. Destaca a agência estadual que a participação da população local tem sido majoritária, enquanto mostra-se discreta a presença de representantes municipais envolvidos diretamente nas ações.

### 3.4 REVITALIZAÇÃO DO BAIRRO DE JARDIM GRAMACHO: UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Recentemente, com a edição brasileira na cidade do Rio de Janeiro em 1992 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, mais conhecida entre os brasileiros como a Rio/ Eco-92, uma expressão passou a ser mais e mais difundida e conhecida: *desenvolvimento sustentável*. No rastro das comemorações de vinte anos dessa conferência, surge um projeto de grande destaque para a região da Baixada Fluminense, notadamente para o município de Duque de Caxias. Trata-se do projeto, anunciado pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro em 16 de agosto de 2011, que em uma iniciativa conjunta sobre sustentabilidade urbana entre o Ministério do Meio Ambiente e o Governo dos Estados Unidos deveria possibilitar a transformação do bairro de Jardim Gramacho em um modelo de cidade sustentável, a ser apresentado na edição de 2012 da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), em comemoração aos vinte anos da edição da Rio-92, como veremos adiante.

O Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, localizado no primeiro distrito em uma das áreas menos desenvolvidas do município, surgiu da necessidade de esgotar o lixo produzido pela cidade do Rio de Janeiro, do próprio município e de outros que ficam no entorno de Duque de Caxias na região da Baixada Fluminense. Tendo iniciado suas atividades em 1978, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, mais conhecido como Lixão de Gramacho, recebe em 2012 cerca de sete mil toneladas diárias de resíduos de quatro cidades da Baixada Fluminense (Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti e Queimados), além de 85% dos detritos produzidos na cidade do Rio de Janeiro. São mais de oito mil toneladas diárias de lixo. Estima-se que entre duas e três mil pessoas trabalhem no local – ladeado por favelas – e que mais de 20 mil dependam direta ou indiretamente dele (LACERDA, 2003).

No ano de 2005, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho atingiu sua capacidade máxima, sentenciando seu fechamento que foi adiado por diversas vezes. O acúmulo de lixo atingiu mais de oitenta metros de altura, trazendo a possibilidade de deslizamentos e rachaduras, causadas pela extrapolação da capacidade. Entre as alternativas estudadas, pensou-se em fazer um novo aterro sanitário em Paciência, na Zona Oeste da capital, sem, no entanto, ter tido sucesso

na licitação elaborada para este fim. Até sua desativação total, já anunciada para 2012, Gramacho seguirá atuando como o meio de vida de mais de vinte mil pessoas que moram no seu entorno e tiram dele o seu sustento.

Com a entrada em operação no dia 20 de abril de 2011, a nova Central de Tratamento de Resíduos (CTR), em Seropédica, vai gradativamente receber os resíduos que anteriormente seguiam para o Aterro de Gramacho. Esta unidade possui tecnologia capaz de dar uma destinação adequada ao lixo, sem riscos para o meio ambiente. Com isso, segue o processo de encerramento das atividades no Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias, prevista para ocorrer em 2012. A desativação do Aterro de Gramacho trará, porém, um problema social: como oferecer opções de garantir os recursos necessários à subsistência dos catadores que hoje trabalham selecionando materiais recicláveis no seu interior?

A imagem abaixo mostra a montanha de lixo depositado ao longo de décadas no bairro:



Foto 3.4: Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho

Fonte: Ione Andrade Loureiro (2011)

O bairro de Jardim Gramacho possui 17.777 moradores distribuídos em 5.863 domicílios. No que concerne ao número de catadores residentes no bairro, foram identificados 1.582 catadores distribuídos em 841 domicílios no Censo de 2010, segundo IBGE (2010), o que representa cerca de 9% da população local e aproximadamente 14% de seus domicílios. Dados de pesquisa conduzida em 2004 por Lucia Pinto (PINTO, 2004) indicam um número aproximado de 1.700 catadores

em ação durante o dia, a diferença é atribuída a catadores de outros municípios que atuam na catação e seleção de materiais no bairro, sem contudo, habitarem nele. O documentário Estamira de Marcos Prado de 2004 retrata o drama vivido pela catadora de mesmo nome que não residia no bairro.

A figura do catador de material reciclável foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho como profissão, a partir de outubro de 2002, recebendo o Código Brasileiro de Ocupação (CBO) de número 5.192. Para BASTOS (2005), os catadores são os menos beneficiados no ciclo que vai desde a coleta, separação, classificação, comercialização e reaproveitamento através da reciclagem, onde altos lucros são gerados, permanecendo excluídos da divisão de lucros e, conseqüentemente, de bens e serviços. Situação mitigada, como veremos no próximo capítulo, através da associação a uma cooperativa de catadores.

A presença e o destino desses catadores, com o encerramento das atividades previsto para o Aterro de Gramacho, permanecem sem respostas claras. O que fazer com o término das atividades que hoje garantem a sua subsistência e de suas respectivas famílias? A contradição parece abertamente anunciada: atender à pauta ambiental, recuperando uma região que traz as consequências de décadas de descaso, abandono e degradação ambiental, de um lado; por outro, atender e responder aos direitos de alguém que, lutando para conseguir seu sustento, evita que muitos materiais que são recicláveis e reaproveitáveis – que levariam anos para se decompor - sejam desperdiçados nos aterros e lixões. Além da legião de catadores, atualmente estimada em torno de 2.000 pessoas, existe uma rede de comércio local e de empresas (associação de catadores, cooperativas, comerciantes) voltadas para a aquisição de materiais recicláveis extraídos do aterro e destinadas à venda no mercado de matérias primas para reciclagem, que também deixarão de operar em Jardim Gramacho (total ou parcialmente).

A imagem da foto 3.5 mostra o contraste entre a riqueza produzida pela REDUC (plano intermediário) e as habitações feitas com materiais coletados no próprio aterro sanitário (ao fundo a Serra do Mar).



Foto 3.5: Habitações do Jardim Gramacho e REDUC

Fonte: Ione Andrade Loureiro (2011)

As principais beneficiadas neste comércio são as empresas que comercializam os materiais recicláveis e as indústrias que realizam a reciclagem, uma vez que a aquisição e comercialização são menos onerosos que a obtenção da matéria prima (virgem), gerando economia para as indústrias que transformarão o material reciclável em novos produtos (BASTOS, 2005). Contudo, segundo SEA (2011), um projeto anunciado pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, em 16 de agosto de 2011, sinalizou para uma iniciativa que poderia significar a transformação do bairro de Jardim Gramacho em um modelo de cidade sustentável. A verba necessária para a realização das obras e implementação do projeto virá através da assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com a Petrobras, no valor estimado de um bilhão de reais, segundo a SEA (2011). Parte destes recursos serão utilizados para financiar a construção ou o aluguel de galpões, que passarão a abrigar os catadores que até então trabalhavam no Aterro Sanitário de Jardim Gramacho, que com a sua desativação, passarão a realizar a seleção dos materiais recicláveis em galpões centralizadores da coleta seletiva a ser implementada no município de Duque de Caxias e de grandes empresas geradoras. Além dos galpões, serão adquiridos equipamentos específicos para o trabalho de separação de material reciclável pelos catadores de materiais recicláveis como esteiras para seleção e prensas.

Para a SEA (2011), as ações previstas para a transformação do resultado de décadas de descaso em uma cidade modelo (sustentável) estão desdobradas em três grupos de trabalho: (i) infraestrutura urbana e ambiental; (ii) saúde, assistência social e educação; e (iii) geração de trabalho e renda. Para o primeiro grupo de trabalho, que cuida da infraestrutura urbana e ambiental, estão envolvidos os seguintes atores: Prefeituras do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias, através das respectivas secretarias de obras; Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB) e administração do Novo Gramacho; centros de pesquisa como IETS, COPPE, UNIGRANRIO; moradores (catadores e não catadores); Estado do Rio de Janeiro, através das secretarias do Ambiente (SEA), habitação e obras; Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e governo federal.

Segundo a SEA (2011) as atividades urbanísticas previstas, contemplam a construção de novas habitações, recomposição vegetal, criação de áreas de esporte e lazer, requalificação de vias de acesso, canalização de valas, criação de uma ciclovia, reativação de uma estação de tratamento de esgotos (ETE), pavimentação de ruas de terra, construção de centro de conscientização ecológica, horto local e viveiro de plantas (orgânicas e sustentáveis), reativação de linha circular de ônibus, eliminação de ruas informais e instalação de sistema de água tratada e de esgotamento sanitário. A imagem da figura 3.4 ilustra o resumo das propostas com sua distribuição no bairro:

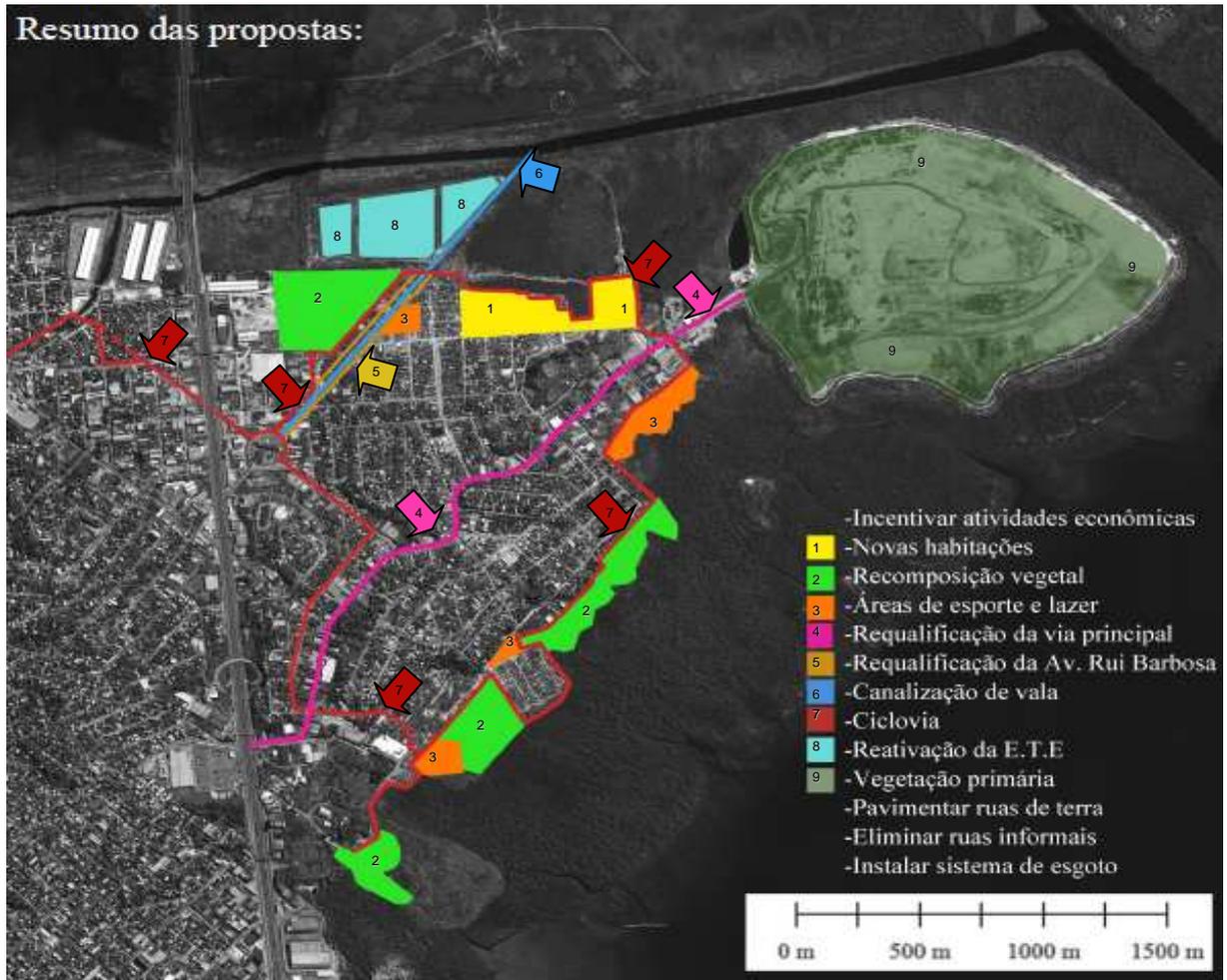


Figura 3.4: Resumo das propostas para o Jardim Gramacho.

