

**Projeto Prosperidade Urbana Sustentável e Inclusiva no Estado de Alagoas:
Uma Iniciativa Integrada**

**RESULTADO 2:
CONHECIMENTOS E CAPACIDADES FORTALECIDAS PARA A MELHORIA E
PREVENÇÃO DE FAVELAS E MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DOS
HABITANTES DAS GROTAS**

Produtos:

Estratégia de prevenção e melhoramento de grotas na cidade de Maceió, incluindo temas priorizados, prazos, orçamentos e responsabilidades

Estratégia de financiamento para prevenção e melhoramento das grotas

Relatório Temático

Diagnóstico, propostas e estratégias de ações para o desenvolvimento socioeconômico

Maceió
Março de 2020



GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

José Renan Calheiros Filho
Governador

George André Palermo Santoro
Secretário de Estado da Fazenda

Renata dos Santos
Secretária Especial do Tesouro Estadual

Fabício Marques Santos
Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

Mosart da Silva Amaral
Secretário de Estado do Transporte e Desenvolvimento Urbano

Andreia Estevam
Superintendente Especial de Transporte e Desenvolvimento Urbano

Maurício Quintella Malta Lessa
Secretário de Estado da Infraestrutura

Lorena Coimbra Cerqueira Tenório
Superintendente de Políticas de Habitação



**PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS
(ONU-HABITAT)**

Escritório Regional para América Latina e o Caribe (ROLAC) - Brasil e Cone Sul

Elkin Velasquez

Diretor Regional para América Latina e o Caribe

Alain Grimard

Oficial Sênior Internacional

Rayne Ferretti Moraes

Oficial Nacional para o Brasil

Coordenadora do Projeto

EQUIPE TÉCNICA DO PROJETO

Daphne Costa Besen

Analista de Programas

Jônatas de Paula

Analista de Programas

Paula Regina Vieira Zacarias

Analista de Programas

EQUIPE TÉCNICA DOS PRODUTOS

Marta Maria Lagreca de Sales

Coordenadora Técnica

Helcio Belondi

Analista de Saneamento Ambiental

Adalberto Azevedo

Analista de Geologia

Marcia Terlizzi

Analista de Programas Socioeconômicos

Adão Modesto

Analista de Cartografia

Marcos Boldarini

Analista de Planejamento Urbano

Ângelo Figueiredo

Analista de Sistemas de Drenagem

Roberto Fontes

Analista de Arquitetura

Angelo Filardo

Analista de Políticas Públicas

Sergio Ludemann

Analista de Geotécnica

ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO TEMÁTICO

Marcia Terlizzi

REVISÃO FINAL

Equipe Técnica do Projeto

DIAGRAMAÇÃO

ONU-Habitat



LISTA DE SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Congrotam	Conferência das Grotas de Maceió
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAs	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DESENVOLVE	Agência de Fomento de Alagoas
DIST	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EJA	Educação Jovens e Adultos
FSA	Fundo Socioambiental Caixa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
ITES	Incubadora Tecnológica de Economia Solidária
MCom	Ministério das Comunicações
MCTIC	Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
NAU	Nova Agenda Urbana
NUDEC	Núcleo Comunitário de Defesa Civil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização não governamental
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
SECULT	Secretaria de Estado da Cultura
SEDETUR	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura
SELAJ	Secretaria de Estado do Esporte, Lazer e Juventude
SEMARH	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio
SETRAND	Secretaria de Estado de Transporte e Desenvolvimento Urbano
SMDRU	Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano
SINC	Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento
SLUM	Superintendência Municipal de Limpeza Urbana
UGP	Unidade de Gestão do Projeto
UFAL	Universidade Federal de Alagoas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização do total de grotas da cidade de Maceió	7
Figura 2. Estruturação de projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável	14
Figura 3. Espaço utilizado para lazer das crianças	41
Figura 4. Local de encontro dos moradores e o uso de varais coletivos	41
Figura 5. Plantio de flores e o cuidado com o local.....	41
Figura 6. Vista geral da grota	41
Figura 7. Campo de futebol utilizado pelos moradores.....	41
Figura 8. Área verde propícia para encontro dos moradores.....	41
Figura 9. Exemplo de comércio local.....	42
Figura 10. Escadaria construída por mutirão	42
Figura 11. Programa Gari Comunitário	42
Figura 12. Pequeno espaço propício para encontro dos moradores.....	42
Figura 13. Local de armazenamento de PETs para reciclagem	42
Figura 14. Exemplo de empreendedorismo local	42

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Alinhamento dos princípios das Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial com as estratégias para implementação de projetos de DLIS	20
Quadro 2. Alinhamento dos compromissos da NAU com as estratégias para implementação de projetos de DLIS.....	22
Quadro 3. Articulação das dimensões do desenvolvimento sustentável com projetos e ações de DLIS	26
Quadro 4. Dados gerais sobre o perfil socioeconômico dos moradores das grotas.....	31
Quadro 5. Principais características socioeconômicas e de infraestrutura das grotas analisadas	34
Quadro 6. Aspectos da organização comunitária das analisadas.....	39
Quadro 7. Percepções, experiências, ações e espaços propícios para a convivência comunitária nas grotas analisadas.....	40
Quadro 8. Iniciativas sociais como suporte ao Plano de Desenvolvimento Local	52
Quadro 9. Cenários, ações e gestores para a implantação de um projeto de DLIS	55
Quadro 10. Mapeamento preliminar de possíveis parceiros para implementação de um projeto de DLIS	57
Quadro 11. Estratégias de ações de curto, médio e longo prazo para as grotas.....	61
Quadro 12. Programas e projetos prioritários para as grotas	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Distribuição das vagas de empregos formais por setor produtivo de 2004 a 2018.....	29
Tabela 2. Distribuição da remuneração média por setor produtivo de 2004 a 2017	30
Tabela 3. Perfil socioeconômico das grotas analisadas	33
Tabela 4. Condições de moradia das grotas analisadas.....	34

ÍNDICE

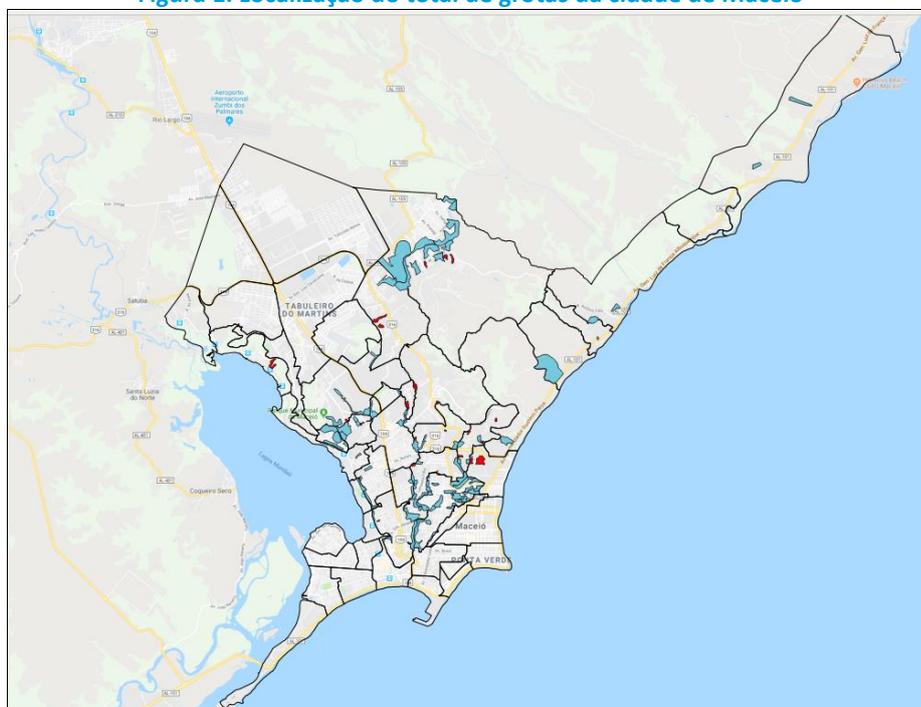
INTRODUÇÃO	7
1. ASPECTOS CONCEITUAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DAS GROTAS DE MACEIÓ	10
1.1. Modelos de desenvolvimento socioeconômico local	10
1.2. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).....	12
1.3. Processo de implantação de um projeto de DLIS.....	14
1.3.1. Apropriação e sensibilização	14
1.3.2. Constituição do Fórum de Desenvolvimento Local.....	14
1.3.3. Diagnóstico Participativo.....	15
1.3.4. Plano de Desenvolvimento Local	16
1.3.5. Agenda Local	17
1.3.6. Monitoramento e Avaliação.....	18
2. Princípios e diretrizes para a implementação de projetos de DLIS.....	18
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS	27
3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E ORGANIZACIONAIS DAS GROTAS	28
3.1. Dados gerais sobre emprego e renda em Maceió	28
3.2. Dados socioeconômicos dos grupos de grotas analisados	31
3.3. Aspectos gerais da organização comunitária das grotas	36
3.4. Aspectos da organização comunitária das grotas analisadas	38
4. FASES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE DLIS	43
4.1. Fase 1: Apropriação, sensibilização e constituição do Fórum de Desenvolvimento Local	43
4.2. Fase 2: Diagnóstico participativo e Plano de DLIS.....	45
4.3. Fases 3 e 4: Agenda Local, Monitoramento e Avaliação.....	48
5. CENÁRIOS DE IMPLEMENTAÇÃO PARA PROJETOS DE DLIS	49
5.1. Ações de curto prazo: implementação do projeto de DLIS.....	49
5.2. Ações de médio prazo: elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Local.....	50
5.3. Ações de longo prazo: implementação progressiva da Agenda Local e do monitoramento.....	54
5.4. Parcerias e arranjos institucionais para a implementação de projetos.....	56
6. PROPOSTAS E ESTRATÉGIAS DE AÇÕES PARA PROJETOS DE DLIS	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

O estado de Alagoas, localizado na Região Nordeste, tem 3.322.820 habitantes¹ e 102 municípios. Com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país (0,631), cerca de 60% da sua população é vulnerável à pobreza e 16,6% vive na extrema pobreza².

Na capital Maceió, que abriga quase um terço da população do estado (1.012.382 hab.)³, 12% da população vive em aglomerados subnormais⁴. Desses assentamentos, 100 (cem) estão localizados em “grotas”⁵ – fundos de vales, alguns mais estreitos, outros de maior largura, cuja principal função ambiental é permitir a drenagem de águas provenientes da região mais elevada, localmente conhecida como “tabuleiro”, em direção às planícies mais baixas da cidade.

Figura 1. Localização do total de grotas da cidade de Maceió



Fonte: Nota Técnica “Identificação do Número de Grotas para o Projeto Vida Nova nas Grotas”, elaborada pela SINC/SEPLAG, 2018.

¹ População estimada de 2018 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>>.

² PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2010. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/maceio_al>.

³ População estimada de 2018 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>>.

⁴ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>.

⁵ Esse número foi obtido ao longo do processo de preparação para campo dos Mapas Rápidos Participativos (MRPs) e compreende todos os aglomerados subnormais localizados em regiões acidentadas de Maceió, bem como todos os assentamentos mais recentes ainda não reconhecidos pelo Censo Demográfico 2010 como aglomerados subnormais e que se encontram também nesse tipo de formação geográfica.

A existência de vulnerabilidades ambientais nesses territórios impossibilitaria sua ocupação em virtude do risco de inundações e deslizamentos. No entanto, as grotas vêm sendo progressivamente ocupadas por uma população de baixa renda que vive em precárias condições de habitabilidade e com acesso inadequado ou inexistente ao saneamento básico e a mobilidade urbana.

Diante dos desafios sociais e urbanos brevemente expostos, em 2016, o Governo do Estado de Alagoas iniciou uma série de melhorias de acessibilidade e mobilidade nas grotas da Região Metropolitana de Maceió. O Programa, intitulado inicialmente como “Pequenas Obras, Grandes Mudanças”, consistia na construção de escadarias, passeios, pontilhões e corrimões.

Em 2017, com o reconhecimento dos ganhos na qualidade de vida dos moradores após essas melhorias e a partir do projeto de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o Programa foi reestruturado e passou a ser intitulado “Vida Nova nas Grotas”, constituindo uma plataforma de ações para a promoção do desenvolvimento urbano, social e econômico das grotas de Maceió.

Esse Programa tem como objetivo expandir as intervenções para todas as grotas ocupadas da cidade, de modo a permitir uma maior integração territorial e uma redução das desigualdades socioespaciais. Para tanto, além das obras de acessibilidade e mobilidade está sendo implementada a urbanização de pequenos espaços de convivência e ações de melhoria habitacional, geração de trabalho e renda, capacitação e fomento ao empreendedorismo, concessão de microcrédito, educação ambiental, construção de equipamentos de saúde e educação, atividades de esporte e lazer, oficinas para crianças e adolescentes sobre drogas e apoio a dependentes químicos, entre outras.