Fonte: SEA (2011).

Para Carlos Minc, atual Secretario de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro:

“Os próprios catadores vão participar da reconstrução da região que, atualmente, representa a síntese do drama ambiental e social do estado. Desde o início do ano (2011), estamos nos reunindo com os catadores de Gramacho (*associados ou não*), prefeituras do Rio e de Duque de Caxias, governo federal e a iniciativa privada para discutir e definir ações de inclusão social da categoria após o encerramento das atividades desse lixão”.

Em levantamento conduzido junto à população do bairro de Jardim Gramacho, o IETS, em 2010, perguntou aos moradores sobre as propostas de encaminhamento após o fechamento do aterro e as opiniões sobre este evento em domicílios com catadores e sem catadores de material reciclável, apurando que essas propostas estão coerentes e alinhadas com as suas aspirações, com destaque maior para as

propostas de implementação de empresas (capazes de absorver a mão-de-obra que ficará disponível), construção de moradias e áreas de lazer, conforme tabela abaixo:

	Domicílio sem catador		Domicílio com catador		Total	
	N	%	N	%	N	%
<b>Após o fechamento do aterro o que deveria ser feito</b>						
Implementar empresas	3283	65,4	583	69,4	3866	65,9
Construir moradias	1373	27,3	208	24,7	1581	27,0
Desenvolver parques de proteção ambiental	1410	28,1	199	23,6	1608	27,4
Criar espaços de lazer	1275	25,4	189	22,5	1465	25,0
Não sabem	207	4,1	53	6,3	260	4,4
Outro	275	5,5	78	9,2	352	6,0
<b>Opinião sobre o fechamento do aterro de Jardim Gramacho</b>						
Bom	2990	62,0	127	15,8	3117	55,4
Ruim	970	20,1	630	78,4	1600	28,4
Indiferente	616	12,8	9	1,2	626	11,1
Outro	250	5,2	37	4,6	287	5,1
<b>Total</b>	<b>4827</b>	<b>100,0</b>	<b>804</b>	<b>100,0</b>	<b>5630</b>	<b>100,0</b>

Figura 3.5: Percepção dos moradores do Jardim Gramacho sobre o fechamento do Aterro.

Fonte: IETS (2010).

Ainda quanto às medidas urbanísticas, existe a percepção da possibilidade de construção de edificações não residenciais, associada à instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), tornando a área segura, condição que incentivaria a instalação de atividades industriais ou comerciais, gerando novas oportunidades em atividades produtivas de tamanho médio e pequeno, construções escassas em áreas seguras da região metropolitana do Rio de Janeiro, portanto valorizadas e procuradas para atividades econômicas.

As imagens que constam da figura 3.6 mostram os lotes vagos e aqueles que hoje são ocupados por construções não residenciais.

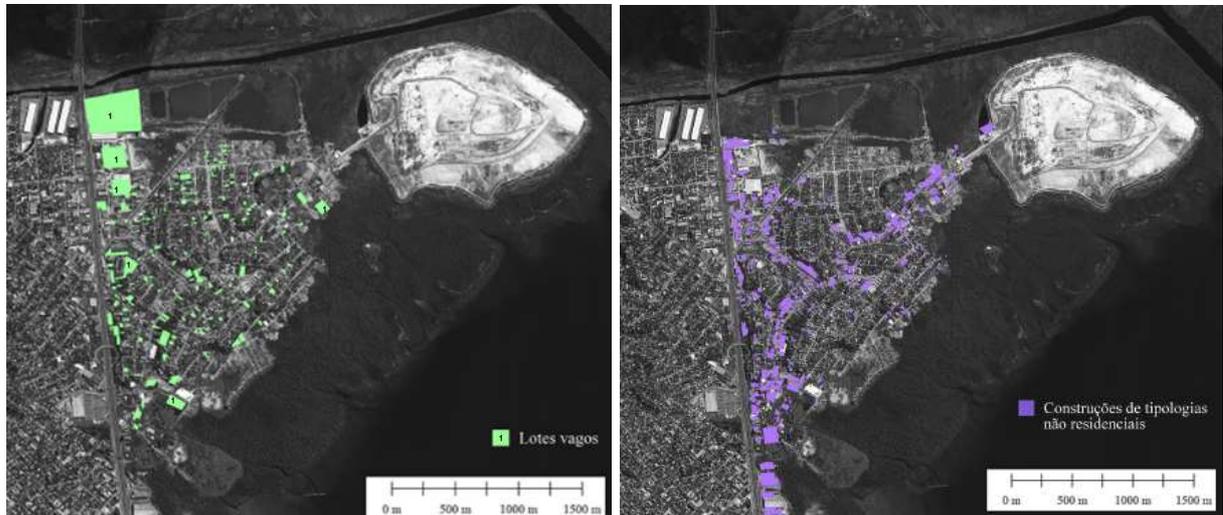


Figura 3.6: Lotes vagos e construções de tipologias não residenciais no Jardim Gramacho.

Fonte: IETS (2010).

Essa preocupação com o aumento da oferta de imóveis destinados às atividades comerciais e industriais justifica-se no quadro apurado no relatório do IETS (2010), onde uma tabela mostra a distribuição dos empregos de moradores não catadores de material reciclável por atividade econômica, com destaque para a quase inexistência de pessoas residentes ligadas à atividade industrial, situação que poderia ser revertida com o aumento da oferta de imóveis e o consequente aproveitamento dos moradores locais. Estão em curso estudos para avaliação da biodiversidade e mapeamento fundiário das áreas que sofrerão intervenção. A tabela na figura 3.7 destaca o predomínio de moradores dedicados ao comércio ou que trabalham como autônomos.

Posição na ocupação	Não catador	
	N	%
Empresas de reciclagem	285	10,7
Agropecuária	7	0,26
Industria de Transformação	3	0,1
Comércio	896	33,76
Construção Civil	54	2,1
Serviços Domésticos	160	6,01
Serv. Utilidade Públicas (elet., gás, água,...)	17	0,6
Serviço de Saúde	41	1,53
Educação	95	3,6
Alimentação fora de Casa	112	4,22
Autônomo, contra própria	659	24,8
Serviços e Manutenção e Reparos	61	2,30
Outros Serviços	115	4,4
Outros atividades mal definidas	31	1,15
Transportadores	61	2,3
Empresas públicas	58	2,17

Figura 3.7: Tabela de ocupação dos moradores do Jardim Gramacho.  
Fonte: IETS (2010).

Existe também a previsão de construção de lotes urbanizados, medindo 6 x 14m; com casas confeccionadas no modelo de Casas Embrião, imaginada para que uma única habitação no lote sofra expansões até atingir sua configuração final, com acréscimo de espaço para estabelecimento comercial, segundo andar, outro cômodo no térreo; além de permitir a ocupação por outros membros da família, que por falta de opção de trabalho e renda, acabam retornando para o núcleo familiar. Verificou-se que as casas que abrigam as comunidades carentes de Jardim Gramacho fogem ao padrão das casas destinadas aos programas sociais de distribuição de moradias por serem maiores que estas. Ferreira (2011) propõe a adoção de casas populares com pelo menos 36 m<sup>2</sup> iniciais, possibilitando a expansão e consequente utilização dos espaços adicionais para pequenas lojas e oficinas.

No projeto arquitetônico existe a previsão de que este espaço abrigue até 3.680 habitantes (duas famílias por lote), conforme a seguir:



Figura 3.8: Projeto arquitetônico.

Fonte: Ferreira (2011).

Estaria prevista, ademais, a construção de uma ciclovia periférica que contornaria toda a periferia do bairro, ligando o mesmo até a estação de trens de Gramacho. Na maioria do seu percurso esta ciclovia separaria as áreas onde até hoje ocorre o despejo ilegal de lixo com as áreas urbanizadas, correndo paralela à

uma cerca que divisa essas áreas de despejo. A ciclovia serviria como fronteira de fiscalização para a manutenção desta área antes destinada ao despejo clandestino de resíduos. O trecho que passa sobre a Rodovia Washington Luis (BR-040) seria realizado por passarela suspensa, dividida com pedestres, eliminando outra deficiência do bairro que é a transposição segura entre os lados da via.

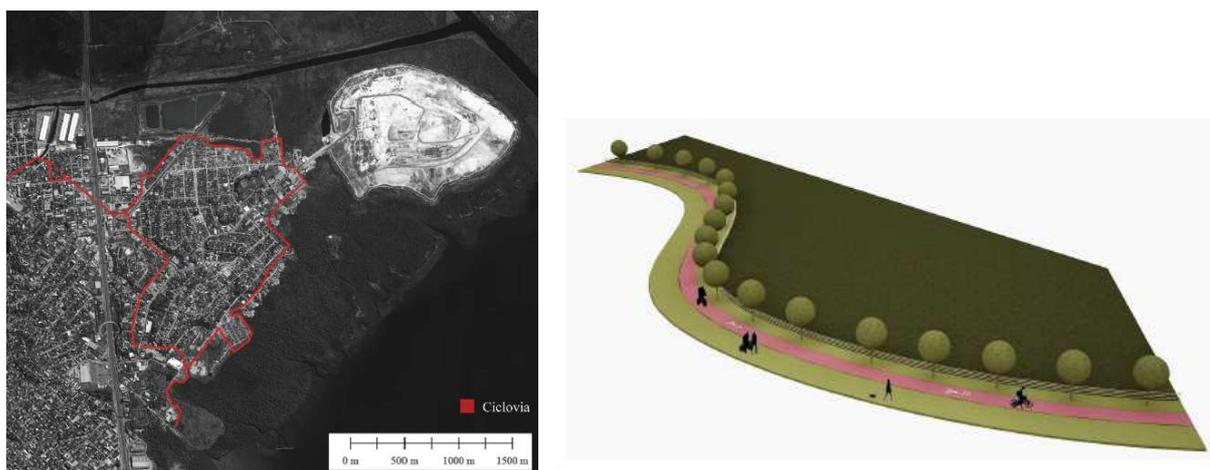


Figura 3.9: Projeto da ciclovia.

Fonte: Ferreira (2011).

As áreas destinadas a esporte e lazer seriam quatro, sendo que três seriam instaladas onde hoje se localizam aterros clandestinos de lixo, em regiões externas ao anel cicloviário e acessíveis por ele. Seriam compostas por campo de futebol, quadras poli-esportivas, pista de skate, área de banheiros e áreas para convívio. As vias de acesso também receberiam atenção especial, uma vez que com o encerramento das atividades do Aterro Sanitário e conseqüente redução no tráfego de caminhões pesados, haverá uma redução no trânsito no bairro. As principais vias utilizadas, por terem seu desenvolvimento ligado direta ou indiretamente a este fluxo continuarão tendo papel de destaque na nova configuração. As vias sofrerão nova pavimentação, reconstrução ou construção de passeios, novos pontos de ônibus, novo posteamento e iluminação, estacionamento para veículos intermitente ao longo do meio-fio e arborização, inserção de estruturas de desnível nos cruzamentos, contribuindo para a redução de velocidade e facilitando o deslocamento de pedestres.

O segundo grupo de trabalho cuida da temática de geração de trabalho e renda, tendo como atores envolvidos os geradores, coletores, cooperativas, associação de catadores e compradores de recicláveis; catadores não organizados (não associados ou não cooperativados); secretarias municipais de trabalho e desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias; empresas com inserção territorial como BNDES, Furnas, Petrobrás, Infraero, e outras associadas à FIRJAN, COMLURB, etc...; Secretaria Estadual de Trabalho e Renda e Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal.

São ações previstas para debate e futura implementação no âmbito das ações previstas para esta região a oferta de vagas para capacitação profissional de jovens entre 18 e 29 anos, com ensino médio completo pelo programa Pró-Jovem; adequação de cursos profissionalizantes para adequação à vocação territorial para formação de catadores com ênfase em empreendedorismo e gestão; realização de estudo de viabilidade econômica e plano de negócios sobre a cadeia produtiva de material reciclável para o território; construção de uma fábrica ecológica de tijolos com capacidade para produção de 60 mil tijolos por mês; criação de um curso de gastronomia a ser ministrado pelo SENAC em um restaurante popular a ser construído.

Os catadores, que permanecerem na atividade, serão destinados para o beneficiamento do material reciclável em galpões (que serão alugados) ou na própria ACAMJG – centros de seleção de materiais recicláveis, realizando a triagem dos materiais recicláveis e não mais a catação no aterro. Esta ação de seleção agrega em torno de 100% do valor de comercialização do material reciclável, contribuindo para uma renda média de R\$ 1.000,00 por mês, confirmada em entrevista de campo. Com isso serão gerados aproximadamente 450 postos de trabalho para catadores do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias, com inserção através de um plano de capacitação rápido e relativamente simples. Estes centros de seleção serão abastecidos com a implementação da coleta seletiva em 100% do município de Duque de Caxias e com a ampliação de 2% para 10% no município do Rio de Janeiro; incrementada pela coleta de lixo extraordinário (empresas públicas e privadas).

A Caixa Econômica Federal (CEF), via Banco Mundial, com financiamentos não reembolsáveis, restritos à aquisição de meios para formação, do governo japonês,

injetará R\$ 2,8 milhões para a inclusão social e formação de catadores através do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Está prevista também a criação de um fundo para os catadores, que terá como premissa básica financiar o aluguel até a escolha dos terrenos (cedidos pela prefeitura de Duque de Caxias) e construção dos galpões (verbas não cobertas pela CEF), que abrigarão os selecionadores de materiais recicláveis, bem como uma linha de crédito específica financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os municípios arcarão com a contrapartida de garantir a implementação e destinação dos materiais recolhidos na coleta seletiva domiciliar.

O terceiro grupo de trabalho trata da temática de saúde, assistência social e educação, tem como atores envolvidos o terceiro setor, representado pelo IBISS, IBASE, ACAMJG, etc...; representantes locais, por meio do fórum comunitário; todos os catadores (organizados ou não); moradores de Jardim Gramacho; centros de pesquisa como a FIOCRUZ, UFRJ, UNIGRANRIO, etc...; empresas com inserção territorial como BNDES, Furnas, Petrobrás, Infraero, e outras associadas à FIRJAN, COMLURB, etc...; Secretarias Estaduais de Saúde, Educação, Assistência Social e Cultura; Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Cultura; Governo Federal.

Entre outras ações previstas, podemos destacar a ampliação da oferta de vagas no ensino fundamental em tempo integral, facilitando a migração das crianças que atualmente encontram-se matriculadas em creches, passando a ficarem ocupadas na escola; ampliação da taxa de ocupação das salas de aula do ensino médio que hoje ficam ociosas em alguns turnos, através da mobilização, educação e conscientização da população; oferta de vagas no ensino fundamental para crianças (em situação de exclusão das salas de aula); cadastramento dos catadores (organizados ou não); identificação de elegíveis para o Programa Bolsa Família no Cadastro Único; encaminhamento para a capacitação profissional (SEBRAE, FUNDEC e SENAI); seleção de um grupo de 120 catadores para elaboração de perfil epidemiológico, através da identificação e planejamento de tratamento das patologias típicas oriundas do contato com os agentes existentes no aterro, definindo nova política de atenção básica; emissão de documentos para os moradores que perderam os seus originais (isenção de taxa para emissão de CPF, emissão de 1ª e 2ª via do documento de identidade pelo DETRAN-RJ, certidões de

nascimento ou casamento); disponibilização do Programa Renda Melhor (Governo do Estado do Rio de Janeiro), complementando a verba recebida por cada família inscrita no Programa Bolsa Família (Governo Federal); ampliação do Banco de Trabalho do município de Duque de Caxias; inserção do Programa Pró Catador (iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Federal); criação de um posto de saúde que funcione 24 horas com ambulância.

Atualmente, segundo IETS (2010) no bairro temos 9,9% da população acima de 25 anos analfabeta e 22,6% de analfabetos funcionais, sendo que entre os catadores temos 23,2% de analfabetos e 41,2% de analfabetos funcionais, público alvo de ações de Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Para as crianças em idade de creche o quadro não é diferente, apenas 37% das crianças estão matriculadas em creches do bairro.

Diante do exposto, percebe-se que os desafios para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável no Jardim Gramacho são de vulto, devendo futuras pesquisas analisar em que medida as promessas hoje anunciadas resultarão em mudanças reais nas condições de vida das pessoas ali residindo. O histórico das transformações promovidas em Duque de Caxias pode ser considerado uma variável que revela um contexto pouco propício a que tais promessas sejam efetivamente realizadas. O capítulo seguinte abordará as organizações internacionais que foram identificadas ao longo de nossa pesquisa, bem como as agências (governamentais, intergovernamentais e não-governamentais) que estariam operando e implementando projetos voltados para o desenvolvimento local em Duque de Caxias. Também apresentaremos os demais dados empíricos colhidos durante a pesquisa de campo.

#### **4 PESQUISA EMPÍRICA: AS ORGANIZAÇÕES E AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS OPERANDO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL EM DUQUE DE CAXIAS**

Neste capítulo, inicialmente, serão listados os projetos e as organizações internacionais envolvidos no processo de definição e/ ou implementação de estratégias de desenvolvimento local em Duque de Caxias. Em seguida, com base na matriz de análise que desenvolvemos a fim de conduzir a nossa pesquisa empírica, apresentaremos os dados obtidos no trabalho de campo. Finalmente, procuraremos sintetizar as principais contribuições das OI identificadas no DL no município, bem como as limitações relacionadas aos projetos descritos.

Na pesquisa empírica, como indica o quadro 4.1, buscamos identificar quem são estas organizações que, com forte presença no Brasil e no mundo, também decidiram atuar no município de Duque de Caxias. Procuramos entender o que fazem, quais são os seus orçamentos, que dificuldades podem apresentar e que resultados vêm obtendo em termos de estratégias de desenvolvimento local. Visamos, assim, a estabelecer um primeiro mapeamento, nos quatro distritos de Duque de Caxias, sobre as instituições e agências internacionais (públicas e privadas) que possuem ações relacionadas com o desenvolvimento local, muito embora elas possam ter tamanhos, orçamentos, origens e propósitos diferentes.

Como se pode verificar no quadro 4.1, a fim de produzir elementos de resposta às subquestões formuladas a partir da pergunta principal de pesquisa, utilizamos métodos qualitativos de análise de conteúdo e interpretação dos documentos e relatórios existentes. Também realizamos várias visitas de campo ao longo do ano de 2011 e, sempre que possível, aplicamos o nosso roteiro de questões (apresentado no apêndice ANEXO B). É importante ressaltar que houve muitas dificuldades na coleta de informações, na maioria das vezes porque nem a Prefeitura (e seus organismos) dispõe de dados sistematizados, nem as organizações parceiras na implementação de projetos são muito aparelhadas para fornecer informações à pesquisa. Outra questão que nos pareceu relevante diz respeito à falta de tradição de contato entre os órgãos públicos e governamentais locais com

grupos de pesquisa, razão pela qual, em algumas ocasiões, foi bastante difícil e tenso o diálogo com representantes de organismos públicos municipais, por exemplo.

Quadro 4.1: Matriz de análise

Questão principal de pesquisa	Questões secundárias	Fontes
Quais são as principais formas de atuação de organizações internacionais (governamentais, privadas, filantrópicas, associativas) na promoção do desenvolvimento local em Duque de Caxias (DC)?	Quais são as agências internacionais (públicas e privadas) que atuam em DC? Desde quando? Por quê?	Entrevistas (vide roteiro no apêndice ANEXO B). Análise documental. Revisão de informes das próprias organizações. Documentos do município, quando disponíveis.
	Quais são os principais projetos que ali desenvolvem (objetivos, área temática, orçamento)?	
	Quantos profissionais estão envolvidos na execução do projeto? Atuam localmente? Estabelecem parcerias? Como é o processo decisório para o início e a condução de cada projeto?	
	Realizam avaliações dos resultados produzidos? Identificam problemas na execução dos projetos? Que interfaces são criadas com as políticas públicas no município?	

Fonte: Elaboração própria, com base em MILANI (2005).

Para tentar listar as instituições internacionais, seus representantes nacionais ou empresas internacionais instaladas no Brasil, que possuem projetos e ações voltadas para o desenvolvimento local, recorreremos inicialmente à prefeitura do município, onde não foi possível identificar uma pasta (assessoria, subsecretaria ou

serviço) que reunisse essas informações. Quando existia alguma informação disponível, ela estava segmentada por área de interesse (social, saúde, desenvolvimento), estando portanto, dispersa em vários lugares. Em função dos contrastes existentes no município, interesses de blocos econômicos, contingente populacional e sua dimensão territorial, ter e manter atualizado o conjunto de projetos e intervenções, seus tipos e orçamentos, das organizações internacionais em ação no município, através de um banco de dados atualizado, torna-se uma tarefa que demanda grande esforço e vontade política. A pesquisa de campo que realizamos revelou, em alguns momentos, que as organizações locais atuando com apoio de financiamentos estrangeiros também se encontram bastantes distantes do monitoramento e do controle das agências governamentais. Por exemplo, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) possui registro e controle de todas as suas associadas, no entanto não possui um relatório detalhando as ONGs em atuação no município de Duque de Caxias. Ou seja, a primeira constatação que revelou a nossa pesquisa diz respeito à ausência de informações detalhadas e sistematizadas sobre os projetos de desenvolvimento local, implementados com alguma forma de apoio de agências internacionais.