O Acordo de Contribuição, assinado entre Governo do Estado de Alagoas e o ONU-Habitat em junho de 2017⁶, tem como objetivo implementar o Projeto “**Prosperidade Urbana Sustentável e Inclusiva no Estado de Alagoas: Uma Iniciativa Integrada**”, com a finalidade de qualificar as ações estaduais, tanto aquelas realizadas especificamente nas grotas, quanto aquelas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável da capital como um todo. Os resultados definidos no Projeto foram:

Resultado 1: Conhecimento fortalecido sobre a identificação de oportunidades e potenciais áreas de intervenção e formulação de políticas informadas em áreas estratégicas, utilizando índices apropriados e mecanismos de mensuração para monitoramento e análise situacional;
Resultado 2: Conhecimentos e capacidades fortalecidas para a melhoria e prevenção de favelas e melhoria das condições de vida dos habitantes das grotas;
Resultado 3: Maior segurança nos espaços públicos de Maceió;
Resultado 4: Financiamento público e iniciativas econômicas locais melhoradas;
Resultado 5: Capacidade fortalecida das instituições e dos servidores diretamente envolvidos na formulação e implementação de políticas e programas urbanos.

O **Resultado 2** prevê quatro produtos: (1) Relatório contendo conjunto de dados atualizados sobre grotas⁷; (2) Estratégia de prevenção e melhoramento de grotas na cidade de Maceió, incluindo temas priorizados, prazos, orçamentos e responsabilidades; (3) Estratégia de financiamento para prevenção

⁶ ALAGOAS (Estado). **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Alagoas, AL, 24 jul. 2017. p. 11- 20.

⁷ Este produto consiste nos Relatórios Descritivos e Mapas Rápidos Participativos das 100 grotas de Maceió, disponíveis no Portal Alagoas em Dados e Informações (<http://dados.al.gov.br/>).

e melhoramento das grotas; e (4) Relatório sobre a implementação de projetos de melhoramento implementados nas grotas.

Os produtos 2.2 e 2.3 foram sistematizados no Relatório Integrado **Estratégias para a prevenção e melhoramento de grotas na cidade de Maceió, incluindo temas priorizados, prazos, orçamentos, responsabilidades e linhas de financiamento**, para melhor apresentação e compreensão dos conteúdos temáticos.

O referido Relatório Integrado apresenta um conjunto de diagnósticos, propostas de soluções temáticas integradas e estratégias de implementação elaboradas para três grupos de grotas de Maceió: (i) **Benedito Bentes**, no qual se insere a gruta Iraci; (ii) **Reginaldo**, correspondente as grotas Artemisia, Vila do Feitosa I e II; e (iii) **Mundaú**, composto pelas grotas Santa Helena e Santo Amaro. As intervenções propostas por grupos de grotas buscaram expressar “situações-tipo” representativas das bacias hidrográficas e dos processos de formação e transformação desses assentamentos em diferentes contextos urbanos e ambientais da cidade.

Para a elaboração dos produtos 2.2 e 2.3 foi contratada uma equipe técnica especializada e multidisciplinar responsável por produzir documentos temáticos, contendo diagnóstico, propostas, estratégias para priorização de ações e estimativas de custos para: (i) soluções geológicas e geotécnicas; (ii) soluções arquitetônicas e de espaços livres; (iii) saneamento ambiental (drenagem urbana, abastecimento de água e esgotamento sanitário); (iv) regulamentação urbanística e ambiental; e (v) desenvolvimento socioeconômico.

Considerando o detalhamento e a especificidade temática, optou-se por disponibilizar na íntegra o Relatório Temático intitulado **Diagnóstico, propostas e estratégias de ações para o desenvolvimento socioeconômico**, conforme conteúdo aqui exposto.

O objetivo deste Relatório Temático é apresentar programas, ações e estratégias de intervenção que visem à superação das condições de vulnerabilidade socioeconômica dos moradores dos grupos de grotas analisados, a partir da: (i) conceituação de modelos de desenvolvimento local e o seu alinhamento às agendas globais de desenvolvimento; (ii) caracterização socioeconômica e organizacional das grotas, considerando a aderência, a sustentabilidade dos projetos e o potencial associativo das comunidades; e (iii) definição de propostas e estratégias de intervenção para o contexto geral das grotas, tendo como diretriz de intervenção o processo de construção participativa e comunitária de projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).

Além da Introdução e das Considerações Finais, o Relatório apresenta seis seções: (i) Aspectos conceituais para o desenvolvimento local das grotas de Maceió; (ii) Aspectos metodológicos; (iii) Características socioeconômicas e organizacionais das grotas; (iv) Fases para implementação de projetos de DLIS; (v) Cenários de implementação de projetos de DLIS; e (vi) Propostas e estratégias de ações para projetos de DLIS.



1. ASPECTOS CONCEITUAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DAS GROTAS DE MACEIÓ

1.1. Modelos de desenvolvimento socioeconômico local

Em linhas gerais, há diversas experiências de desenvolvimento local em prática no país, mas provavelmente sem grandes conexões entre si. Essas experiências assumem variadas dimensões e significados, tendo como ponto fundamental as possibilidades e os limites destas ações na redução das desigualdades sociais e na melhoria das condições de vida dos estratos economicamente mais vulnerabilizados, bem como na capacidade de avançar no direito à cidade. Ademais, a maior parte dessas experiências parte de um padrão de desenvolvimento que enfatiza o aspecto econômico em contraposição a algumas práticas com uma perspectiva sistêmica, que tem por base o território no enfrentamento da exclusão social.

Segundo Coelho (1996), pioneiro nos estudos sobre desenvolvimento econômico local no Brasil, é possível identificar três modalidades de ação local:

- Desdobramento modernizador de formas de atuação mais tradicionais na área urbanística ou político-administrativa;
- Experiências que se apoiam nas ações locais de geração de emprego e renda; e
- Experiências de constituição de pactos territoriais e de redes de desenvolvimento econômico local.

Para o autor, a terceira modalidade é aquela que está mais próxima do que ele define como experiências de desenvolvimento econômico local, sendo nela possível observar a existência de redes econômicas, formas de integração horizontal e vertical de cadeias produtivas, parcerias entre atores públicos e privados, serviços especializados para microempreendedores e a institucionalidade constituída a partir desse meio produtivo.

Partindo do princípio de que uma comunidade se desenvolve economicamente quando as suas potencialidades se tornam dinâmicas, deve-se investir na articulação de diversos elementos de combate ao desemprego e à pobreza com melhorias em serviços urbanos (saneamento ambiental, mobilidade e transporte, moradia) e sociais (saúde e educação).

Neste sentido, a distinção entre política econômica e política social não deve ser idealizada, dado que o desenvolvimento não é um resultado automático do crescimento econômico, mas sim o resultado das relações humanas, do desejo e da vontade das pessoas de alcançarem uma melhor qualidade de vida para todos. O desenvolvimento, portanto, depende da adesão das pessoas e da decisão de todos se colocarem como sujeitos sociais.

O processo de articulação para mudanças de paradigmas pressupõe: (i) participação das pessoas no âmbito local, a identificação das “vocações” e do diferencial de todos os atores envolvidos; (ii) investimento na educação, ou seja, no potencial das habilidades, conhecimentos e competências das pessoas, o que comumente é conceituado como “capital humano”; e (iii) crescimento dos níveis de cooperação e confiança entre as pessoas, aquilo que se convencionou chamar de “capital social”.



A partir desses dois capitais, compreende-se que deve ser concebido o desenvolvimento a partir da organização, participação e protagonismo das pessoas, além de que tal contexto só acontecerá se houver confiança e cooperação, e construção de redes de solidariedade e de ajuda mútua. Quanto maior o capital humano e o capital social, melhores são as condições de desenvolvimento econômico e de sua sustentabilidade.

Trata-se de olhar a natureza, a sociedade e o mercado como são de fato: sistemas complexos e dinâmicos. Todo sistema complexo e dinâmico é tanto mais sustentável quanto maior for sua capacidade autocriativa, de autorregulação e de adaptação às mudanças. Diversidade, flexibilidade, interdependência, cooperação e parceria, são condições de sustentabilidade dos sistemas complexos (PAULA, 2008).

O desenvolvimento requer ainda a capacidade das pessoas de fazerem coisas novas, exercitando sua imaginação criadora, investindo no crescimento dos níveis de iniciativa, de protagonismo, de fazer acontecer, ou seja, atitude proativa e cultura empreendedora – o chamado “capital empresarial”, ou ainda, “empreendedorismo”. Essa conduta empreendedora não é possível sem conexões em rede, a partir de valores, objetivos compartilhados e da regulação dos seus conflitos de forma horizontal.

Portanto, criar um ambiente favorável à criação de uma “cultura de desenvolvimento” requer investimentos na educação, no seu sentido amplo, e na capacidade existente da comunidade de cooperar, formar redes e regular seus conflitos. O uso do termo “cultura” se refere à circulação de ideias e sentimentos na construção de conhecimentos, crenças, leis, costumes, hábitos e aptidões, adquiridos pelo ser humano, não somente em família, como também fazendo parte de uma sociedade na qual este está inserido.

Para interferir em uma cultura não basta o uso de discursos exógenos de que é preciso adquirir novos modelos de desenvolvimento, ou seja, não há receitas e fórmulas prontas dado que transpor experiências de uma realidade cultural para outra impacta muito pouco e não altera a estrutura e a dinâmica da comunidade.

Isso significa dizer que uma mudança não pode ocorrer de forma imposta, de cima para baixo. É necessário partir no que é local e já subjacente, identificando quais os fatores realmente decisivos para o desenvolvimento de uma comunidade, os níveis do capital humano e do capital social existentes em seu ambiente.

Em termos práticos, ao invés de promover o aparecimento de empresas ou distribuir renda com o intuito exclusivo de impulsionar o crescimento econômico, o que se aposta é em investir no potencial do capital social local, pois crescimento não pode ser determinado por um ou outro fator isoladamente.

A “cultura de desenvolvimento” pressupõe mudança social e construção de uma nova identidade, isto é, cada novo elemento cultural gerado no processo deve surgir decorrente de uma nova identidade conformada por uma mudança social das relações estabelecidas na comunidade, de modo que seja singular e endógena (de baixo para cima).

Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. É necessário investir na capacitação para o planejamento e gestão compartilhada do processo de desenvolvimento local, contribuindo para o crescimento do capital humano e do capital social, adotando estratégias para que a comunidade local, por meio da experiência prática, adquira o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas,



limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados.

Outro aspecto importante a ser tratado é o conceito de sustentabilidade, que diz respeito não somente aos aspectos ambientais de preservação dos recursos naturais existentes, o chamado “capital natural”, como também, e principalmente, a um padrão de organização sistêmica que se mantém ao longo do tempo, em função de ter adquirido capacidades autocriativas e autogestionárias.

Se um sistema é sustentável, então ele é durável porque é capaz de se auto-organizar, de se reproduzir, enfim, de autocriar as condições para a sua continuidade. [...] Comunidades humanas sustentáveis são comunidades que buscam atingir um padrão de organização em rede dotado de características como interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade (FRANCO, 2000).

Interdependência e parceria correspondem à ideia de que nas localidades que apresentam parcerias entre muitos atores sociais, é almejado que todos os parceiros tenham êxito num processo de desenvolvimento, uma seara fértil para o associativismo. Reciclagem corresponde a processos cíclicos, nos quais os resíduos de um projeto produzem insumos para novos processos produtivos, conservando as condições ambientais herdadas. Flexibilidade e diversidade referem-se a um sistema diversificado e flexível, composto por processos democráticos de decisão e pela capacidade de se adaptar às transformações inerentes ao processo de desenvolvimento.

Desta forma, o sentido de desenvolvimento ao longo prazo corresponde a melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social) e das pessoas que estão vivas hoje e as que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável).

O desenvolvimento humano, social e sustentável estabelece um conceito que articula a dinamização do crescimento econômico com outros fatores como o capital humano, o capital social, o capital empresarial e o capital natural. Pressupõe ser “integrado”, pois deve levar em conta a necessidade de articulação entre todos os atores que interagem no âmbito local, como também a necessidade de articulação entre os diversos fatores que interferem no desenvolvimento (fatores econômicos, sociais, culturais, político-institucionais, físico-territoriais).

Por fim, um aspecto a ser considerado é quem são os agentes das ações de desenvolvimento local, uma vez que muitas instituições, grupos e indivíduos podem estar envolvidos – governos locais, cooperativas, associações de moradores, agências de desenvolvimento, associações industriais e comerciais, entidades empresariais, sindicatos e outras instâncias de poder.

A discussão do papel de cada um destes na promoção do desenvolvimento aponta para suas responsabilidades em relação às iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e à busca de soluções dos problemas urbanos e, enfim, da gestão local.

1.2. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)

O projeto de desenvolvimento local para ser considerado integrado e sustentável deve ser constituído por uma série de experiências e ações articuladas, que fundamentam uma estratégia de intervenção:

- Capacitação continuada para o planejamento e a gestão compartilhada do desenvolvimento;



- Participação organizada da comunidade local, inclusive na fase de diagnóstico;
- Parceria entre estado, mercado e sociedade, estabelecendo planos de desenvolvimento e prioridades em conjunto;
- Oferta articulada e convergente de investimentos governamentais e não-governamentais;
- Difusão da cultura empreendedora e o apoio ao empreendedorismo local; e
- Oferta adequada de crédito para micro e pequenos empreendedores por meio de instrumentos de crédito produtivo popular (microcrédito), quando necessário.