Por conseguinte, recorreremos então à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que possui um fundo, gerido pela Assessoria de Responsabilidade Social Empresarial, que tem por objetivo conscientizar, estimular e orientar o empresariado fluminense no desenvolvimento de programas e ações voltadas para a temática da responsabilidade social. Tal fundo atua na mobilização e informação das empresas sobre temas prioritários à Responsabilidade Social, além de formatar, coordenar, monitorar e avaliar projetos sociais em parceria com organizações sociais, iniciativa privada ou com o poder público, contribuindo para a redução da desigualdade social no estado do Rio de Janeiro. Esse fundo foi criado em parceria com o Fundo Interamericano (IAF), uma agência do governo norte-americano, independente para fins de atendimento a países menos desenvolvidos da América Latina e do Caribe, financiando até 50% do total do orçamento dos projetos selecionados. A outra metade vem da captação de recursos de empresas privadas associadas. Uma vez escolhidos os projetos e as instituições parceiras que fazem a aplicação dos recursos na ponta, cabe à FIRJAN o acompanhamento e o desenvolvimento das parceiras para a consecução dos resultados.

A partir desse primeiro contato, iniciamos a busca de novos organismos e profissionais para a realização de nossas entrevistas. Fazem parte do portfólio de parcerias institucionais do IAF da FIRJAN o Instituto Ethos, o Instituto Synergos, a Fundação Avina, Rio Voluntário e o Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS).

As instituições internacionais identificadas não agem diretamente na promoção do desenvolvimento local em Duque de Caxias. Quando o fazem, realizam seus projetos por intermédio de seus representantes locais (instituições caritativas ou associativas). No caso de empresas transnacionais e seus projetos de responsabilidade social, atuam por meio de suas filiais instaladas nos arredores de Duque de Caxias ou por meio de instituições públicas (governo federal, estadual, municipal, bancos de fomento, ministérios, secretarias, empresas públicas), ou ainda através de organizações locais conveniadas [federações, Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)].

Com base nos encontros e nas entrevistas que logramos realizar, e a partir dos dados coletados, percebemos que, desde a sua emancipação de Nova Iguaçu, Duque de Caxias recebeu inúmeros projetos internacionais visando ao desenvolvimento local. Vários dos entrevistados fazem alusão a tais projetos, sem porém fornecer maiores detalhes e informações precisas ou sistematizadas sobre seus resultados ou o impacto gerado por eles. Para fins do presente estudo, limitamos as informações colhidas aos projetos que ainda estão em andamento. A lista abaixo relaciona os projetos que foram identificados durante a pesquisa de campo, contendo também suas respectivas organizações internacionais ou organizações nacionais funcionando com aportes de fundos oriundos de contribuições internacionais. Todos os projetos listados são atualmente operacionais no campo do desenvolvimento local em Duque de Caxias:

a) Projeto Escola-Comunidade: este projeto é destinado à mobilização e à conscientização sobre a sustentabilidade ambiental, voltado para crianças matriculadas na rede pública de ensino. É implementado pela Associação Ecológica Ecomarapendi, com recursos do Fundo Firjan/IAF para o desenvolvimento social e contra-partida das empresas Ciferal, Turismo Três Amigos, REDUC-Petrobrás, Rede

de Postos de Combustíveis Forza, Sadia, Bayer, Resitec, Alfa Rio Química, Polibrasil, Quiminfactor e Petroflex. Todas essas organizações apóiam este projeto, orçado em 2012 no montante total de R\$ 66.388,44.

b) Projeto Sustentabilidade para o Jardim Gramacho: implementado pela Organização Não Governamental Doe Seu Lixo, com recursos do Fundo Firjan/ IAF para o desenvolvimento social em parceria com o Instituto Coca-Cola, aplicados no bairro de Jardim Gramacho para ampliação da capacidade de separação e seleção de materiais recicláveis junto à Associação dos Catadores do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (ACAMJG) e apresenta o orçamento total em 2012 de R\$ 60.651,80.

c) Projeto de inclusão social e formação profissional: este projeto é destinado aos catadores de materiais recicláveis que ficarão sem o atual meio de subsistência, a partir do momento em que serão encerradas as atividades do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho. O Governo do Japão, através do Banco Mundial, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), aporta financiamentos não reembolsáveis, restritos à aquisição de meios para a formação e a inclusão social para catadores, na ordem de R\$ 2,8 milhões (orçamento total em 2012).

d) Projeto Retalhos da Vida, Retalhos da Vila: implementado pela ONG Casa da Mulher Caxiense Ruth Cardoso, uma organização criada com recursos da prefeitura municipal. O projeto conta com recursos do Fundo Firjan/IAF para o desenvolvimento social e com a participação das Lojas Renner, orçado em R\$ 33.884,30 (orçamento total em 2012).

e) Projetos diversos do Rotary Club Internacional, com recursos gerados pelo próprio clube ou captados de outros clubes internacionais, implementados pela sua filial em Duque de Caxias, tendo resultado na construção da Escola Rotary em Santa Cruz da Serra (no 3º distrito de Duque de Caxias); na montagem de sala de informática na Escola Municipal Rotary; na construção e aparelhamento de uma padaria no patronato de menores de São Bento; na construção e reforma de aparelhos da polícia militar e do corpo de bombeiros com recursos captados junto aos empresários do município; na aquisição de veículos para estes mesmos órgãos

públicos; na criação do banco de atendimento ao deficiente físico temporário, com empréstimo de cadeiras de rodas, muletas e camas hospitalares sem custo para os beneficiados (ao término do prazo de uso desses equipamentos, os beneficiários os devolvem para fins de manutenção e disponibilização para outros candidatos ao benefício); na doação de equipamentos para o Hospital Municipal de DC, por meio da iniciativa *Brazilian Vision Mission II*, para fins de realização de cirurgias de catarata; doação de equipamentos para montagem da clínica de olhos no Hospital Isméia da Silveira (infantil); UTI no Hospital Adão Pereira Nunes (Saracuruna); sala de atendimento cardiológico no Posto de Saúde Municipal de Campos Elíseos (Rotary Club de Porto Rico); realização de exames oftalmológicos e fornecimento de óculos no Centro Educacional Integrado (CEI) de DC; instalação de oficina de vassouraria na Sociedade Rural Casa do Caminho (Xerém) e doação de alimentos na Casa da Amizade; criação de uma unidade do *Rotaract*, que é uma rede de serviços sediados em uma comunidade ou universidade, voltada para membros entre 18 e 30 anos de idade, com participação em 170 países, voltados para projetos humanitários e atividades de desenvolvimento profissional. Todas as ações do Rotary International são realizadas por intermédio do Rotary Club Duque de Caxias. No entanto, os orçamentos não foram informados durante a pesquisa.

f) Projeto Reciclóleo: implementado pela Organização Não Governamental Trama Ecológica, com financiamento da Embaixada da Austrália, voltado para a coleta domiciliar de óleo de cozinha saturado (usado) que, uma vez processado, pode dar origem a sabão em barra, detergente e sabão em pasta, criando oportunidade de renda para as famílias envolvidas e, aspecto ambiental fundamental, reduzindo o descarte nas redes de esgoto ou descarte com o lixo domiciliar.

Além desses seis conjuntos de atividades, foram mencionados por vários interlocutores nossos, outros projetos, sem porém detalhamento de seus objetivos ou informações sobre seu atual estágio de desenvolvimento. Podemos lembrar, nesse sentido, a oficina de leitura, incentivando jovens e crianças a adquirirem o hábito da leitura; o projeto de inclusão digital para uso e manuseio de computadores, microinformática com cursos de edição de texto, uso da rede mundial de computadores, montagem e manutenção de computadores; o projeto de confecção de tijolos ecológicos; os projetos de confecção de bijuterias, criação de hortas

comunitárias orgânicas, grupos de dança, teatro e de balé, levantamento de dados antropométricos da população com a coleta de dados como peso, altura, índice de massa corporal e outros para alimentar bancos de dados para pesquisas relacionadas com o nível de desnutrição da população. Foi mencionado que todos esses projetos recebem financiamentos diversos, inclusive de agências internacionais, mas nenhuma informação mais detalhada nos foi fornecida.

De todas as formas, o trabalho de campo, quando utilizamos o roteiro a fim de realizarmos as diversas entrevistas semi-estruturadas, foram confirmados diversos aspectos previstos na literatura acadêmica sobre o tema das agências internacionais e seu papel nos países em desenvolvimento. Muitos desses aspectos foram trabalhados e já citados no referencial teórico, no capítulo 2 desta dissertação.

Por exemplo, as entrevistas confirmaram a existência de agências internacionais (governamentais ou não) que utilizam organizações governamentais e não governamentais locais como parceiras, para a realização dos projetos e os desdobramentos de suas ações. Entre elas lembramos a Embaixada da Austrália, a Embaixada da Alemanha, mas também organizações internacionais como a Fundação Interamericana, a Visão Mundial (*Word Vision*), Caritas Internacional (por meio da Caritas do Brasil), a Fundação Konrad Adenauer, o Rotary Club Internacional. Importante ressaltar que empresas transnacionais (como a SHV Gases e o Instituto Coca-Cola) também atuam em projetos de desenvolvimento local, por meio de programas de responsabilidade social, muito embora este não tenha sido o foco principal de nossa dissertação.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não possui registro de atuação no município de Duque de Caxias, embora essa informação tenha sido fornecida pela sua representante entrevistada. Localmente não logramos encontrar dados que respaldassem essa afirmação, o que pode simplesmente significar que falte organização e sistematização desses dados no plano municipal. O BID contribuiu, porém, informando os valores médios para projetos ligados à área cultural, afirmando ter aplicado valores da ordem de três a sete mil dólares norte-americanos por projeto em várias localidades da Baixada Fluminense. Essa lacuna de informações revela que algumas ações de desenvolvimento local, implementadas com o apoio de agências internacionais, ocorrem à revelia do conhecimento da

própria Prefeitura, que não sistematiza as informações sobre os projetos em ação, tampouco seus objetivos e resultados.

A FIRJAN possui papel de destaque no incentivo ao empresariado para a captação, a orientação e o direcionamento de recursos para investimento no desenvolvimento local em todo o estado, incluindo o município de Duque de Caxias, como apurado em entrevista com a coordenadora da área. Uma de suas tarefas para o futuro poderia ser, inclusive, de incentivar a gestão pública a sistematizar, de modo organizado e transparente, os dados relativos aos projetos implementados por agências internacionais. Essa lacuna poderia ser preenchida graças a um esforço da FIRJAN em parceria com a Prefeitura local.