O desafio para uma combinação de todas essas ações seria que cada localidade possuísse pessoas capacitadas para exercer a gestão empreendedora, com legitimidade de tomar iniciativas, de assumir responsabilidades e de alavancar recursos da própria comunidade para, em parceria com o estado, realizar projetos inovadores de desenvolvimento local.

Destaca-se que, além desses aspectos, haveria o desafio de se criar o efeito multiplicador, no qual cada comunidade se constitua enquanto um núcleo da rede de desenvolvimento comunitário de um território ampliado. Com o suporte de ferramentas tecnológicas disponíveis, cada núcleo conectado a outros trocando informações e experiências entre si, aumentando a força na proposição e ajustes na condução das políticas públicas, negociando com o poder público e ocupando os fóruns de controle social oficiais.

Para tanto, o primeiro passo é a sensibilização das lideranças locais para a construção de parcerias entre o estado, mercado e sociedade civil, por meio da constituição de um colegiado capaz de planejar e gerenciar, de forma participativa e compartilhada, o desenvolvimento local. Esse colegiado precisa ser representativo, legítimo e democrático, reunindo todas as lideranças locais, formais e não formais, de todos os segmentos, setores, movimentos e organizações que atuam na comunidade.

Além do mais, esse colegiado deve ser capaz de identificar, por meio de um diagnóstico participativo, as potencialidades do desenvolvimento local, as atividades que podem dar suporte ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social, detectando as vocações que podem alavancar os negócios e a vida social no âmbito local. É importante que também sejam identificados os obstáculos, os problemas que têm impedido o aproveitamento das potencialidades, as oportunidades e as vantagens comparativas e competitivas que a comunidade dispõe.

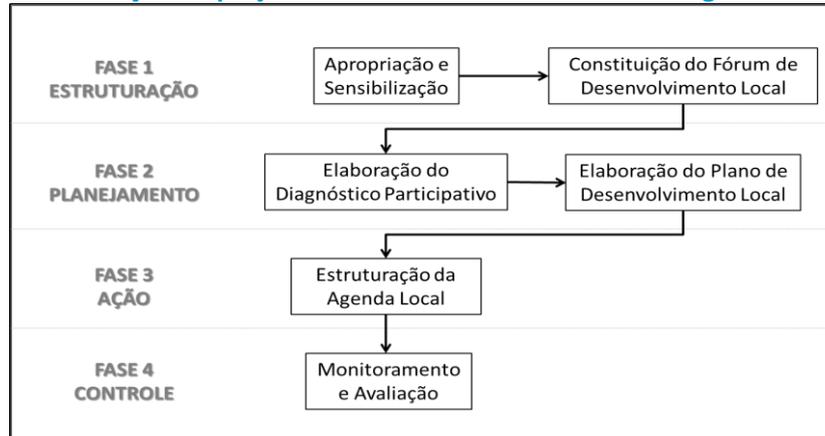
Após a construção de um diagnóstico participativo, deve ocorrer a estruturação de um plano de desenvolvimento local, com uma agenda de prioridades, para, a partir desta, elaborar projetos executivos e negociar com parceiros, internos ou externos, com vistas ao levantamento de recursos e à reunião dos meios necessários para a realização de uma agenda local. Estabelecida esta agenda, segue o monitoramento das ações, com capacidade de superar as intercorrências que interferem nos prazos e nos resultados previstos.

A estratégia que sustenta esta metodologia é de um aprendizado coletivo, de aprender fazendo, na qual a comunidade local capacita-se gradativamente em planejamento estratégico, planejamento executivo, negociação e gestão de projetos, monitoramento e avaliação de resultados. Cada avanço coletivo possibilita que a comunidade local alcance a convicção de que ela é capaz de planejar e gerenciar o seu próprio desenvolvimento, a partir de sua própria iniciativa e de uma capacitação continuada e, se possível, permanente.

A figura 2 resume como se estrutura um projeto de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável em uma localidade.



Figura 2. Estruturação de projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável



Fonte: TERLIZZI, 2019.

1.3. Processo de implantação de um projeto de DLIS

1.3.1. Apropriação e sensibilização

O protagonismo no processo de desenvolvimento socioeconômico depende essencialmente de mobilização e sensibilização da população local, fortalecendo as relações de confiança e cooperação entre os atores locais. Antes de se iniciar qualquer projeto, é primordial identificar potenciais parceiros e lideranças locais que estejam dispostas a colaborar com o processo.

Inicialmente, é provável que poucos se interessem em participar e geralmente serão aqueles já reconhecidos como líderes comunitários. Deste modo, a primeira ação a ser executada é dialogar individualmente com cada uma das lideranças locais, pactuando o que se pretende fazer e como cada um pode participar e contribuir voluntariamente. É importante envolver também as autoridades locais e, mesmo que a princípio não seja possível conquistá-los como “aliados”, devemos ao menos conseguir que não se oponham ao processo.

1.3.2. Constituição do Fórum de Desenvolvimento Local

Após a constituição do núcleo inicial, é necessário estabelecer conjuntamente estratégias de mobilização de toda a comunidade, identificando todos os segmentos, grupos sociais e instituições públicas ou privadas, como representantes da gestão estadual e municipal, empresariado, entidades profissionais, instituições de ensino, Organizações Não Governamentais (ONGs), entre outros.

Deve ser apresentada a cada grupo, separadamente, a proposta de desenvolvimento, sensibilizando-o para uma nova visão, convidando-o a participar do processo de mudança e identificando quem são as pessoas que têm efetivo poder de mobilização, de organização e de incidência representativa.



O resultado que se almeja é que a comunidade, segmentos e grupos sociais sejam mobilizados e informados sobre todo o processo, de modo a permitir a constituição de um “Fórum (ou Conselho) de Desenvolvimento Local” com representantes compromissados com o desenvolvimento comum.

Ademais, os membros do Fórum devem ter clareza de que este não é um espaço de disputa, mas de discussão, de diálogo, de convencimento e de construção de consensos. Deve-se reunir em um local desvinculado de qualquer atividade governamental, dado seu caráter autônomo, e estabelecer regras de funcionamento, participação e cronograma de atividades.

Não é recomendado que sejam adotadas estruturas verticais e hierárquicas, com cargos como presidente, vice-presidente e diretores, pois, em geral, isso serve apenas para estabelecer mecanismos internos de disputa por poder e prestígio. É importante, no entanto, escolher uma equipe gestora, sem poder de decisão, mas com a finalidade de organizar as atividades e dar sequência às decisões tomadas.

Constituído o Fórum, é fundamental iniciar o processo de capacitação de todos os seus membros, a partir de conteúdos relacionados a habilidades e competências básicas para o exercício de atividades de planejamento e gestão compartilhada.

Os temas da capacitação devem abordar questões como: cidadania, liderança, cooperação, democracia, empreendedorismo, organização em redes, técnicas de comunicação, organização de reuniões e eventos, planejamento participativo, elaboração de projetos, técnicas de negociação, gestão de projetos, técnicas de monitoramento e avaliação, dentre outras. Trata-se, na verdade, de dar aos membros do Fórum os instrumentos e ferramentas que serão requeridos ao longo das fases subsequentes (PAULA, 2008).

1.3.3. Diagnóstico Participativo

O passo subsequente é a identificação das potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas que podem alavancar o desenvolvimento local, bem como os problemas, obstáculos ou limites que têm impedido a sua concretização. Nesta etapa, quanto maior for o envolvimento da comunidade no diagnóstico, maior será o nível de compromisso com a superação dos obstáculos e a realização das potencialidades identificadas. Para tanto, recomenda-se a utilização da metodologia do Diagnóstico Participativo, a ser implementada pelos próprios membros do Fórum.

O diagnóstico deve contar com dados sobre produção (o que a localidade produz), comércio (o que a localidade vende e o que a localidade compra de fornecedores externos), arrecadação de impostos (se não houver apenas a informalidade), gastos e investimentos do setor público, ocupação da população, desemprego, renda, entre outros assuntos que caracterizem o setor produtivo local.

Pressupõe a realização de entrevistas que objetivem o levantamento de questões correlatas a cada segmento. Por exemplo, para conhecer a situação econômica, é recomendável que sejam realizadas entrevistas com empresários locais e do setor terciário (comércio e serviços), objetivando a identificação das potencialidades e oportunidades econômicas da localidade, bem como os obstáculos que têm impedido seu aproveitamento.

Já sobre o desenvolvimento social local, pode ser diagnosticado, por exemplo, o número de alunos matriculados, os níveis de repetência e evasão escolar, os níveis de analfabetismo, a escolaridade



média da população, o número de crianças em idade escolar que estão fora da escola, a cobertura de vacinação, as doenças mais frequentes, o número de domicílios atendidos com água tratada, esgoto e coleta de lixo, a destinação do lixo, o déficit habitacional, as modalidades de transporte e as condições de infraestrutura, a situação demográfica (se há crescimento, estagnação ou decréscimo populacional), dentre outras informações.

No que se refere ao meio ambiente, cabe identificar as belezas naturais, a existência de fontes naturais de abastecimento d'água, as áreas degradadas, os riscos ambientais e os agentes poluentes. No âmbito político-institucional, é importante verificar quantas organizações atuam na localidade, qual a efetiva participação das pessoas nessas organizações, quais os instrumentos de informação disponíveis, e se existem organizações ou pessoas que se dedicam ao trabalho voluntário.

Os aspectos culturais também devem ser identificados, como o patrimônio histórico e artístico existente, as manifestações tradicionais (festas, cultos) e artísticas (teatro, dança, música, literatura, artes plásticas).

Todos estes levantamentos de informações permitem proporcionar ao grupo a experiência de pesquisar, interpretar e se apropriar de conhecimentos a respeito de sua própria localidade. Por isto, o que importa, fundamentalmente, não é que todas as informações disponíveis sejam coletadas, mas que as pessoas descubram que são capazes de obter informações e assim, sempre que precisarem, saberão como buscar as informações que julgarem necessárias.

Com as informações coletadas inicia-se o processo de interpretação, discussão e organização de uma apresentação (devolutiva) para toda comunidade em oficinas de trabalho ou assembleias, onde os membros do Fórum podem construir coletivamente uma síntese e validar os resultados a partir da construção de três painéis: (i) situação atual da localidade; (ii) potencialidades e oportunidades de desenvolvimento local; e (iii) problemas, limites e obstáculos que têm dificultado o desenvolvimento.

Desta forma, os membros do Fórum terão a oportunidade de apresentar, debater e validar suas conclusões com toda a comunidade local, testando, na prática, sua capacidade de mobilização, de organização de uma assembleia, de defesa de seus pontos de vista e de gerenciamento de conflitos e construção de consenso.

Certamente, muitos talentos vão ser revelados. No processo, vamos perceber quem são as pessoas com mais aptidão para a pesquisa, para a interpretação de dados, para a construção de sínteses, para a organização de reuniões e eventos, para a mobilização, para a coordenação de debates, para a animação de grupos e assim por diante. O importante é aproveitar o melhor de cada um e valorizar a participação de todos. O tempo vai mostrar as virtudes da cooperação, da parceria e do trabalho coletivo (PAULA, 2008).

1.3.4. Plano de Desenvolvimento Local

A partir dos resultados do Diagnóstico Participativo, o grupo inicia o processo de: (i) identificar as vocações ou eixos estruturantes do desenvolvimento da localidade, ou seja, aquelas atividades principais capazes de suportar diversos tipos de empreendimentos viáveis e sustentáveis; e (ii) constituir o conjunto de ações necessárias para a realização de cada uma das vocações, visualizando um caminho de desenvolvimento e as ações necessárias para sua construção. Nesta etapa, não é



necessário detalhar as informações, mas aproveitar a oportunidade para todos os membros do Fórum descreverem sua visão na construção de um futuro coletivo.

Uma visão de futuro consensual e compartilhada é fundamental, pois orientará as demais ações, a despeito das diferenças políticas, sociais, econômicas, religiosas ou de outra natureza, que existirão em qualquer espaço comunitário e participativo. No entanto, acima de todas as diferenças, deverá existir um compromisso comum com o futuro da localidade.

As “vocações” são aquelas atividades capazes de sustentar diversos tipos de empreendimento, tornando-os viáveis, sustentáveis e competitivos, se constituindo enquanto eixos estruturantes do desenvolvimento local. Estas se desenvolvem a partir do aproveitamento de uma potencialidade já existente que pode ser revigorada, reconhecida como um traço de identidade que fará a diferença.

Trata-se do caminho pelo qual se pretende realizar a visão de futuro, escolhendo entre duas e três atividades como eixo estruturante do desenvolvimento local, considerando a sua capacidade de atender os mais amplos interesses da comunidade. Devem ser elencadas também todas as ações necessárias para que essa vocação se desenvolva, estabelecendo aquelas que acontecerão em curto, médio e longo prazo, as responsabilidades por cada uma das ações (da iniciativa pública ou privada) e a sua abrangência nas mais diversas áreas (obras de infraestrutura, educativas, assistência social, entre outras).

Ao final, o Plano será um conjunto de diretrizes estratégicas, mas sem um caráter executivo, operacional, pois apenas estabelece um rumo, uma direção, que ajudará na integração dos investimentos, públicos e privados, para o desenvolvimento local.

1.3.5. Agenda Local

Com as ações definidas no Plano de Desenvolvimento Local é estruturada uma Agenda Local com prioridades e por onde deverá ser iniciado o projeto de desenvolvimento, facilitando a concentração dos esforços da comunidade em torno de um número reduzido de questões. A ideia é de que na medida em que cada item da Agenda seja resolvido, um novo item possa ser priorizado, de modo que progressivamente se conclua a execução de todo o Plano.

É possível elaborar mais de uma Agenda Local separando as ações que podem ser executadas pela própria comunidade daquelas que necessitam de apoios ou parcerias. Quando as ações são realizadas pela própria comunidade, os laços de solidariedade, de cooperação e de ajuda mútua se fortalecem, o que é fundamental para o desenvolvimento de uma cultura empreendedora.

Além disso, para a execução das ações será preciso identificar quais as fontes de recursos e as agências financiadoras com quem se pode negociar os projetos. Nessa fase é muito importante uma estreita colaboração com o poder público local, uma vez que, em muitas ocasiões, os projetos podem ser custeados pela própria Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Estado, o que facilita o processo de negociação.

A negociação da Agenda Local possibilita que a demanda construída de forma organizada pela comunidade, possa ser atendida através da oferta convergente e articulada de investimentos governamentais e não governamentais, que alocados desta forma, certamente terão resultados e impactos mais positivos. A negociação



da Agenda Local é um processo que tanto educa a comunidade, pois esta aprende sobre a forma de buscar as parcerias necessárias para tornar viáveis seus objetivos e metas, quanto as agências governamentais e não governamentais que financiam e executam projetos de desenvolvimento, pois estas, por sua vez, aprendem a ajustar suas ofertas às necessidades reais das comunidades locais (PAULA, 2008).

1.3.6. Monitoramento e Avaliação

Cabe ao Fórum de Desenvolvimento Local a tarefa de acompanhar a efetiva execução das ações e dos compromissos pactuados na Agenda Local, dado que é possível muitos compromissos transformarem-se em promessas não cumpridas e é justamente por isso que esse colegiado precisa ter uma capacitação continuada que o habilite como protagonista no monitoramento do processo de desenvolvimento local.

Para tanto, o Fórum poderá contar com uma consultoria especializada em monitoramento e avaliação de projetos para ser capaz de avaliar o cumprimento de etapas e dos prazos, o alcance das metas e as mudanças proporcionadas na qualidade de vida da população.

Estima-se que, ao final do processo, o Fórum se torne um espaço de articulação das pessoas capacitadas enquanto sujeitos de seu próprio desenvolvimento, considerando que estratégias de planejamento e gestão compartilhada do desenvolvimento local exigem tempo de maturação, não sendo possível atingir autonomia, mudança de modelos mentais e de visões de mundo em curto prazo.

Por se tratar de metodologia que se baseia na concepção de um projeto específico para cada localidade, posto que se estrutura a partir do que a própria comunidade diagnostica e planeja, *a priori* não é legítimo estabelecer projetos e parcerias de forma impositiva. No entanto, cabe observar e analisar o perfil da população e suas deficiências, além do nível de organização da população em cada território, para a construção de um projeto consistente de superação dos desafios locais.

2. Princípios e diretrizes para a implementação de projetos de DLIS

Uma das premissas para a estruturação de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável é a de que estes sejam alinhados às agendas e diretrizes internacionais e nacionais de desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (A/RES/70/1)⁸, adotada em 2015, é composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e por 169 metas, todas monitoradas por 231 indicadores que buscam mensurar resultados quantitativos relativos às três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômica e ambiental.

Para as diretrizes de um projeto de DLIS, dois ODS merecem destaque: (i) ODS 8, que busca “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos”; e (ii) ODS 11, conhecido como “ODS urbano”, que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

⁸ Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 10/12/2019.



No mesmo ano, foram estabelecidas as Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial (ONU-Habitat, 2015)⁹, estruturadas nos seguintes princípios para guiar projetos de desenvolvimento, por meio de uma abordagem integrada:

- Política urbana e governança;
- Planejamento urbano e territorial e desenvolvimento social;
- Planejamento urbano e territorial e crescimento econômico sustentável;
- Planejamento urbano e territorial e o meio ambiente;
- Componentes do planejamento urbano e territorial; e
- Implementação e monitoramento do planejamento urbano e territorial.

Essas Diretrizes enfatizam o papel que os governos nacionais, as autoridades locais, a sociedade civil e os planejadores urbanos têm no desenvolvimento dos assentamentos humanos. Embora não tenham sido apontados princípios específicos que se relacionam exclusivamente à implementação de projetos de DLIS, o seu alinhamento a essas Diretrizes permite conceder-lhes legitimidade e articulação com os padrões internacionais de planejamento urbano.

O quadro 1 apresenta o alinhamento dos princípios das Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial com as estratégias necessárias para implementação de projetos de DLIS.

A segunda agenda internacional relevante para esse alinhamento é a Nova Agenda Urbana (NAU) (A/RES/71/256*)¹⁰, documento orientado para a ação que busca definir padrões globais para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável, em termos regional, governamental, cultural e social, funcionando também como uma aceleradora da implementação da Agenda 2030, ao fortalecer e elaborar os meios pelos quais os ODS podem ser alcançados.

Para cada um dos compromissos assumidos pela NAU podem ser articulados estratégias gerais de implementação, projetos, programas e ações, conforme apresentado no quadro 2.

⁹ Disponível em: <<https://unhabitat.org/diretrizes-internacionais-para-planejamento-urbano-e-territorial>>. Acesso em: 10/12/2019.

¹⁰ Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 10/12/2019.



Quadro 1. Alinhamento dos princípios das Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial com as estratégias para implementação de projetos de DLIS

Princípios das Diretrizes para Planejamento Urbano e Territorial	Estratégias para implementação de projetos de DLIS
<p>Política urbana e governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mais que uma ferramenta técnica, é um processo de tomada de decisões integrador e participativo que lida com os interesses competitivos e é vinculado a um ponto de vista compartilhado, a uma estratégia geral de desenvolvimento e às políticas urbanas nacionais, regionais e locais; e • Representa um componente fundamental do paradigma renovado de administração urbana, que promove a democracia local, a participação e a inclusão, a transparência e a responsabilidade, com vistas a garantir a urbanização sustentável e a qualidade espacial. 	<p>Concepção mediante processos participativos, promovendo a inclusão social no combate à desigualdade e na superação da vulnerabilidade social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interfederativa: programas de todas as esferas de governo; • Intersetorial: programas setoriais, como habitação, educação, saúde, cultura, entre outras; e • Interinstitucional: integração entre secretarias/órgãos do governo.
<p>Planejamento urbano e territorial e desenvolvimento social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visa principalmente realizar padrões de vida e condições de trabalho adequados para todos os segmentos das sociedades atuais e futuras, garantir a distribuição igualitária de custos, oportunidades e benefícios do desenvolvimento urbano e promover especialmente a inclusão e a coesão social; e • Constitui um investimento essencial para o futuro, pré-condição para uma qualidade de vida melhor e processos bem-sucedidos de globalização que respeitem o patrimônio e a diversidade cultural, e para o reconhecimento das necessidades distintas de vários grupos. 	<p>Concepção mediante intervenções diversificadas que visem o fortalecimento comunitário e a valorização cultural, por meio de processos associativos, garantindo a apropriação igualitária se seus resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorização da identidade, dos valores, dos conhecimentos, das práticas e dos direitos de cidadania da comunidade; • Preservação dos valores regionais, na compreensão de conceitos como identidade coletiva, patrimônio material e imaterial, a partir da história cultural e das tradições locais; e • Atenção ao histórico de ocupação do território e ao padrão de uso dos recursos naturais, com enfoque nas particularidades do ecossistema de cada região.
<p>Planejamento urbano e territorial e crescimento econômico sustentável:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Catalisador para o crescimento econômico sustentado e inclusivo, proporcionando uma estrutura facilitadora para novas oportunidades econômicas, regulação dos mercados do solo e habitação e a provisão oportuna em infraestrutura adequada e serviços básicos; e • Constitui um poderoso mecanismo de tomada de decisões para garantir que o crescimento econômico sustentado, o desenvolvimento social e a sustentabilidade ambiental atuem juntos para promover uma melhor conectividade em todos os níveis territoriais. 	<p>Concepção a partir do fortalecimento do empreendedorismo e articulado à implantação de infraestruturas, constituindo espaços de aprendizado e de produção produtiva solidária:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autogestão de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito; • Processos socioprodutivos e solidários de utilização dos ativos naturais por meio de práticas sustentáveis; e • Organização das atividades produtivas no atendimento das necessidades locais.



<p>Planejamento urbano e territorial e o meio ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oferece uma estrutura espacial para proteger e gerenciar o ambiente natural e construído das cidades e territórios, incluindo sua biodiversidade, recursos em termos de solo e naturais, e para garantir o desenvolvimento integrado e sustentável; e • Contribui para aumentar a proteção humana, fortalecendo a resiliência ambiental e socioeconômica, aprimorando a atenuação e a adaptação às mudanças climáticas e melhorando a gestão de riscos e perigos naturais e ambientais. 	<p>Concepção a partir processos educativos que valorizem a infraestrutura implantada e busquem mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consciência ambiental coletiva por meio de ambientes sustentáveis que possam prover as necessidades humanas básicas, se utilizando das infraestruturas e recursos existentes no território; • Atuação humana no meio ambiente respeitando todos os elementos da natureza, como a água, o solo, as espécies, entre outros; e • Bem-estar humano e relações saudáveis na comunidade, partilhando os recursos de forma justa.
<p>Componentes do planejamento urbano e territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combina várias dimensões espacial, institucional e financeira ao longo de períodos e escalas geográficas, configurando-se como um processo contínuo e iterativo, baseado em regulações obrigatórias que têm o objetivo de promover cidades mais compactas e sinergias entre territórios; e • Inclui planejamento espacial, visando facilitar e articular decisões políticas com base em cenários diferentes e traduzindo essas decisões em ações que transformarão o espaço físico e social e apoiarão o desenvolvimento de cidades e territórios integrados. 	<p>Concepção a partir da articulação de recursos e intervenções com enfoque no território, de modo a fomentar a integração deste à cidade, com base em diagnósticos socioeconômicos participativos para a tomada de decisão, estimulando a compreensão e a vivência da complexidade dos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Racionalização na utilização dos recursos a partir da articulação programática; • Focalização das intervenções; e • Cidades compactas e inteligentes.
<p>Implementação e monitoramento do planejamento urbano e territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requer liderança política, arcabouços legal e institucional apropriados, um gerenciamento urbano eficiente, uma coordenação aprimorada, abordagens voltadas para a criação de consenso e a redução de esforços duplicados visando responder de forma coerente e eficiente aos desafios atuais e futuros; e • Requer um monitoramento contínuo, ajustes periódicos e capacidades suficientes em todos os níveis, assim como mecanismos e tecnologias financeiras sustentáveis. 	<p>Concepção a partir do acompanhamento e avaliação das intervenções, por meio da discussão das prioridades, dos resultados a serem alcançados e dos problemas a enfrentar, além do estabelecimento de estratégias para execução da ação, fixando marcos, prazos e responsáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestão comunitária; • Controle social • Planejamento estratégico participativo; e • Monitoramento e avaliação.

Fonte: TERLIZZI, 2019.