#### 4.1 RETOMANDO A MATRIZ DE ANÁLISE

Para tentarmos conhecer melhor a dinâmica de atuação das organizações internacionais para o desenvolvimento local de Duque de Caxias, elaboramos a matriz de análise detalhada anteriormente e um roteiro de questionamentos contido no apêndice ANEXO B. As respostas que obtivemos revelaram aspectos alinhados com a literatura pesquisada e citada no referencial teórico, bem como acrescentaram outras dimensões, como veremos a seguir. As subquestões abaixo apresentadas visavam a ajudar-nos na elucidação do problema principal de nossa pesquisa, qual seja: quais são as principais formas de atuação de organizações internacionais (governamentais, privadas, filantrópicas, associativas) na promoção do desenvolvimento local em Duque de Caxias (DC)?

*Primeiro conjunto de subquestões: quais são as agências internacionais (públicas e privadas) que atuam em DC? Desde quando? Por quê?*

Foram confirmadas as presenças das organizações internacionais governamentais, não governamentais, fundações de empresas transnacionais, organizações caritativas (religiosas), além de associações e organizações nacionais que utilizam recursos e apoios internacionais. O quadro 4.2 a seguir mostra as organizações internacionais voltadas para o desenvolvimento local em atuação no município de Duque de Caxias, que foram identificadas ao longo das entrevistas de campo. Devem existir outras instituições em atuação no município, mas que, por falta de dados sistematizados e disponíveis localmente, não puderam ser listadas.

Quadro 4.2: Principais agências internacionais atuantes em Duque de Caxias

Visão Mundial ( <i>Word Vision</i> )	Governo da Austrália	Governo da Alemanha
Governo da Itália	Fundação Caritas do Brasil	Fundação Konrad Adenauer
IBISS Foundation, braço internacional do IBISS (Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável).	Igreja Católica	Rotary Club
Maçonaria	Anistia Internacional	Fundação Interamericana - IAF
Banco Mundial	Governo dos Estados Unidos	Governo do Japão
Coca-Cola	SHV Gases	Chevron do Brasil

Não há registros sobre a data de início de funcionamento de muitos dos projetos implementados por essas organizações internacionais. Algumas delas, a exemplo da maçonaria, foram mencionadas, mas sem maiores precisões ou detalhes. Pudemos coletar os seguintes dados sobre a Associação Maçônica Ary Vieira Martins (AMAVIM): presentes no município desde a década de 1950; sem um projeto específico, mas sempre apoiando qualquer instituição que queira ajudar a melhorar as condições de vida dos residentes e cidadãos de Duque de Caxias, buscando coletar recursos junto a suas diferentes Lojas e ao setor empresarial.<sup>4</sup>

Os motivos que justificariam a presença das agências internacionais foram, em parte, aludidos durante as entrevistas. Muitas das razões são ligadas às necessidades básicas do próprio município, tais como educação, saúde, preocupação ambiental, oportunidades vinculadas ao desenvolvimento de atividades de empreendedorismo junto a moradores beneficiados pelos projetos, necessidade de geração de emprego e renda, segurança pública, serviços de infraestrutura, entre outros. Em alguns casos, o mapeamento de candidatos para composição dos quadros das empresas do Pólo Petroquímico gera aproveitamento de oportunidades na execução de projetos vinculados às empresas locais. Além disso, as instituições internacionais possuem atuação em outros países, outros estados e municípios brasileiros, geralmente com projetos semelhantes, variando em termos de prioridades temáticas e orçamentos envolvidos. De modo distinto, as empresas internacionais e suas fundações que financiam projetos de desenvolvimento local em Duque de Caxias não necessariamente possuem ações em outros locais nos mesmos moldes; no entanto, possuem projetos ligados também ao desenvolvimento local em países que hospedam plantas industriais, buscando gerar relações de boa vizinhança com as comunidades próximas. É evidente que muitos desses projetos implementados por fundações empresariais podem procurar diminuir o que se costuma chamar de “efeitos externos negativos” (efeitos produzidos, porém não desejados, das atividades econômicas das respectivas empresas), a exemplo da poluição atmosférica, da contaminação dos rios e dos solos, etc...

---

<sup>4</sup> Segundo o entrevistado, em Duque de Caxias há treze Lojas maçônicas divididas em Potências distintas e independentes umas das outras. Por decisão das lojas, foi criado o Conselho de Integração Maçônica Ary Vieira Martins e, posteriormente, a Associação Ary Vieira Martins, atualmente presidida por Antonio Carlos Correa Pena.

*Segundo conjunto de subquestões: quais são os principais projetos que ali desenvolvem (objetivos, área temática, orçamento)?*

A esse conjunto de subquestões já respondemos ao apresentar a lista de projetos identificados ao longo da pesquisa (lista anterior). Não foi possível obter dados mais detalhados e conclusivos sobre cada um dos projetos, para além do que já foi aqui apresentado.

*Terceiro conjunto de subquestões: quantos profissionais estão envolvidos na execução do projeto? Atuam localmente? Estabelecem parcerias? Como é o processo decisório para o início e a condução de cada projeto? Em DC, existe trabalho de campo? Quantas pessoas estão envolvidas?*

Foi evidenciado que as instituições, através de seus parceiros locais, possuem trabalho de campo e de pequena envergadura (projetos pontuais e projetos-piloto). Este trabalho de campo pode ser monitorado pelas esferas do poder ou escapar aos seus radares de identificação e acompanhamento, o que significa que muitos projetos podem ser implementados e executados sem conhecimento oficial da Prefeitura e, portanto, sem criar uma real interface com a gestão das políticas públicas locais. O número de pessoas envolvidas varia em função do projeto, sendo normalmente executado, na ponta, pelos integrantes das instituições parceiras, especialistas contratados por tempo determinado, parentes e amigos dos seus integrantes ou voluntários ligados a diversas associações.

Quanto à forma de atuação das organizações internacionais, foi perguntado se elas realizavam diretamente o projeto ou se utilizavam terceiros, formando parcerias locais. Identificou-se que um dos maiores desafios encontrados pelos financiadores internacionais está diretamente ligado aos articuladores e intermediários locais. Foi evidenciado o preparo bastante precário das organizações não governamentais locais, aspecto traduzido na dificuldade de adequação aos padrões estabelecidos pelos financiadores, entendimento das instruções e clareza no preenchimento dos

dados necessários para receberem estes recursos. Por exemplo, a gestão dos projetos ainda é feita de forma bastante amadora, sem atender aos critérios e padrões das agências internacionais. Há dificuldades na interpretação das instruções, prestação de contas, na emissão de relatórios, além de falta de clareza e transparência nas informações prestadas. A formatação e a tabulação de dados são outros entraves.

A pesquisa revelou, além disso, uma lacuna importante ligada ao desenvolvimento de conteúdos voltados à formação de gestores dessas organizações locais envolvidas com captação e gestão de financiamentos externos. Cursos de formação seriam fundamentais a fim de capacitar os agentes e gestores a atenderem às necessidades de preenchimento de relatórios, de prestação de contas e de informações claras e concisas aos seus patrocinadores, mas principalmente aos cidadãos de Duque de Caxias. Verificou-se a existência de recursos, porém eles são destinados às organizações que estejam mais organizadas e capacitadas. As ONGs que estão estruturadas e organizadas sobrevivem com menores dificuldades, porque buscam e formam parcerias, recebendo novos projetos tão logo os concluídos atendam às expectativas iniciais. O mesmo ocorre com as filiais das associações que, à medida que concentrem expertise e capacidade de prestar contas às associações doadoras de outros países, ficam habilitadas a receberem novos recursos para os projetos que elas propõem. Pode-se lembrar o caso do Rotary Club entrevistado, que possui capacidade de identificação de demandas, monta projetos para execução e solução das situações-problema identificadas, submete suas propostas ao escritório central localizado no Rio de Janeiro, recebendo a habilitação para receber doações de outros Rotary Club espalhados pelo mundo. Identificado o Rotary doador, é feito o repasse, implementação do projeto e, finalmente, prestação de contas. As ONGs que não estão capacitadas tendem a serem extintas ou receberem “sub-projetos” com orçamentos mais acanhados que aqueles praticados por doadores de expressão, segundo um de nossos entrevistados.

Percebemos a preocupação, de vários de nossos entrevistados, com o alinhamento de sua organização e suas práticas de gestão com instituições e empresas financiadoras, através da busca de uma melhor estruturação

administrativa, montagem do quadro fixo e variável de recursos humanos voltados para a execução de projetos e uma política ativa na captação de recursos. Nem sempre os objetivos (políticos, culturais, sociais) das organizações são respeitados nesse processo, haja vista a necessidade de captação e obtenção de recursos. Isso significa que muitas organizações locais buscam adaptar-se às agendas de financiamento, sem sempre obter, no entanto, êxito nessa busca.

Constatamos o movimento de migração de ONGs interessadas em receberem a sua inscrição como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), em conformidade com a lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. A migração de muitas ONGs (com estatuto de associação) para OSCIPs, segundo os entrevistados, facilita o concurso e o recebimento de recursos para aplicação em projetos pelos atores internacionais e nacionais.

Acerca do processo decisório, as entrevistas revelaram que as estratégias sobre a destinação dos recursos para financiamento de projetos são decididas nos países de origem dos fundos e recursos, através de diretrizes básicas como desenvolvimento humano, combate à violência, melhoria dos indicadores de vida, proteção ao meio ambiente, promoção dos direitos humanos, etc. O papel que cabe aos seus escritórios locais ou, em alguns casos, das organizações parceiras é o de analisar e formular as propostas de projetos, verificando a compatibilidade de interesses entre o proposto e as diretrizes, ao mesmo tempo validando a capacidade da organização em realizar o seu cumprimento. Algumas instituições como o Fundo FIRJAN/ IAF possuem uma listagem de organizações pré-avaliadas ou com atuação comprovada por outros projetos que poderão receber os recursos de acordo com o projeto proposto pelos financiadores. Os escritórios locais possuem grande dependência de recursos das suas sedes. Em geral a autonomia fica limitada à escolha e ao acompanhamento das instituições locais que farão as ações diretamente nas comunidades que serão beneficiadas pelos projetos.

*Quarto conjunto de subquestões: realizam avaliações dos resultados produzidos? Identificam problemas na execução dos projetos? Que interfaces são criadas com as políticas públicas no município?*

Os maiores problemas enfrentados pelas organizações entrevistadas foram identificados na fase de seleção de instituições locais aptas a aplicar e desdobrar os projetos escolhidos ou propostos, bem como na fase de prestação de contas sobre os projetos em andamento ou os já concluídos. O baixo nível de organização e conhecimento dos administradores locais ainda geram entraves ao aporte de financiamentos e conseqüente acompanhamento das ações projetadas. O desenvolvimento de estruturas, palestras, encontros temáticos, capacitação de lideranças locais e cursos voltados para gestores de instituições locais poderiam, no futuro, aumentar a qualidade das informações prestadas e o nível de profissionalismo das instituições voltadas para o desdobramento das ações junto às comunidades. Essa afirmação foi ressaltada por vários de nossos entrevistados.