Quadro 2. Alinhamento dos compromissos da NAU com as estratégias para implementação de projetos de DLIS

Compromissos da NAU	Estratégias para implementação de projetos de DLIS
<p>45. Desenvolver economias urbanas dinâmicas, sustentáveis e inclusivas, com base no potencial endógeno, vantagens competitivas, patrimônio cultural e recursos locais, bem como através da utilização eficiente de recursos e infraestruturas resilientes, eficientes e sustentáveis, promovendo o desenvolvimento industrial sustentável e inclusivo, e padrões de consumo e de produção sustentáveis e promovendo um ambiente favorável ao empreendedorismo e inovação, bem como à subsistência.</p>	<p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorizar o potencial identificado na comunidade, se utilizando dos seus capitais humanos, sociais, empreendedores, culturais e ambientais; e • Propiciar um ambiente favorável ao empreendedorismo e à inovação, ampliando a capacidade de gestão e apropriação coletiva das infraestruturas implantadas pelas intervenções físicas. <p>Exemplos de projetos, programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economia Solidária; • Fortalecimento comunitário e capacitação de lideranças; • Formação de comunicadores comunitários; • Capacitação e implantação de Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco; • Coleta Seletiva. • Educação Financeira; e • Oficinas de Permacultura.
<p>47. Tomar as medidas apropriadas para reforçar as instituições nacionais, subnacionais e locais a apoiar o desenvolvimento econômico local e a promover a integração, a cooperação, a coordenação e o diálogo entre os diferentes níveis de governo, setores funcionais e atores relevantes.</p>	<p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver ações de fortalecimento institucional dos órgãos públicos e de programas de capacitação de organizações e entidades de atuação local; e • Fomentar a realização de eventos que estimulem a troca de experiências, integração e cooperação entre todas as instituições. <p>Exemplos de projetos, programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento institucional de organizações sociais; • Educação permanente e fortalecimento institucional dos órgãos públicos; e • Seminários e oficinas de projetos de DLIS.
<p>48. Encorajar a participação efetiva e a colaboração entre todos os atores relevantes, incluindo governos locais, setor privado e organizações da sociedade civil, mulheres e juventude, bem como as que representam pessoas com deficiência, povos</p>	<p>Estratégias:</p>



<p>autóctones, profissionais, instituições acadêmicas, sindicatos, organizações patronais, associações de migrantes e associações culturais, na determinação das oportunidades para o desenvolvimento econômico urbano, bem como na identificação e resposta aos desafios existentes e emergentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Investir na integração e articulação de propostas de intervenção no território de todas as esferas de governo e entre todos os segmentos da sociedade civil envolvidos, incluindo profissionais autônomos, ONGs e OSCIPs; e • Constituir fóruns locais de planejamento, execução e de monitoramento das ações, reconhecendo a diversidade local e as diversas vulnerabilidades inerentes a cada grupo social. <p>Exemplos de projetos, programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituição de Fóruns de Desenvolvimento Local; • Diagnóstico participativo; e • Agenda Local (no âmbito do DLIS).
<p>53. Promover espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade como promotores de desenvolvimento econômico e social, reforçando de forma sustentável o seu potencial de gerar maior valor social e econômico, incluindo o valor da propriedade e de facilitar negócios, investimentos públicos e privados e oportunidades de subsistência para todos.</p>	<p>Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articular projetos de DLIS com a igualdade de oportunidades no território, constituindo-se espaços de usos público relacionados ao desenvolvimento social e produtivo. <p>Exemplos de projetos, programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervenção física para destinação de áreas para uso coletivo para atividades produtivas e associativas; • Creche comunitária; • Formação de cooperativas de coleta seletiva; e • Reciclagem de resíduos sólidos, por exemplo, fabricação de telhas a partir da reciclagem de plásticos.
<p>59. Reconhecer o contributo dos trabalhadores pobres na economia informal, em particular as mulheres, incluindo os trabalhadores não remunerados, domésticos e migrantes, para as economias urbanas, consideradas as circunstâncias nacionais.</p> <p>Os seus meios de subsistência, condições de trabalho, segurança de rendimento, proteção jurídica e social, acesso a competências, ativos e outros serviços de apoio, voz e representatividade, devem ser ampliados.</p>	<p>Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar as condições de emprego e renda da comunidade, considerando suas vulnerabilidades específicas conforme recortes de gênero, raça e faixa etária; e • Superar a informalidade e o incremento de renda, a partir do incentivo a medidas de conformidade aos parâmetros legais, no fomento ao associativismo, na oferta de recursos para atividade produtivas e na capacitação técnica dos moradores, sem, no entanto, desconsiderar estratégias de subsistência específicas.



<p>Uma transição progressiva de trabalhadores e unidades econômicas para a economia formal será promovida por meio da adoção de uma abordagem equilibrada, que combine incentivos e medidas de conformidade, enquanto se promove a preservação e a melhoria das condições de subsistência existentes.</p>	<p>Exemplos de projetos, programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitação profissional; • Incubadoras de cooperativas e de pequenos negócios; e • Fomento a microcrédito produtivo.
<p>60. Sustentar e apoiar as economias urbanas na transição progressiva para uma maior produtividade por meio de setores de maior valor acrescentado, pela promoção da diversificação, modernização tecnológica, investigação e inovação, incluindo a criação de empregos dignos, produtivos e de qualidade, inclusive por meio da promoção de indústrias culturais e criativas, turismo sustentável, artes performativas e atividades de conservação do patrimônio, entre outras.</p>	<p>Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar estratégias diversificadas na apropriação e fortalecimento do potencial criativo e cultural da comunidade; e • Propiciar a inclusão digital dos moradores a partir de projetos de capacitação. Neste caso, se necessário, executar obras de implantação de infraestrutura digital (energia elétrica, antenas de transmissão e fibra óptica). <p>Exemplos de projetos, programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão digital; • Capacitação para teatro e cinema; • Oficinas culturais; e • Oficinas culturais de matrizes étnicas.

Fonte: TERLIZZI, 2019.



No contexto nacional, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)¹¹ estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a partir de instrumentos de planejamento de desenvolvimento econômico e social. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana, instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que atualmente encontra-se em fase de discussão e formulação, articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹² e com as agendas internacionais.

Entre as estratégias da PNDR foi definido o estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais ou globais. A legislação definiu ainda que o planejamento e a implementação das ações da PNDR deverão observar seis eixos setoriais de intervenção, como:

- Desenvolvimento produtivo;
- Ciência, tecnologia e inovação;
- Educação e qualificação profissional;
- Infraestrutura econômica e urbana;
- Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e
- Fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

Desta forma, cabe aos estados e municípios nortearem a sua política de desenvolvimento socioeconômico a partir destes eixos setoriais na implementação de programas e projetos, investindo na capacitação de sua equipe técnica para a gestão destes.

Por fim, os projetos a serem implantados em uma comunidade na escala operacional, além de metodologicamente se estruturarem em etapas de implantação por meio de arranjos institucionais conforme a intervenção física a ser realizada, devem contemplar também, de forma integrada a partir das singularidades de cada território, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: urbano ambiental, econômica/financeira e sociocultural.

Estas dimensões guardam relação direta com diversas metodologias de intervenção que se sustentam em processos participativos, como os projetos de DLIS, de economia solidária, de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território (DIST) e similares. Neste sentido, é imprescindível que a execução do Diagnóstico Participativo, apresentando anteriormente, abranja estas três dimensões, no intuito de identificar qual ou quais destas necessitam receber maiores investimentos e/ou prioridades.

O quadro 3 apresenta alguns exemplos de projetos e ações articuladas com as dimensões do desenvolvimento sustentável. Essa articulação é a premissa basilar na formulação de projetos de intervenção, que se estruturam em ações diversificadas e articuladas no tempo, mediante estratégias de priorização, e institucionalmente, por meio de parcerias entre as diversas esferas de poder e a sociedade civil.

¹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso: 10/12/2019.

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm>. Acesso: 10/12/2019.



Quadro 3. Articulação das dimensões do desenvolvimento sustentável com projetos e ações de DLIS

Dimensões do desenvolvimento sustentável	Exemplos de projetos e ações de DLIS
Urbano ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação e implantação de Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco; • Coleta seletiva; • Creche comunitária; • Padarias comunitárias; • Oficinas de permacultura; • Hortas comunitária; e • Formação de Agentes Ambientais.
Econômico / Financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Economia solidária; • Capacitação profissional; • Incubadoras de cooperativas e de pequenos negócios; • Microcrédito produtivo; • Formação de cooperativas de coleta seletiva, • Reciclagem; e • Educação financeira.
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão digital; • Capacitação de lideranças; • Oficinas de arte, estamparia e costura; • Formação de Agentes Culturais; • Capacitação para teatro e cinema; • Oficinas culturais; • Oficinas culturais de matrizes étnicas; • Cursos de ervas e medicina alternativa; e • Formação de comunicadores comunitários.

Fonte: TERLIZZI, 2019.



2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando a complexidade e a diversidade de aspectos que confluem para a proposição de projetos de desenvolvimento socioeconômico, a sustentação teórica e metodológica deste Relatório Temático se deu com base em um processo investigativo diversificado, dividido em três principais etapas.

A primeira refere-se ao embasamento teórico das intervenções propostas, no qual o aprofundamento metodológico se deu por meio de: (i) pesquisa bibliográfica conceitual e descritiva de experiências exitosas de desenvolvimento territorial local participativo, economia solidária e metodologia de intervenção social; e (ii) avaliação crítica de projetos e propostas implementadas em outras cidades, identificando as razões para o êxito ou o fracasso das iniciativas. Neste sentido, optou-se por adotar experiências de metodologias participativas relacionadas ao envolvimento das famílias beneficiárias na condução das atividades desde a sua concepção, além da avaliação positiva de sua sustentabilidade.

A segunda etapa consistiu na análise dos dados e informações disponíveis nos demais produtos do Projeto do ONU-Habitat em Alagoas: (i) Perfil socioeconômico das grotas de Maceió, que contém a situação sociodemográfica e econômica das famílias, a mobilidade residencial, o acesso a equipamentos e serviços na comunidade e a percepção dos moradores em relação à qualidade de vida e à comunidade na qual estão inseridos; e (ii) Relatório Analítico do Índice de Prosperidade de Maceió, que aponta alguns dados gerais para as grotas, com desagregação por região da cidade.

Foram utilizados também: (i) Censo Demográfico 2010 para os aglomerados subnormais, atualizados a partir da projeção demográfica indicada pelo próprio IBGE para 2018; e (ii) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia, sobre trabalho e renda por setor produtivo, ainda que não sejam passíveis de desagregação por território.

Na terceira etapa foram realizadas reuniões e entrevistas com: (i) representantes da academia, do poder público estadual e municipal e de organizações que atuam em projetos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico local; e (ii) lideranças locais e abordagens pontuais com moradores das grotas analisadas.

A análise dos resultados das três etapas foi realizada em conjunto objetivando qualificar e singularizar as comunidades, quanto ao seu histórico associativo e de vivência comunitária e às diretrizes para a sustentação das propostas, bem como a sua abrangência. Com isto, foi possível oferecer recomendações de articulação institucional para a implementação dos projetos ou de formatação de intervenções específicas.



3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E ORGANIZACIONAIS DAS GROTAS

Essa seção sistematiza os dados demográficos, educacionais, ocupação e renda, e de acesso à moradia adequada, que servirão de base para as intervenções que visam o investimento no capital humano, que por sua vez dará sustentação aos projetos de desenvolvimento socioeconômico.

3.1. Dados gerais sobre emprego e renda em Maceió

Segundo os dados da RAIS, que inclui as informações disponibilizadas por todos os empregadores, conforme definido na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹³, o município de Maceió apresentou evolução positiva no número absoluto de empregos entre dezembro de 2004 e dezembro de 2018 (em torno de 36.838 novas vagas, representando um acréscimo de 17% dos empregos formais) (Tabela 1).

Contudo, apenas os setores de serviços, comércio e construção civil evoluíram positivamente, em todos os demais houve redução de vagas formais. As atividades de agropecuária, extrativa mineral, serviços e indústrias de utilidade pública perderam, em conjunto, mais da metade de suas vagas, de 6.619 empregos formais em dezembro de 2004 restavam apenas 2.985 empregos formais em 2018.

Nos serviços e no comércio houve um acréscimo de cerca de 40% das vagas em cada setor. O maior destaque é o setor da construção civil que mais do que duplicou o número de empregos formais no município durante o período com 14.658 vagas em 2018. No entanto, este setor havia atingido o maior número de empregos formais (18.819) em 2012 e vem perdendo postos desde então.

As informações da RAIS mostram ainda que a remuneração, em salários mínimos nacionais, apresentou tendência de aumento, entre dezembro de 2004 e dezembro de 2017, apenas no setor de extrativa mineral, de pouquíssima representatividade (apenas 0,04% dos empregos formais em dezembro de 2017). Todos os demais setores apresentaram tendência de redução sendo a mais significativa no setor de serviços e indústrias de utilidade pública, com redução de 57%. No setor da construção civil, onde houve o maior acréscimo proporcional de empregos formais, a redução na remuneração chegou a 29% (Tabela 2).

¹³ Todas as pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as empresas públicas; empresas individuais, inclusive as que não têm empregados; órgãos da administração direta e indireta dos governos federal, estadual e municipal; e empregadores rurais - pessoas físicas.



Tabela 1. Distribuição das vagas de empregos formais por setor produtivo de 2004 a 2018

Empregos Formais

Atividade	Dezembro 2004	Dezembro 2005	Dezembro 2006	Dezembro 2007	Dezembro 2008	Dezembro 2009	Dezembro 2010	Dezembro 2011	Dezembro 2012	Dezembro 2013	Dezembro 2014	Dezembro 2015	Dezembro 2016	Dezembro 2017	Dezembro 2018
Serviços	75.960	77.218	79.690	80.646	81.844	83.173	85.087	88.461	91.612	94.937	98.409	103.578	104.760	104.729	106.851
Administração Pública	72.486	72.493	72.491	72.488	72.472	72.483	72.453	72.423	72.419	72.405	72.316	72.334	72.300	64.830	64.827
Comércio	36.267	37.118	38.418	40.271	41.095	41.159	42.282	44.742	45.962	47.624	49.589	50.073	48.583	48.564	49.332
Construção Civil	6.752	7.470	7.340	6.852	6.910	7.329	11.783	16.240	18.819	18.498	17.025	16.806	14.744	14.901	14.658
Indústria de Transformação	17.939	20.525	19.829	20.418	18.972	19.309	20.451	21.259	21.548	22.094	21.683	20.810	19.854	14.539	14.208
Outros (1)	6.619	5.103	4.991	5.248	5.580	5.684	5.390	5.605	5.764	5.806	6.174	6.082	6.019	4.237	2.985
TOTAL	216.023	219.927	222.759	225.923	226.873	229.137	237.446	248.730	256.124	261.364	265.196	269.683	266.260	251.800	252.861

(1) Agropecuária, extrativa mineral e serviços e indústrias de utilidade pública. Fonte: RAIS.

Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>> e <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged/isper/index.php#>>. Acesso em: 15/10/2019



Tabela 2. Distribuição da remuneração média por setor produtivo de 2004 a 2017

IBGE Setor	Extrativa Mineral		Indústria de Transformação		Serviços e indústrias de utilidade pública		Construção Civil		Comércio		Serviços		Administração Pública	
	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM	Remun. Dezembro Nom	Remun. Dezembro SM
2004	R\$ 740,00	2,85	R\$ 699,00	2,69	R\$1.826,00	7,02	R\$ 636,00	2,45	R\$ 506,00	1,95	R\$ 707,00	2,72	R\$1.408,00	5,42
2005	R\$1.063,00	3,54	R\$ 782,00	2,61	R\$1.786,00	5,95	R\$ 630,00	2,10	R\$ 539,00	1,80	R\$ 731,00	2,44	R\$1.617,00	5,39
2006	R\$2.004,00	5,73	R\$ 896,00	2,56	R\$1.912,00	5,46	R\$ 697,00	1,99	R\$ 600,00	1,71	R\$ 817,00	2,33	R\$1.877,00	5,36
2007	R\$1.831,00	4,82	R\$ 960,00	2,53	R\$1.769,00	4,66	R\$ 725,00	1,91	R\$ 653,00	1,72	R\$ 857,00	2,26	R\$2.035,00	5,36
2008	R\$2.075,00	5,00	R\$1.004,00	2,42	R\$1.874,00	4,52	R\$ 768,00	1,85	R\$ 707,00	1,70	R\$1.084,00	2,61	R\$2.110,00	5,08
2009	R\$1.839,00	3,95	R\$1.124,00	2,42	R\$2.120,00	4,56	R\$1.006,00	2,16	R\$ 770,00	1,66	R\$1.124,00	2,42	R\$2.306,00	4,96
2010	R\$1.634,00	3,20	R\$1.247,00	2,45	R\$2.364,00	4,64	R\$ 866,00	1,70	R\$ 851,00	1,67	R\$1.277,00	2,50	R\$2.552,00	5,00
2011	R\$1.961,00	3,60	R\$1.292,00	2,37	R\$2.818,00	5,17	R\$ 923,00	1,69	R\$ 905,00	1,66	R\$1.406,00	2,58	R\$2.845,00	5,22
2012	R\$2.280,00	3,67	R\$1.380,00	2,22	R\$2.935,00	4,72	R\$1.023,00	1,64	R\$ 992,00	1,59	R\$1.507,00	2,42	R\$3.107,00	5,00
2013	R\$3.424,00	5,05	R\$1.505,00	2,22	R\$2.524,00	3,72	R\$1.335,00	1,97	R\$1.063,00	1,57	R\$1.560,00	2,30	R\$3.619,00	5,34
2014	R\$3.242,00	4,48	R\$1.571,00	2,17	R\$2.833,00	3,91	R\$1.472,00	2,03	R\$1.179,00	1,63	R\$1.773,00	2,45	R\$3.889,00	5,37
2015	R\$3.834,00	4,87	R\$1.664,00	2,11	R\$3.142,00	3,99	R\$1.640,00	2,08	R\$1.279,00	1,62	R\$1.779,00	2,26	R\$4.211,00	5,34
2016	R\$5.500,00	6,25	R\$1.818,00	2,07	R\$3.553,00	4,04	R\$1.487,00	1,69	R\$1.426,00	1,62	R\$1.907,00	2,17	R\$4.368,00	4,96
2017	R\$3.946,00	4,21	R\$2.054,00	2,19	R\$2.808,00	3,00	R\$1.627,00	1,73	R\$1.466,00	1,56	R\$2.137,00	2,28	R\$4.688,00	5,00

Fonte: TERLIZZI, 2019. Elaborado a partir RAIS. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged/isper/index.php#>>. Acesso em: 15/10/2019.



Conforme no Relatório Analítico do Índice de Prosperidade de Maceió, os indicadores de emprego em Maceió não refletem apenas a situação difícil do mercado de trabalho nacional atualmente, mas também revelam uma situação de alta desocupação crônica na cidade. Entre os anos de 2012 e 2017, a taxa de desocupação de Maceió nunca ficou abaixo de 10%, mesmo quando a taxa de desocupação nacional era de menos de 7%. O Relatório aponta ainda que os níveis de desocupação e informalidade são maiores nas grotas, respectivamente 29% e 50%, do que para o total da cidade, 16% e 44% (ONU-Habitat, 2019).

Há, portanto, dois aspectos relevantes. O primeiro diz respeito à oferta de empregos formais. Enquanto a população em idade ativa (15 a 59 anos) de Maceió aumentou em cerca de 180 mil pessoas, entre 2004 e 2018, o número de empregos formais cresceu 36.838 vagas, portanto, suficiente para absorver apenas 20% deste contingente. Desta forma, é provável que a informalidade, em trabalhos eventuais e de baixa especialização, tenha aumentado de forma significativa.

O segundo aspecto é que os setores que geraram mais vagas formais (comércio, serviços e construção civil) são justamente os menos especializados e que sempre ofereceram os menores salários. Este contexto de desemprego e baixos salários reduz ainda mais as possibilidades de famílias residentes em áreas precárias reverterem sua situação sem apoio específico e dirigido que contemple o desenvolvimento socioeconômico.

Os indicadores de emprego e renda apresentados evidenciam a importância de implementação de projetos socioeconômicos específicos para as grotas de Maceió que busquem contrapor a informalidade e o desemprego que tendem a se agravar nessas localidades.

3.2. Dados socioeconômicos dos grupos de grotas analisados

O Perfil socioeconômico das grotas aponta dados relevantes para as políticas públicas de desenvolvimento urbano e socioeconômico, conforme listados no quadro 4.

Quadro 4. Dados gerais sobre o perfil socioeconômico dos moradores das grotas

Prevenção à gravidez na adolescência	<ul style="list-style-type: none"> • 57,3% das mulheres que já engravidaram tiveram a primeira gravidez com menos de 20 anos nas grotas de Maceió.
Erradicação do analfabetismo e aumento da qualificação educacional	<ul style="list-style-type: none"> • 23,4% dos entrevistados disseram não saber ler ou escrever; • 39,3% das crianças de 0 a 5 anos frequentam escolas e creches; • 92,8% das crianças de 6 a 14 anos frequentam escolas e creches; e • Número médio de anos de estudo para entrevistados de 25 anos ou mais é de 7,2.
Geração de emprego e renda, em especial para a população jovem	<ul style="list-style-type: none"> • 71,2% da população das grotas está ocupada; • Renda média per capita da população das grotas é de R\$ 477,83; • 56,1% da população em grotas é considerada pobre; • 13,5% da população em grotas é considerada extremamente pobre; e • 39,7% dos jovens entre 15 e 24 anos não estudam ou trabalham.
Ampliação do sistema de assistência social	<ul style="list-style-type: none"> • 20,2% da população é atendida por CRAS e CREAs; e • 31,5% da população é atendida pelo Programa Saúde da Família.
Ampliação de espaços públicos e o incentivo à prática de esporte e lazer	<ul style="list-style-type: none"> • 15,2% dos entrevistados disseram que praticam esporte ou exercício físico; • 46,1% dos entrevistados disseram que não praticam nenhuma atividade de lazer; e • 8,3% dos entrevistados disseram que existem locais de lazer nas grotas.

<p>Programa de saneamento básico com ênfase em tratamento do esgoto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 26,7% do esgoto é tratado; • 64,3% dos domicílios possuem esgoto ou depósito de lixo a céu aberto por perto; e • 75,4% dos entrevistados disseram que existe esgoto nas ruas e a isso atribuíram a menor nota entre os atributos de infraestrutura.
<p>Percepção de pertencimento e identidade local</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 43,2% da população continuaria optando pelo imóvel a despeito de outras opções de moradia; e • 39,4% dos entrevistados disseram que não sairiam da grota.

Fonte: ONU-Habitat, 2019.

Os grupos de grotas analisados integram a base de dados de aglomerados subnormais do Censo Demográfico 2010, na qual cada uma das comunidades foi considerada como um setor censitário único. Nos três grupos, é predominante a ocupação por domicílios em edificações tipo casa, sem circulação vertical ou horizontal, com o uso comum de mais de um domicílio. Cerca de um terço dos domicílios têm até dois moradores, mas ainda é recorrente a presença daqueles com cinco ou mais moradores, representando 21% na grota Iraci, 27% nas grotas Artemísia, Vila do Feitosa I e II, e 31% nas grotas Santa Helena e Santo Amaro.

Apesar dos dados demonstrarem que a propriedade dos domicílios é predominante, há um percentual significativo de domicílios alugados, em torno de 30% nas grotas Artemísia, Vila do Feitosa I e II e Iraci. A média de moradores por domicílio é sempre menor nos domicílios alugados do que naqueles que são próprios. Na grota Iraci, a menor média de moradores por domicílio é observada nos imóveis cedidos ao contrário das demais áreas em que esta média é bem maior (4,23 em Artemísia e Vila do Feitosa I e II) ou próxima a média observada nos domicílios próprios (3,72 em Santa Helena e Santo Amaro).

Apesar da tendência nacional de envelhecimento da população, nestas áreas ainda há um percentual significativo de crianças e jovens até 14 anos (27% na grota Iraci, 34% na Artemísia e Vila do Feitosa I e II, e 36% na Santa Helena e Santo Amaro). As pessoas com 60 anos ou mais representam 7% na grota Iraci e 4% nos dois outros casos. Também é elevado o percentual de não alfabetizados na população em idade ativa (15 a 59 anos), sendo 15% na grota Iraci, 19% na Artemísia e Vila do Feitosa I e II, e 26% na Santa Helena e Santo Amaro.

A renda individual é baixa, com apenas 13% na grota Iraci, 10% na Artemísia e Vila do Feitosa I e II, e 9% na Santa Helena e Santo Amaro auferindo renda superior a um salário mínimo. A chefia feminina predomina em quase metade dos domicílios das grotas Iraci, Artemísia e Vila do Feitosa I e II, mas é menor (35%) na Santa Helena e Santo Amaro. A escolaridade das mulheres chefes de família é menor que entre os homens chefes: cinco pontos percentuais na Artemísia e Vila do Feitosa I e II; sete na Santa Helena e Santo Amaro, onde a alfabetização é menor do que nas demais grotas para ambos os sexos; e 13% na Iraci, onde a alfabetização dos chefes do sexo masculino atinge 83%.

Segundo o Censo Demográfico 2010, o abastecimento de água pela rede geral já era quase total nas grotas Artemísia, Vila do Feitosa I e II, Santa Helena e Santo Amaro, mas atendia menos da metade dos domicílios da grota Iraci. Já o esgotamento sanitário era incipiente, apenas 5% na grota Iraci, 11% na Artemísia e Vila do Feitosa I e II, e 10% na Santa Helena e Santo Amaro. Nas grotas Artemísia e Vila do Feitosa I e II, destaca-se que 47% dos domicílios jogam o esgoto diretamente no córrego e 41% em fossa rudimentar, o pior quadro no que se refere aos riscos de contrair doenças de veiculação hídrica.

A grota Iraci é a grota com menos acesso a certos tipos de infraestrutura urbana, como identificação de logradouros, iluminação pública, pavimentação, calçadas guias e drenagem; e nas grotas Artemísia e Vila do Feitosa I e II, cerca de um quarto dos domicílios não têm acesso a este tipo de infraestrutura.



Com relação à energia elétrica, 31% dos domicílios da grota Iraci, 42% da Artemísia e Vila do Feitosa I e II e 69% dos da Santa Helena e Santo Amaro, usam energia elétrica da companhia distribuidora sem medidor.

Tabela 3. Perfil socioeconômico das grotas analisadas

		Iraci	Artemísia Vila do Feitosa I e II	Santa Helena Santo Amaro		
Domicílios	Tipo	Particulares permanentes (1)	455	1.202	572	
		Casa	100%	100%	99%	
	Condição de ocupação	Apartamento	0%	0%	1%	
		Próprios	67%	65%	81%	
		Alugados	29%	32%	15%	
	Por número de moradores	Cedidos	4%	3%	4%	
		Com um morador	14%	12%	13%	
		Com dois moradores	22%	19%	20%	
		Com três moradores	20%	22%	17%	
		Com quatro moradores	23%	20%	19%	
		Com cinco moradores	13%	14%	17%	
		Com seis ou mais moradores	8%	13%	14%	
	Por sexo de moradores	Homens e mulheres	79%	81%	81%	
		Só homens	9%	10%	12%	
Só mulheres		12%	9%	7%		
Moradores	Número de moradores (1)		1.510	4.268	2.084	
		Por faixa etária	Até 14 anos	27%	34%	36%
		De 15 a 59 anos	66%	62%	60%	
	Alfabetizados	Mais de 60 anos	7%	4%	4%	
		De 5 a 14 anos	73%	77%	65%	
		De 15 a 59 anos	85%	81%	74%	
	Média de moradores por domicílio	Mais de 60 anos	41%	37%	38%	
		Em domicílios particulares permanentes	3,32	3,55	3,64	
		Em domicílios próprios	3,43	3,65	3,74	
		Em domicílios alugados	3,11	3,29	3,02	
Rendimento	Pessoas de 10 anos ou mais por faixa de rendimento mensal	Em domicílios cedidos	3,00	4,23	3,72	
		Sem renda	50%	51%	50%	
		Até ½ salário mínimo	8%	10%	12%	
		Mais de ½ a 1 salário mínimo	29%	29%	29%	
		Mais de 1 a 2 salários mínimos	10%	9%	8%	
	Valor nominal mensal dos domicílios em salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	2%	1%	1%	
		Mais de 3 salários mínimos	1%	0%	0%	
		Valor nominal mensal dos domicílios em salários mínimos	1,56	1,31	1,39	
		Renda mensal domiciliar per capita	Sem renda	13%	12%	9%
			Até 1/8 de salário mínimo	5%	7%	9%
			Mais de 1/8 a ¼ salário mínimo	15%	18%	22%
			Mais de ¼ a ½ salário mínimo	30%	34%	32%
			Mais de ½ a 1 salário mínimo	28%	24%	21%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	7%		5%	4%		
Mais de 2 a 3 salários mínimos	2%		1%	0%		
Mais de 3 salários mínimos	1%	0%	1%			
Valor médio mensal das pessoas responsáveis em salários mínimos	0,91	0,75	0,89			
Responsáveis	Homens	53%	52%	65%		
	Mulheres	47%	48%	35%		
	Homens alfabetizados	83%	75%	67%		
	Mulheres alfabetizadas	70%	70%	60%		

(1) Estimado para 2018 com base na razão, por Região Administrativa, de domicílios em grotas entre contagem e amostra do levantamento (ONU-Habitat, 2019). Fonte: IBGE, 2010 (dados do universo por setor censitário).

Tabela 4. Condições de moradia das grotas analisadas

		Iraci	Artemísia Vila do Feitosa I e II	Santa Helena Santo Amaro	
Infraestrutura urbana	Abastecimento de água da rede geral	43%	97%	99%	
	Esgotamento sanitário	Via rede geral (esgoto ou pluvial)	3%	7%	9%
		Via fossa séptica	2%	4%	1%
		Via fossa rudimentar ou vala	94%	41%	88%
		Via rio, lago ou mar	0%	47%	0%
		Via outro tipo de escoadouro	1%	1%	2%
	Coleta de lixo	Por serviço de limpeza	44%	42%	81%
		Em caçamba de serviço de limpeza	29%	52%	10%
		Outro destino (1)	26%	6%	9%
	Domicílios sem identificação de logradouro	98%	28%	0%	
	Domicílios em via sem iluminação pública	21%	4%	0%	
	Domicílios em via sem pavimentação	88%	25%	0%	
	Domicílios em via sem calçadas	74%	21%	0%	
	Domicílios em via sem meio-fio/guia	98%	25%	0%	
Domicílios em via sem bueiro/boca-de-lobo	99%	28%	0%		
Domicílios em via com esgoto a céu aberto	45%	24%	0%		
Condições da moradia	Banheiro de uso exclusivo dos moradores	98%	96%	97%	
	Sanitário de uso exclusivo dos moradores	1%	2%	2%	
	Sem banheiro ou sanitário de uso exclusivo dos moradores	1%	2%	1%	
	Energia elétrica	Da companhia distribuidora com medidor exclusivo	44%	51%	28%
		Da companhia distribuidora com medidor comum a mais de um domicílio	12%	5%	2%
		Da companhia distribuidora sem medidor	31%	42%	69%
		Com energia de outras fontes	13%	2%	0%
		Sem energia elétrica	0%	0%	1%

(1) Queimado, terreno baldio ou logradouro, rio, lago ou mar ou outro destino não especificado.

Fonte: IBGE, 2010 (dados do universo por setor censitário). Obs.: Na base do Censo Demográfico 2010, os dados de infraestrutura urbana das grotas Santa Helena e Santo Amaro estão zerados.

Dentre essas informações, destacam-se os seguintes aspectos (Quadro 5):

Quadro 5. Principais características socioeconômicas e de infraestrutura das grotas analisadas

Grotas	Características socioeconômicas e de infraestrutura
Iraci	<ul style="list-style-type: none"> • 29% de domicílios alugados; • 15% de analfabetos com idade de 15 a 59 anos; • 59% de analfabetos com idade acima de 60 anos; • Em 13% dos domicílios foi aferido não haver rendimentos em 2010; • Renda familiar média de 1,6 salários mínimos;

	<ul style="list-style-type: none"> • Renda individual média de 0,91 salários mínimos; • 47% dos domicílios chefiados por mulheres, sendo que 30% destas são analfabetas; e • 94% dos domicílios jogam o esgoto em fossa rudimentar ou vala.
Artemísia Vila do Feitosa I e II	<ul style="list-style-type: none"> • 32% de domicílios alugados; • 27% dos domicílios são ocupados por mais de 5 pessoas; • 19% de analfabetos com idade de 15 a 59 anos; • 63% de analfabetos com idade acima de 60 anos; • Em 12% dos domicílios foi aferido não haver rendimentos em 2010; • Renda familiar média de 1,3 salários mínimos; • Renda individual média de 0,75 salários mínimos; • 48% dos domicílios chefiados por mulheres, sendo que 30% destas são analfabetas; e • 47% dos domicílios jogam o esgoto diretamente no córrego e 41% em fossa rudimentar.
Santa Helena Santo Amaro	<ul style="list-style-type: none"> • 31% dos domicílios são ocupados por mais de 5 pessoas; • 26% de analfabetos com idade de 15 a 59 anos; • 62% de analfabetos com idade acima de 60 anos; • Em 9% dos domicílios foi aferido não haver rendimentos em 2010; • Renda familiar média de 1,4 salários mínimos; • Renda individual média de 0,89 salários mínimos; • 45% dos domicílios chefiados por mulheres, sendo que 40% destas são analfabetas; • 88% dos domicílios jogam o esgoto em fossa rudimentar ou vala; e • 69% dos domicílios tinham ligação de energia sem medidor.

Fonte: TERLIZZI, 2019. Elaborado a partir do Censo Demográfico 2010.

Destas características, ressaltam-se algumas questões que impactam a proposição de projetos de desenvolvimento socioeconômico para as grotas analisadas:

- Existência de um número considerável de moradias de aluguel, o que por um lado pode funcionar como fonte de renda complementar em contraposição à baixa renda, mas por outro, afetar a constituição de um grupo perene para a construção de projetos coletivos, dada a maior rotatividade da população;
- Baixa escolaridade e altos índices de analfabetismo, em especial das chefes de família femininas, inviabilizando ou dificultando a superação da pobreza, além de, possivelmente, exigir forte dependência de programas de transferência de renda;
- Baixíssima remuneração individual, demandando a necessidade de articular programas de capacitação e de associativismo;
- Famílias numerosas em domicílios sem infraestrutura, obstruindo a concepção articulada entre os projetos de desenvolvimento local e as intervenções físicas; e
- Baixa cobertura de serviços de assistência social e de saúde.

O estabelecimento de prioridades de intervenção para a superação desse cenário de múltiplas deficiências exigirá uma ampla discussão com a comunidade e prazos extensos, demandando forte investimento em educação e capacitação, atrelados a investimentos na melhoria das condições de habitabilidade. Ainda que tenha certa homogeneidade, cada território demandará a confluência de programas sociais específicos, conforme as possibilidades locais de estabelecer parcerias com a sociedade civil.



3.3. Aspectos gerais da organização comunitária das grotas

Um diagnóstico aprofundado da organização comunitária em associações ou em movimentos sociais mais estruturados no município de Maceió não foi objeto do processo investigativo deste Relatório, sendo assim, não será apresentado nesta seção um relato da evolução da luta comunitária ou uma avaliação dos direitos sociais que foram conquistados por meio da mobilização e da organização da população ao longo do tempo.

O processo investigativo sobre o tema se limitou na coleta de informações a partir de relatos de líderes comunitários nas entrevistas realizadas e na pesquisa bibliográfica de experiências relevantes de mobilização social. Ainda assim, foi possível avaliar preliminarmente a viabilidade da proposição de projetos de desenvolvimento socioeconômico de abrangência municipal, protagonizados ou acompanhados por entidades ou instâncias representativas que aglutinem todas as grotas ou um conjunto destas.

Dentre as informações levantadas, destaca-se a ausência de referências de participação efetiva e representativa da população moradora das grotas nas instâncias formais de controle social (Conselhos e Fóruns), que de alguma forma possam interferir na gestão das políticas públicas. Nos diversos Conselhos Estaduais, que se constituem de forma paritária entre governo e sociedade civil, não há menção a eleição de representantes destas comunidades.

Ademais, em suas falas, os líderes comunitários entrevistados não vislumbraram espontaneamente como bandeira de luta a participação deliberativa nessas instâncias, como forma de assumir um papel preponderante no direcionamento dos recursos e das estratégias de atendimento às demandas sociais. Pelo contrário, as principais metas dessas lideranças se constituem em reivindicações locais a partir de demandas emergenciais de melhorias nas suas respectivas comunidades, com estratégias de abordagem direta com representantes do poder público.

Destaca-se também que as grotas são representadas por lideranças com heterogênea capacidade de articulação política, mas fortemente caracterizadas por se utilizarem de estratégias pontuais de atendimento das demandas que despontam no dia a dia da convivência comunitária, com pouca ou nenhuma vinculação à estruturação de políticas públicas setoriais e regionais.

Em todos os relatos, as experiências de interlocução dos líderes ocorrem diretamente com técnicos ou representantes legais do poder público municipal ou estadual conforme surgem problemas ocasionais ou se acirra a precariedade das condições de habitabilidade em função de algum episódio esporádico. Essa interlocução muitas vezes se dá por meio das redes sociais (Instagram, Facebook), grupos de WhatsApp ou ainda pessoalmente no atendimento ao público e em reuniões agendadas em órgãos públicos e nas comunidades.

Esta configuração de organização política e comunitária que se caracteriza pela centralização na condução do atendimento de demandas sociais específicas e pontuais, marcada pelo limitado incentivo à horizontalidade no processo de deliberação sobre as estratégias a serem adotadas, aparentemente se reproduz na relação que se estabelece entre os líderes comunitários e demais moradores das grotas.

As lideranças assumem uma função de “subprefeitos” das grotas, com a atribuição de receber e encaminhar (ou ao menos tentar) as reivindicações dos moradores junto aos órgãos responsáveis. Alguns raríssimos momentos de atos de protestos foram relatados e quando isso ocorreu, os



moradores foram convocados para pressionar os representantes do poder público; e eventualmente foram organizadas comissões para participar de discussões de agendas locais.

No entanto, essa estratégia de luta contribui para a baixa participação comunitária dos moradores e pela dependência de um poder central, o que inevitavelmente acarreta o descrédito na possibilidade de mudança e de desenvolvimento a partir do protagonismo associativo.

Em contraposição a esse cenário, demonstrando a existência de uma ainda incipiente, mas já presente, articulação municipal dos líderes comunitários das grotas, ocorreu em abril de 2019, a 1ª Conferência das Grotas de Maceió (Congrotam), organizada pelo Movimento de Humanização das Grotas, com representantes do poder executivo estadual, legislativo, empresários, academia, moradores e líderes comunitários.

A Conferência abordou os seguintes temas: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem, manejo de resíduos sólidos, habitação e contenção das encostas nas grotas. A proposta é que a Congrotam seja realizada todos os anos e, na ocasião, foram definidos alguns projetos de âmbito regional a serem trabalhados posteriormente¹⁴.

De iniciativa do mesmo movimento organizador da Conferência, foi relatado o mapeamento coletivo dos domicílios que se encontram em situação de risco. Ainda sem acompanhamento técnico da Defesa Civil, o trabalho foi iniciado envolvendo lideranças de 15 grotas e resume-se ao cadastramento das famílias, no intuito de caracterizá-las para posteriormente embasar o diálogo com o poder público.

Outra experiência de articulação das diversas comunidades é o “Campeonato Taça das Grotas”, um evento anual promovido pela Secretaria de Estado do Esporte, Lazer e Juventude (Selaj) desde 2017 no âmbito do Programa “Vida Nova Nas Grotas”, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento esportivo local, a partir de atividades com jovens e adolescentes. A experiência foi mencionada pelas lideranças comunitárias como uma oportunidade de integração entre as comunidades, mesmo não sendo de caráter reivindicativo e de atendimento de demandas sociais.