Entre a retórica e a prática, entre o que se diz que está sendo feito e aquilo que efetivamente ocorre, percebe-se um distanciamento entre os atores governamentais envolvidos em todas as esferas (governo federal, estadual e municipal) e o que se espera de efetivo na realização das propostas de desenvolvimento local. Este distanciamento reflete-se na pulverização entre as diversas pastas de atuação de todas as esferas, que quando precisam se reunir para planejar, propor e implementar as ações, geram uma segmentação e sobreposição de ações e atividades, que só contribuem para dilatar os tempos e movimentos dos diversos atores envolvidos. Esta falta de coordenação e articulação acabam sendo causados pelo baixo nível de interação, seja por divergências ideológicas dos partidos políticos cujos representantes são os tomadores de decisão ou do quanto deverá ser investido, sem que as verbas prometidas sejam realmente identificadas e corretamente aplicadas. A falta de governança local democrática e transparente também pode ser um fator agravante dessa situação, como vários de nossos entrevistados afirmaram.

Um caso que ilustra perfeitamente essa percepção diz respeito ao descolamento de verbas anunciadas de cerca de R\$ 1 bilhão do município para

outras prioridades do estado do Rio de Janeiro. De fato, o montante de verbas anunciadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro no ato da assinatura do projeto em parceria com o governo norte-americano, verbas oriundas da assinatura pela Petrobras de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), era da ordem de R\$ 1 bilhão. Contudo, a efetiva destinação dos recursos para a transformação do bairro de Jardim Gramacho em modelo de cidade sustentável ainda no ano de 2012, por conta da reunião de celebração dos vinte anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (de junho de 1992 – Rio Eco 92), ainda não ocorreu.

No entanto, percebe-se no discurso e, em alguns casos, na atitude das distintas esferas de governo, a vontade de fazer com que os diversos segmentos envolvidos diretamente nos problemas sociais, educacionais ou econômicos sejam ouvidos e representados, com a instalação ou ratificação dos fóruns regionais onde temas como ensino, saúde e segurança são debatidos e onde passa a ser exigida a contrapartida dos governantes (prestação de contas, transparência). As ações como revitalização da bacia hidrográfica que serve à Baixada e a discussão do encerramento das atividades do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, com a presença de lideranças locais, ilustram bem esse aspecto da participação, que nem sempre mostra o alinhamento das forças em ação no universo local. Pode haver conflitos, mas pelo menos há espaços institucionais e sociais em que eles aparecem e, eventualmente, podem ser resolvidos. A cobrança de soluções concretas pelos catadores organizados em associações retrata um caso onde a atuação de organizações internacionais como o IBISS, promovendo o surgimento e desenvolvimento de lideranças locais, levou a um nível de cobrança e conscientização a que talvez os beneficiados não tivessem acesso pelos meios existentes e não fizessem deles agentes da mudança com voz e participação nos fóruns de debate. Como revelado na entrevista com a ONG Trama Ecológica, o governo municipal acaba tomando conhecimento apenas dos casos onde há a necessidade de apoio oficial, para poder justificar as ações que são realizadas na comunidade, ou seja, o apoio governamental local é somente um instrumento de legitimação.

Outro ponto evidenciado a partir das entrevistas refere-se à falta de continuidade dos projetos implementados em determinado mandato, seja esfera de

poder municipal, seja na esfera do governo estadual. Quando não ocorre a reeleição ou quando o grupo que assume e faz a sucessão é de outro partido político, corrente de pensamento ou ideologia dominante, os projetos são reduzidos ou inclusive abandonados. Percebe-se a necessidade de criação de mecanismos institucionais que possibilitem o sequenciamento e a continuidade de projetos sociais e de desenvolvimento local, sejam eles implementados ou não com o apoio de agências internacionais, fazendo com que sobrevivam às mudanças de governo, possibilitando o fechamento do ciclo iniciado e da colheita dos frutos esperados com o projeto.

Quanto à existência de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos projetos, a pesquisa revelou que no início dos projetos identificados existe a definição de indicadores, onde fica acordado o que é esperado (o conjunto dos objetivos principais e secundários), são definidos os critérios e as métricas de avaliação e acompanhamento, que podem variar em função do tipo e porte do projeto, bem como em função de seu patrocinador. O padrão de prestação de contas do IAF da FIRJAM, por exemplo, tende a priorizar dados quantitativos. Em função do tamanho e capacidade administrativa de cada organização local escolhida, são indicados três ou quatro indicadores quantitativos para medição e acompanhamento. Dependendo do caso, podem ser eleitos indicadores qualitativos, de regra de mais difícil mensuração e comprovação. Algumas organizações atuantes em Duque de Caxias, a exemplo do Fundo FIRJAN/ IAF e o BID, possuem acompanhamento e monitoramento constantes, auxiliando e orientando as instituições para o aperfeiçoamento constante, forma de contribuição para o desenvolvimento dos parceiros para o cumprimento das metas e demais demandas administrativas (preenchimento de relatórios, obtenção e tabulação de dados, prestação de contas e confirmação dos resultados obtidos).

Quando perguntados sobre os resultados obtidos, relativos aos projetos executados (diretamente ou por intermédio de terceiros), a pesquisa revelou que cabe às ONGs executoras a análise dos impactos, ficando para os financiadores apenas a conclusão do projeto executado. As instituições internacionais acompanham as etapas através dos relatórios periódicos, confirmando se o que foi previsto foi realmente implementado. Percebeu-se que, durante estas avaliações,

são percebidos eventuais desvios de rumo, que uma vez identificados podem ser corrigidos. Além disso, os tipos de ações apoiadas continuaram as mesmas ao longo da permanência das agências internacionais em Duque de Caxias, variando conforme a oportunidade de ampliação do escopo de atuação ou em função de fatos que contribuam para a evolução do projeto. Um caso típico que pode ser citado é o de interesse em projetos ligados à sustentabilidade na região de Jardim Gramacho: a partir do anúncio do encerramento das atividades do Aterro Sanitário lá existente, aumentaram as promessas de projetos e financiamentos externos. Esse fato evidencia uma dupla característica que pode ser interpretada de, pelo menos, duas maneiras. De um lado, evidenciamos o aproveitamento de oportunidades, por exemplo, no discurso de um representante de ONG que disse ter planos de abrir uma filial de sua organização nos arredores do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), em Itaboraí, município que está recebendo grande atenção por conta dos investimentos e empregos diretos e indiretos neste empreendimento. Também anunciou que pretende abrir outra filial de sua organização nos arredores do Porto de Sepetiba, onde, em junho de 2010, foi inaugurada uma siderúrgica, a Thyssen Krupp CSA Siderúrgica do Atlântico, aumentando o número de empresas ali instaladas. Esse aproveitamento de oportunidades evidencia o caráter empreendedor na busca de novos postos de aplicação de projetos e conseqüente destinação de recursos financeiros oriundos de doações de diferentes países. Por outro lado, há o risco de confusão entre as fronteiras do público e do privado, quando projetos de desenvolvimento local mesclam interesses públicos (relativos ao bem comum e ao bem público) e interesses estratégicos e econômicos de alguns segmentos (inclusive da parte de ONGs).

#### 4.2 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DAS OI IDENTIFICADAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS

Ao longo da pesquisa percebemos que as contribuições trazidas pelas agências internacionais atuantes em projetos de desenvolvimento local no município de Duque de Caxias são ambivalentes. De um lado, há que se reconhecer que estas

agências podem participar ativamente do processo de transformação social no contexto local. Para o representante do Rotary Club de Duque de Caxias, “ficaria difícil imaginar o quão pior seria o cenário geral sem as diversas frentes e ajudas colocadas nas comunidades assistidas”, opinião semelhante a de outros entrevistados. De um modo geral, na visão das organizações pesquisadas, percebe-se a melhoria das condições de vida dos moradores e cidadãos de Duque de Caxias, fruto dos programas desenvolvidos pelas organizações já citadas.

Para as organizações não governamentais em particular, a manutenção do apoio das agências internacionais é fundamental para a aplicação de projetos e para a captação de recursos. Quanto maior for o nível de capacitação e organização das instituições voltadas para a execução dos projetos, maior será o fluxo de recursos captados no exterior para aplicação no contexto local. Percebe-se nesse caso um raciocínio bastante estratégico e utilitarista da parte dos dirigentes de ONG e associações que entrevistamos. O “internacional” representa o elo com os financiamentos. Inexiste no plano local de Duque de Caxias uma crítica sobre o papel das agências internacionais em termos de exportação de modelos, colonização dos saberes locais, imposição de normas exógenas, etc.

Para as organizações e agências governamentais, à medida que os países vão avançando na melhoria dos indicadores sociais, os recursos devem ser destinados para comunidades em outras regiões que apresentem piores indicadores sociais. Para as esferas de governo pesquisadas (plano municipal de governo), os recursos oriundos do apoio externo são igualmente positivos, uma vez que com as organizações financiadas por estas instituições criam empregos, movimentam a economia local e atuam em frentes que deveriam ser abordadas pelo próprio poder público, mas que não são. As atividades descritas como projetos realizados pelo Rotary Club ilustram bem essa situação, com a criação e aparelhamento de escolas, unidades hospitalares, aquisição e reforma de viaturas da polícia e bombeiros. No entanto, nada foi dito, durante as entrevistas, acerca da ligação (a nosso ver fundamental) entre a lógica dos projetos (de mais curto prazo) e a dinâmica das políticas públicas (em geral, estruturante e de longo prazo).

Na visão dos beneficiados, os projetos das agências internacionais podem trazer melhorias, principalmente para a vida nas suas comunidades, como no

exemplo evidenciado nos projetos de desenvolvimento de lideranças locais, contribuindo para a politização destes atores nas comunidades, sua capacidade de compreensão dos seus direitos e deveres, exigindo e fiscalizando a execução de obras e ações visando à melhoria dos indicadores sociais da sua comunidade. Percebemos ao longo da pesquisa e das entrevistas que, para a população de Duque de Caxias, carente de recursos de toda sorte, de políticas públicas, imersas no já citado paradoxo do convívio com empresas que geram riquezas e com a miséria extrema, a forma de romper o ciclo de pobreza não depende exclusivamente do apoio externo, mas sim: (i) da educação tradicional e profissionalizante em segmentos voltados para a absorção no parque industrial instalado e visando às empresas que podem instalar suas unidades nesse município; (ii) da melhoria das condições de vida, com melhor acesso à água tratada, a esgotamento sanitário, oferta de transportes coletivos com regularidade e qualidade, pavimentação de ruas, eliminação de vazadouros clandestinos de lixo, aplicação de políticas públicas de saúde, melhoria na segurança e da geração de empregos. Como em outros municípios com precária assistência social, percebe-se que a falta de planejamento familiar leva ao crescimento desordenado das camadas mais pobres, criando famílias muito grandes, onde os escassos recursos obtidos precisam ser divididos por muitos. Como evidenciado pelo IETS (2000), a taxa de natalidade infantil e de mulheres jovens é maior em Duque de Caxias, quando comparada com a capital do Rio de Janeiro. Com esse cenário, a adoção de políticas voltadas para a educação poderia, no médio prazo, melhorar o nível de escolaridade, facilitando a conscientização da população, visando a ampliar a eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento local em andamento e daquelas que virão, inclusive com o apoio de agências internacionais.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo da pesquisa, identificamos a presença e pudemos perceber algumas formas de contribuição de agências internacionais, governamentais ou não, associativas, filantrópicas, caritativas que prestam serviços e implementam projetos no campo do desenvolvimento local em Duque de Caxias. Seu escopo de atuação inclui uma gama variada de atividades, desde a conscientização ecológica, através da mobilização popular e educacional sobre temas de sustentabilidade ambiental, até projetos de capacitação técnica, por meio do fornecimento de bolsas de estudos em escolas técnicas profissionalizantes, oficinas de leitura destinadas a jovens e crianças, projetos de inclusão digital, capacitação de agentes locais da sociedade civil, buscando formá-los na fiscalização da aplicação dos recursos públicos em sua comunidade, entre outros.

No entanto, apesar do número relativamente expressivo de projetos e tipos de atividades desenvolvidas, falta às agências internacionais um mínimo de coordenação e de interlocução sistemática com as autoridades locais. As agências não possuem atuação direta e em campo na promoção de suas atividades de desenvolvimento local. Quando o fazem, realizam seus projetos por intermédio de seus parceiros locais (instituições caritativas ou associativas). No caso das fundações de empresas transnacionais, como vimos, podem atuar por meio de suas filiais instaladas em Duque de Caxias ou em suas vizinhanças. As agências internacionais também financiam projetos por meio de instituições públicas brasileiras (governo federal, estadual, municipal, bancos de fomento, ministérios, secretarias, empresas públicas) ou ainda através de organizações privadas locais (federações, ONGs, OSCIPs).

É notória a falta de coordenação e articulação entre as esferas do poder público, seja dentro das estruturas existentes no âmbito do município de Duque de Caxias, seja no seio do próprio governo do estado do Rio de Janeiro. Percebeu-se que o problema ocorre nem tanto pela falta de empenho ou de diálogo entre os funcionários. O problema é de fato histórico, uma vez que não tem havido, nos anos pós-Constituição de 1988, um diálogo entre as esferas de governo e as agências que seja consolidado, alinhado, que sobreviva às transições entre os governos. Não existe um plano estrutural e de longo prazo para dar continuidade aos projetos que

são iniciados e para manter em funcionamento os canais que vão sendo abertos. Problemas como sobreposição e repetição de atividades acarretam a deterioração dos indicadores locais de desenvolvimento humano. O bem público acaba sendo altamente prejudicado com a ausência de vontade política e uma gestão pública mais transparente e democrática.

Outro aspecto a ser destacado é o oportunismo midiático ou o modismo de determinados temas que leva agências internacionais a participarem mais ativamente de determinadas empreitadas, como pode ser representado no caso da revitalização do bairro de Jardim Gramacho. O desenvolvimento sustentável, o tema da proteção ambiental e a chamada onda “verde” vêm atraindo agências internacionais, a exemplo do governo norte-americano por ocasião do fechamento do aterro do Jardim Gramacho. Agora se pretende inclusive eleger o projeto para a pauta da Rio+20, a fim de transformá-lo em modelo (uma “*best practice*”) para cidades sustentáveis. Ainda sobre a atuação das agências internacionais, percebemos a sua ausência no plano local, um desconhecimento do contexto local e da própria aplicação dos projetos (e dos resultados obtidos). Faltam avaliações mais sistemáticas sobre o que efetivamente permanece ao longo dos anos de tantos projetos desenvolvidos. De fato, suas ações são muitas vezes excessivamente descentralizadas e contam com a visão emprestada pelas lentes de parceiros distantes, que funcionam como o braço operacional, desdobrando as ações nas comunidades assistidas, porém nem sempre comprometidos com a mudança estrutural que requeria um contexto de tamanhas desigualdades e disparidades. .

Por meio de nossa pesquisa, percebemos, ademais, a falta de capacitação local dos atores envolvidos, seja nas esferas de governo, seja no seio das agências locais ou das instituições que agem como interlocutores ou agentes de mudança na gestão e implementação de projetos. Instituições intermediárias, de porte estadual, a exemplo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que atua através do Fundo FIRJAN/ IAF, podem ser consideradas uma exceção, uma vez que possuem direcionamento para capacitação de instituições para atuação local, dando suporte e acompanhamento durante a execução dos projetos.

Outro ponto de destaque revelado pela pesquisa de campo foi a falta de sistematização das informações a respeito das instituições que estão em ação no município. As entidades de classe que congregam as agências e a prefeitura do

município não possuem essa informação centralizada. Quando existem informações, estão incompletas ou dispersas entre várias pastas municipais. Foi percebido que este controle e mapeamento são importantes para conhecer e acompanhar os movimentos das agências internacionais (e nacionais), uma vez que as agências deveriam dialogar com quem representa o poder local – a prefeitura ou estruturas de governo (municipal/ estadual) – que, por não apresentarem capacidades de sistematização e coordenação adequadas, só percebem a presença das agências quando estas precisam do poder público para articular ou desdobrar alguma ação ou projeto. Não precisando da ajuda ou parceria do governo local, as agências internacionais e suas parceiras não constam dos relatórios oficiais de controle e monitoramento oficial. Foi evidenciado que o estado do Rio de Janeiro possui um projeto para futura sistematização e acompanhamento desses projetos, mas ainda em estágio embrionário. Se, por um lado, os poderes públicos não possuem tal controle e acompanhamento, tampouco pode ser dito, por outro, que a cidadania local realmente se mobilize e se interesse pelo tema, salvo esforços isolados de envolvimento em conselhos locais e fóruns de discussão dos problemas do desenvolvimento local de Duque de Caxias.

Como as fontes de verbas para execução de projetos existem, mas carecem de estruturas aptas e com um mínimo de organização e capacitação para implementação e acompanhamento, as organizações locais realizam uma busca constante de novos nichos para atuarem, como evidenciado no discurso de um dos entrevistados no sentido de abertura de filiais em locais de grande atração (como nos arredores do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, COMPERJ, em Itaboraí, município que está recebendo investimentos). Nossa pesquisa evidenciou, igualmente, algumas lacunas e oportunidades para os poderes locais (federal, estadual e municipal), como a incorporação às atividades ordinárias, ampliação das existentes ou a criação de instituições públicas que possam sobreviver às mudanças e transições de governo, mantendo a capacidade de diálogo e articulação sobre assuntos ligados a interesses internacionais. Pensamos, por exemplo, na criação de uma assessoria de relações internacionais ou de cooperação internacional, que poderia ser diretamente responsável, entre outras coisas, pela sistematização das práticas, pela avaliação de projetos, pelo acompanhamento das ações e captação de recursos. Trata-se de uma experiência existente em inúmeros municípios

brasileiros, que diz respeito ao que se configurou como paradiplomacia municipal e de gestão internacional local, assim definida por Milani e Ribeiro (2011, p. 24): *“a series of organizational structures and management procedures that guarantee an increasing capacity for cities to set up, participate in, and foster regional and global economic, cultural, social and information networks or flows”*.

Abre-se, portanto, uma porta para futuras ações da prefeitura e das ONGs locais para uma melhor coordenação e sistematização de ações, visando a compreender e direcionar melhor os recursos que são obtidos para projetos de desenvolvimento local em Duque de Caxias. A falta de sequenciamento entre os projetos que muitas vezes findam com a gestão que iniciou o projeto, por melhor que possa ser a ação ou projeto em seus objetivos anunciados, faz com que ele acabe sendo descontinuado ou esvaziado quando ocorre a troca de governo por outro partido, corrente ou ideologia diferente daquela que o iniciou. O estudo de caso sobre a realidade e as perspectivas de encaminhamento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho e o que será do bairro após o encerramento de suas atividades ilustram as inúmeras possibilidades de revitalização de áreas carentes de serviços públicos de qualidade como saneamento básico, rede de saúde, iluminação pública, ciclovias, segurança, habitação, pavimentação de ruas, construção de áreas de lazer, recuperação de espaços com degradação ambiental, necessidades que não são exclusivas de Jardim Gramacho, mas que integram a lista de prioridades de diversos bairros e distritos em Duque de Caxias. Garantir que as propostas em estudo, as que virão e as melhorias necessárias sejam efetivamente colocadas em prática fazem parte do potencial a ser explorado futuramente, onde se faz fundamental a articulação de todos os atores envolvidos, a coordenação das forças sociais e o poder público com todas as suas secretarias e estruturas administrativas envolvidas.

É nesse sentido que, reconhecendo as lacunas de nossa pesquisa associadas à própria falta de informações mais detalhadas sobre a realidade dos projetos de desenvolvimento local em Duque de Caxias, gostaríamos de finalizar o nosso trabalho propondo que instituições como a FIRJAN e a UNIGRANRIO assumam a liderança de se envolver mais diretamente com as dinâmicas de sistematização aqui anunciadas. Assim elas poderiam ajudar na coordenação, articulando conhecimento acumulado e práticas institucionais, participando conjuntamente de grupo de

trabalho para a construção de projetos que visem, por exemplo, a melhorar a capacitação dos atores locais, a aprofundar a pesquisa sobre as agências que estão voltadas para o desenvolvimento local, a propor planos e estratégias para captação de recursos com eventual coparticipação da iniciativa privada para a aplicação em projetos estruturados, sempre buscando despertar nas esferas do governo local a necessidade de uma gestão mais transparente, democrática e inclusiva, que garanta aos cidadãos de Duque de Caxias auferir de maiores e melhores benefícios das políticas públicas locais e dos projetos da cooperação internacional sendo implementados. Essa nos parece uma agenda de pesquisa e de ação que consideramos fundamental para o futuro do município.

## REFERÊNCIAS

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores, Governo Brasileiro. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>>, acesso em 16 jan. 2012.

ALVES, José Cláudio Souza. Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica. **Revista Rio de Janeiro**, nº 8, p.59-82. Rio de Janeiro, set/ dez. 2002.

BARTELSON, Jens. Three Concepts of Globalization. In: International Sociology: **Journal of the International Sociological Association**, volume 15, nº 2. Londres, 2000.

BASTOS, Valéria Pereira. Construindo Identidades: catador — herói ou sobrevivente da perversa forma de catação. **Revista Confluências, Revista da Pós Graduação de Sociologia e Direito da UFF**, nº4. Niterói: UFF, 2005.

CDHM. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Congresso Brasileiro. Câmara dos Deputados. **Impunidade na Baixada Fluminense: Relatório 2005**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. Saber combinar o específico e o universal. In: Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, nº 54. São Paulo, 2001.

DENGNBOL-Martinussen, J., ENGBERG-Pedersen, P., **Aid: Understanding International Development Cooperation**. Londres: Zed Books, 2003.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. Coleção primeiros Passos, Editora Brasiliense: São Paulo, 1995. Disponível em: < [http://dowbor.org/poder\\_local.asp](http://dowbor.org/poder_local.asp)>, acesso em: 20 jul. 2011.

FARAH, Marta F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organização e Sociedade**, v. 15, nº 45, p. 107 – 126. Salvador, Abril / Junho, 2008.

FERREIRA, Flávio. Plano Urbanístico Esquemático, Gramacho, Aterro Sanitário de Jardim Gramacho, Etapa III. **Proposta apresentada à SEA**. Rio de Janeiro, 2011.

HASSE, Geraldo. **A Laranja no Brasil**. São Paulo: Duprat & Iobe Propaganda, 1987.

**HOME (Nosso Planeta, Nossa Casa)**. Direção de Yann Arthus-Bertrand. Produção de BESSON, Luc; CAROT, Denis e PINAULT, François-Henri. Distribuidora Europa Filmes. França, 2009. 1 DVD.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades (Municípios Brasileiros)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, dados de 2010, acesso em 28 dez. 2011.

IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. **Uma Análise das Condições Socioeconômicas da Região metropolitana do Rio de Janeiro.** Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. **Estratégia de Desenvolvimento Urbano, Socioeconômico e Ambiental para o Entorno do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, Diagnóstico Socioeconômico de Jardim Gramacho.** Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

INEA. Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Instituto Estadual do Ambiente. **Informativo: Projeto Iguaçu.** Setembro de 2011.

IGLESIA-G., Manuel. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo.** Madri: UCM, 2005.

JORDÁN, Arturo. Desenvolvimento Local. In: LANDIM, Leilah; TREVISAN, Maria Carolina; (Org.). **Apoio Internacional ao Desenvolvimento Local: Experiências Sociais com Juventudes no Nordeste.** São Paulo, Peirópolis, 2009.

KÖNZ, Peter. Financiamento Oficial da Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: gestão e estratégia.** São Paulo: Edusp, 1994.

LACERDA, Stélio José da Silva. Emancipação política de Duque de Caxias. Uma tentativa de compreensão. **Revista Pilares da História.** Rio de Janeiro: Editora Renascer, Ano II – nº 03 –dez / 2003.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MILANI, Carlos R. S. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia**. Escola de Administração da UFBA (NPGA/ NEPOL/ PDGS). 2005.

MILANI, Carlos R. S. Mitos construídos acerca da "participação" no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, Luis e GALLICCHIO, Enrique. **Desarrollo Local y Gobernanza, Enfoques Transdisciplinarios**. Montevideu: CLAEH/ UNESCO/ Cooperación Andino de Fomento, 2006, p. 125-135.

MILANI, Carlos R. S. Nem Cola, Nem Lubrificante Sociológico, Mas Campo Eletromagnético: as metáforas do capital social no campo do desenvolvimento local. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 12, p. 195-224, 2007.

MILANI, Carlos R. S. et all. **Roteiro de Sistematização de Práticas de Desenvolvimento Local**. Salvador: CIAGS, 2005. Disponível em <[www.gestaosocial.org.br/conteudo/servicos/biblioteca/publicacoes/publicacaorecomendada.2005-10-31.4239775537](http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/servicos/biblioteca/publicacoes/publicacaorecomendada.2005-10-31.4239775537)>, acesso em 18 dez. 2011.

MILANI, Carlos R. S. ; RIBEIRO, M. Clotilde M. . International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. BAR. **Brazilian Administration Review**, v. 8, p. 21-36, 2011.

MILANI, Carlos R. S. **Apontamentos de aula**, 2011.

Ministério do Meio Ambiente. Governo Brasileiro. **Marco Zero (Zero Draft)**. Disponível em:

<<http://hotsite.mma.gov.br/rio20/%e2%80%9czero-draft%e2%80%9d-%e2%80%93-esboco-zero-do-documento-final-da-rio20-e-disponibilizado/>> , acesso em 15 jan. 2012.

MONGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. **The American Political Science Review**, Vol. 56, nº 2 (jun 1962), p. 301. American Political Science Association, disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1952366>>, acesso em 5 mai. 2011.

NIMA/ PUC – Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica. **Distritos do Município de Duque de Caxias, 2009**. Disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/sobre\\_nima/projetos/caxias/mapas\\_novos/Distritos\\_do\\_Municipio\\_de\\_Duque\\_de\\_Caxias.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/caxias/mapas_novos/Distritos_do_Municipio_de_Duque_de_Caxias.pdf)>, acesso em 17 mai. 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. São Paulo/Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINTO, Lúcia Luiz. **Diagnóstico da Atividade de Catação**: Duque de Caxias, 2004. Rio de Janeiro: IBASE, 2005. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/cter-diagn%C3%B3stico-social-de-jardim-gramacho.pdf>, acesso em 3 jan. 2012.

PMDC - Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. **Conheça a História de Duque de Caxias**. Disponível em <[http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/index.php/conheca\\_caxias/historia](http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/index.php/conheca_caxias/historia)>, acesso em 20 mai. 2011.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Tabelas de Ranking do IDH-M**. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>, dados de 2000, acesso em 20 mai. 2011.

ROTARY Club Internacional, clube 4570, Duque de Caxias. **Plano de atividades 2009/ 2010**. Rio de Janeiro: Rotary Club, 2010.

SANTOS, Milton. **Por Uma Geografia Nova**: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. São Paulo: EDUSP, 6ª ed., 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEA - Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Governo do Estado apresenta projeto de urbanização de Gramacho**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=576855>>, acesso em 2 set. 2011.

SEOBRAS - Secretaria de Estado de Obras. Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sedeis/exibeconteudo?article-id=428285>>, acesso em 3 jan. 2012.

SIMÕES, Manuel Ricardo. **A Cidade Estilhaçada**: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. Mesquita: Editora Entorno, 2007.

SOBEET – Sociedade brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica. **Internacionalização das empresas brasileiras**: estudo temático 2005/ 2006 do Fórum de Líderes/ SOBEET. São Paulo: Clio Editora, 2007.

TCE, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Perfil dos Municípios do Estado (Rio de Janeiro)**. Disponível em:

<<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?View={3E2EC6C4-7885-4703-BF6D-A590430CFD4D}&params=pMunicipio=18#>>, acesso em 3 jan. 2012.

THOMPSON, Andrés A. Algumas Perguntas Existenciais. In: LANDIM, Leilah; TREVISAN, Maria Carolina (Org.). **Apoio Internacional ao Desenvolvimento Local: Experiências Sociais com Juventudes no Nordeste**. São Paulo, Peirópolis, 2009.

VIEIRA, E.F. & VIEIRA, M.M.F. Geoestratégia dos espaços econômicos: o paradigma espaço-tempo na gestão do território. In: FISCHER Tânia (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

VIEIRA, M. M. F. & VIEIRA, E. F. Geoestratégia dos Espaços Econômicos: Poder local, poder global e gestão do território. In: **Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, 8, 2004, Coimbra, Anais eletrônicos ... Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004. Disponível em:

<[http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/Marcelo\\_Euripedes\\_Vieira.pdf](http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/Marcelo_Euripedes_Vieira.pdf)>, acesso em: 07 nov. 2011.

## ANEXO A – ENTREVISTADOS

Lista com os entrevistados na pesquisa de campo (em ordem alfabética):

Função/ organização	Nome do entrevistado	Data
Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos da Prefeitura de Duque de Caxias	Therezinha Domingas Paes	07/04/2011
1º Secretário do Rotary Club - Duque de Caxias	Antônio Joaquim C. Cunha	12/05/2011
AMAVIM	Antônio Pena	31/05/2011
Banco Interamericano de Desenvolvimento	Elba Gusti	12/05/2011
Diretora Financeira da ACAMJG	Glória Cristina dos Santos	31/05/2011
ONG Trama Ecológica	Helan Nogueira	11/05/2011
Gerente da Representação Regional da FIRJAN na Baixada Fluminense	Jorge Migon	01/04/2011
Coordenador no INEA	Jorge Pinheiro	03/10/2011
Ex- Secretário de Desenvolvimento Econômico de Duque de Caxias	Jorge Rezende	09/05/2011
Conselheiro de Emprego e Renda da Prefeitura de Duque de Caxias	Luiz dos Santos Silva	19/05/2011
Coordenadora da Assessoria de Responsabilidade Social - FIRJAN	Simone Klein	28/04/2011

## ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

*Quais são as principais formas de atuação de organizações internacionais (governamentais, privadas, filantrópicas, associativas) na promoção do desenvolvimento local em Duque de Caxias?*

Perfil do entrevistado:

- Nome, cargo, função, atua na organização desde quando?
- Você me autoriza citar e referenciar seu nome na pesquisa?

Roteiro de entrevista:

1. Quais são as agências internacionais (governamentais e não gov.) que no seu conhecimento estiveram ou ainda estão atuando em DC?
2. Desde quando a agência existe? Desde quando no Brasil? Desde quando em DC?
3. Por que esta organização escolheu atuar neste município? Atuam em algum outro em nosso país? Qual?
4. Quantos e quais são estes projetos em DC? Distribuição geográfica. Objetivos, área temática, orçamento (resumo do(s) projeto(s))
5. Possuem projetos semelhantes em outros países?
6. Em DC, existe trabalho de campo? Quantas pessoas estão envolvidas?
7. Quem presta este apoio, vocês diretamente ou por intermédio de terceiros, parcerias locais?
8. Quais os maiores problemas enfrentados (em qual fase)? O que poderia ser feito para melhorar estes problemas?
9. Existe acompanhamento, monitoramento e avaliação? Como é feito?
10. Existem KPI's (*key performance indicators*) para as ações?
11. Das ações implementadas, já conseguiram colher frutos do trabalho/ esforço desenvolvido?
12. Os tipos de ações apoiadas continuaram as mesmas ao longo da permanência no Brasil?
13. Quem define essas estratégias, os escritórios locais ou os escritórios do país origem das agências?

14. Como você analisa o grau de autonomia/ dependência dos escritórios locais em relação à sede?
15. Analisando o período, o volume de recursos para o financiamento de ações para o desenvolvimento local em DC, os indicadores aumentaram, diminuíram ou mantiveram-se estáveis? Como você analisa isso?
16. Existe uma estimativa de quanto foi investido por projeto?
17. Como avaliam a participação da sua agência no DL em DC?
18. Pode-se falar em Políticas Públicas para o DL em DC?
19. Que contribuições você considera que a agência, a qual você pertence, ofereceu ao DL em DC?
20. Deseja acrescentar mais alguma informação?

**CATALOGAÇÃO NA FONTE/BIBLIOTECA - UNIGRANRIO**

- L892a Loureiro, Julio Cesar de Souza.  
Atuação de organizações institucionais na promoção do desenvolvimento local: um Estudo de Caso sobre Duque de Caxias / Julio Cesar de Souza Loureiro.– 2012.  
110 f. : il. ; 30 cm + anexos.
- Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais Aplicadas, 2012.  
“Orientação: Prof. Carlos Roberto Sanchez Milani”.
- Bibliografia: p. 101-107
1. Administração. 2. Organizações Internacionais. 3. Cooperação Internacional. 4. Desenvolvimento Local. 5. Duque de Caxias. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. III. Título.

CDD – 658