Por fim, ressaltam-se dois aspectos relevantes. O primeiro é a percepção da existência de relativa rivalidade política entre as diversas lideranças, ainda que não ostensiva, o que pode acarretar a desarticulação das iniciativas aglutinadoras mencionadas. E o segundo refere-se à dinâmica de organização comunitária centralizada, de atendimento a demandas imediatas e com baixa articulação regional.

Esse contexto não favorece a concepção de projetos de desenvolvimento local, em especial aqueles que se sustentam em processos participativos na eleição de demandas prioritárias pautadas nas

¹⁴ Mais informações disponíveis em:

(1) **CONGROTAM: I Conferência das Grotas de Maceió traz debate sobre saneamento básico:** <<https://www.anoticialagoas.com.br/2019/04/12/congrotam-i-conferencia-das-grotas-de-maceio-traz-debate-sobre-saneamento-basico/>>. Acesso em: 15/10/2019;

(2) **Conferência das grotas discute saneamento básico e abastecimento de água potável:** <<https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2019/04/12/conferencia-das-grotas-discute-saneamento-basico-e-abastecimento-de-agua-potavel/>>. Acesso em: 15/10/2019.; e

(3) **1ª Conferência das Grotas de Maceió discute humanização e infraestrutura de regiões periféricas da capital:** <<http://mulherdireitoshumanos.al.gov.br/noticia/item/2070-1-conferencia-das-grotas-de-maceio-discute-humanizacao-e-infraestrutura-de-regioes-perifericas-da-capital>>. Acesso em: 15/10/2019.

peculiaridades de cada território. Quando as pessoas se tornam beneficiárias passivas e permanentes de programas estatais verticalizados, reduz-se a chance daquela comunidade local se desenvolver.

Ao verticalizar as relações e desestimular as conexões horizontais, desmobilizando a inovação e a criatividade no enfrentamento coletivo dos problemas cotidianos, se eliminam os fatores necessários para o desenvolvimento da comunidade. Neste sentido, antecede a estruturação de projetos de desenvolvimento local, o investimento em ações de fortalecimento comunitário, ou ainda, a utilização de metodologia complementar que busque superar eventuais resistências na participação horizontal do processo.

3.4. Aspectos da organização comunitária das grotas analisadas

O processo investigativo para a elaboração deste Relatório possibilitou identificar os diferentes níveis de estruturação da organização comunitária das lideranças das grotas, demonstrando dinâmicas significativamente diferenciadas. A percepção destas diferenças se deu a partir da identificação de quatro aspectos relacionados à dinâmica estabelecida entre as lideranças atuais e a comunidade:

- Abrangência e legitimidade: alcance territorial a partir do reconhecimento de sua liderança frente aos moradores da comunidade;
- Capilaridade e autonomia: capacidade de articulação com os demais atores da localidade e independência em relação a grupos políticos;
- Proatividade e visão de futuro: rol de conquistas a partir de iniciativas de sua liderança, experiência na coordenação de projetos sociais e capacidade de planejamento de futuros projetos de desenvolvimento; e
- Estrutura organizativa: organização interna formal mediante a constituição de entidades ou associação de moradores e modelo centralizado/descentralizado de gestão.

A capacidade de promover um projeto de desenvolvimento socioeconômico local está diretamente relacionada à presença destes aspectos. Uma liderança legítima, autônoma, bem articulada, planejadora, proativa e estruturada de forma descentralizada provavelmente terá êxito na condução do processo de elaboração de um Projeto de DLIS. Além desses aspectos, a existência de grupos organizados, manifestações culturais e experiências comunitárias integradas auxiliam na adesão e organização de um projeto de desenvolvimento. O histórico de ocupação de cada território produz uma coletividade específica, com maior ou menor capacidade associativa.

Outro aspecto relevante a ser observado é a configuração territorial de um assentamento, ou seja, a presença de espaços de conexão e centralidades que possibilitam o encontro entre as pessoas, bem como a sua inserção no restante da cidade, com acessos livres e de fácil circulação. Desta forma, parte-se do princípio de que a possibilidade da comunidade vizinha se relacionar socialmente e economicamente com estes territórios é determinante no seu potencial produtivo e no seu desenvolvimento urbano.

O quadro 6 apresenta um breve resumo dos relatos das lideranças comunitárias entrevistadas, com o objetivo de contextualizar preliminarmente a dinâmica da organização comunitária dos grupos de grotas analisados. O quadro 7 apresenta um breve panorama de percepções, experiências, ações e espaços propícios para a convivência comunitária que podem gerar oportunidades e facilidades para a construção de um projeto de desenvolvimento local.



Quadro 6. Aspectos da organização comunitária das analisadas

Abrangência e legitimidade	
Iraci	A liderança comunitária não mora na grota, mas exerce a sua representatividade há muitos anos, apresentando legitimidade perante as famílias e em outras 17 grotas da região. Sua atuação se assemelha a de um “prefeito comunitário” e por ter ocupado um cargo público na estrutura administrativa municipal, exerce com certa facilidade a função de intermediário entre as demandas cotidianas e o poder público.
Artemísia Vila do Feitosa I e II	A liderança comunitária iniciou sua atuação há 7 anos, assumindo essa função após a desmobilização de uma antiga Associação de Moradores, que por sua vez, obteve muitas conquistas na comunidade. É reconhecido como representante da grota Artemísia, mas ainda não é uma referência para representar as demais grotas contíguas, sendo acionado eventualmente, com representatividade legítima, embora incipiente.
Santa Helena Santo Amaro	A liderança comunitária exerce essa representatividade há muitos anos e apresenta legitimidade perante as famílias das grotas Santa Helena e Santo Amaro, sendo acionado para a resolução das questões cotidianas de ambas as grotas.
Capilaridade e autonomia	
Iraci	A liderança comunitária relatou que a sua articulação com os demais atores locais é ampla devido ao longo tempo na função e à experiência em cargo público. Relatou também que anteriormente possuía vínculo com grupo político, mas atualmente atua de forma autônoma e com interlocução direta com o poder público e políticos proeminentes; conhece os empresários e comerciantes da região, articulando-se com eles, quando necessário.
Artemísia Vila do Feitosa I e II	A liderança comunitária relatou que a sua articulação com os demais atores ainda é limitada devido a sua recente ascensão. Apesar de se considerar independente, almeja vinculação política a algum grupo proeminente. Relatou também que, na sua visão, a constituição de uma associação formal está condicionada ao apoio de algum grupo político, alegando que o sucesso de uma entidade só é possível a partir desta articulação; conhece as demais lideranças da região e tem contatos esporádicos com estas.
Santa Helena Santo Amaro	A liderança comunitária relatou que a sua articulação com os demais atores locais é ampla devido ao longo tempo na função e a experiência em processos participativos anteriores. Relatou também que atua com autonomia, sem vínculo partidário ou a grupo político, tendo ainda um relacionamento bem estruturado com lideranças de outras grotas, participando de projetos comuns e contando com certa facilidade de interlocução com o poder público.
Proatividade e visão de futuro	
Iraci	A liderança comunitária relatou que praticamente todas as conquistas da região foram resultantes de suas iniciativas, como disponibilidade de ônibus, coleta de lixo e iluminação, além da primeira escadaria construída nas grotas de Maceió. Relatou também que apoia a iniciativa de projetos culturais; seus projetos para o futuro envolvem, em sua maioria, obras de infraestrutura para gerar emprego para os moradores das grotas.
Artemísia Vila do Feitosa I e II	A liderança comunitária relatou que até o momento ainda não obteve muitas conquistas, dado que as melhorias na grota foram resultantes da Associação de Moradores que o precedeu. Relatou também que está elaborando planos para o desenvolvimento da área e aposta no apoio político para conquistá-los; pretende construir uma sede para a Associação e buscar apoio para construção de creche, posto de saúde e melhorias no acesso.
Santa Helena Santo Amaro	A liderança comunitária relatou o amplo rol de conquistas para a região durante o período em que exerceu sua função, inclusive, coordenando projetos sociais com crianças e adolescentes. Relatou também que foi responsável pela criação do Programa Gari Comunitário, que teve início há 10 anos no local, antes de se estender para outras grotas, e atualmente está trabalhando em uma iniciativa de reciclagem para angariar fundos para financiar projetos sociais.
Estrutura organizativa	



Iraci	A liderança comunitária coordena a Associação de Moradores, que se encontra bem estruturada e com planos de reforma. A Associação cobra uma pequena taxa mensal para manutenção e recebe eventuais contribuições dos comerciantes locais.
Artemísia Vila do Feitosa I e II	A liderança comunitária ainda não formalizou a constituição de uma nova Associação de Moradores, mas já conta com o apoio de alguns moradores. Relatou que tem viajado para outras cidades para conhecer diferentes contextos comunitários e se capacitar para exercer a presidência da Associação.
Santa Helena Santo Amaro	A liderança comunitária coordena uma Associação de Moradores, que se encontra bem estruturada, em fase de crescimento e com planos de construção de nova sede, além disso, cobra uma pequena taxa mensal para manutenção e conta com logomarca, placa, camisetas e banners de divulgação.

Fonte: TERLIZZI, 2019. Elaborado a partir das entrevistas com as lideranças comunitárias.

Quadro 7. Percepções, experiências, ações e espaços propícios para a convivência comunitária nas grotas analisadas

Grotas	Percepções, experiências e ações	Espaços propícios para a convivência comunitária
Iraci	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico de conquistas coletivas a partir da luta da Associação; • Experiência de organização para o manejo de resíduos sólidos e eventuais mutirões para a limpeza de um córrego existente no local; e • Sentimento de pertencimento por meio do cuidado com o local, como plantio de flores na frente das casas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acessibilidade melhorada pelo Programa “Vida Nova nas Grotas”; • Espaços amplos para lazer das crianças; • Espaços que funcionam como locais de encontro dos moradores, como varais coletivos e “varandas” na frente das casas; e • Facilidade de acesso para carros e pedestres na cota mais baixa, embora necessite ser melhorado.
Artemísia Vila do Feitosa I e II	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico de conquistas coletivas a partir da luta da antiga Associação; • Mobilização para construção por mutirão de uma escadaria; • Possibilidade das famílias se cotizarem para a execução de pequenas melhorias; • Comércio locais relativamente bem estruturados; e • Sentimento de pertencimento por meio do desejo dos moradores permanecerem no local, adaptando suas moradias, se for o caso de reassentamento de algumas delas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampla área verde no interior da grota, propícia para encontros e festas; • Campo de futebol próximo a alguns comércios e serviços locais, com espaço livre ao redor para construção de equipamentos públicos; • Pequenos espaços aptos para construção de praças e áreas de lazer, inclusive em um deles os moradores improvisam bancos, para eventuais encontros entre os vizinhos; e • Facilidade de acesso para carros e pedestres na cota mais baixa, embora necessite ser melhorado.
Santa Helena Santo Amaro	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico de conquistas coletivas a partir da luta da Associação; • Mobilização de alguns moradores em protestos e em reuniões com o poder público; • Coleta seletiva de PETs para reciclagem, embora ainda incipiente; • Iniciativas locais de empreendedorismo; e • Contratação da mão de obra local nas obras do Programa “Vida Nova nas Grotas” (90% da equipe é constituída por moradores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pequena centralidade de comércio local próxima a Associação; • Acessibilidade melhorada pelo Programa “Vida Nova nas Grotas”; • Espaço destinado para projeto de reciclagem de lixo; • Pequenos espaços aptos para construção de praças e áreas de lazer; e • Facilidade de acesso para carros e pedestres na cota mais baixa, embora necessite ser melhorado.

Fonte: TERLIZZI, 2019. Elaborado a partir das entrevistas com as lideranças comunitárias.



As figuras 3 a 14 ilustram espaços propícios para convivência comunitária, ações e experiências coletivas nas grotas analisadas. As singularidades ilustradas possibilitam a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento local, onde cada comunidade poderá produzir projetos diferenciados e de acordo com o seu potencial e suas dificuldades.

Grota Iraci

Figura 3. Espaço utilizado para lazer das crianças



Figura 4. Local de encontro dos moradores e o uso de varais coletivos



Figura 5. Plantio de flores e o cuidado com o local



Figura 6. Vista geral da grota



Grotas Artemísia e Vila do Feitosa I e II

Figura 7. Campo de futebol utilizado pelos moradores



Figura 8. Área verde propícia para encontro dos moradores



Figura 9. Exemplo de comércio local



Figura 10. Escadaria construída por mutirão



Grotas Santa Helena e Santo Amaro

Figura 11. Programa Gari Comunitário



Figura 12. Pequeno espaço propício para encontro dos moradores



Figura 13. Local de armazenamento de PETs para reciclagem



Figura 14. Exemplo de empreendedorismo local



Fonte: TERLIZZI, 2019.

4. FASES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE DLIS

Na seção 1 deste Relatório, argumentou-se que um processo de desenvolvimento socioeconômico para superar quadros de vulnerabilidade social pressupõe investimentos integrados de natureza diversificada, dado que o enfoque meramente econômico não garante as mudanças necessárias para a superação da pobreza, sendo imprescindível que os investimentos locais estejam articulados a projetos sociais, em processos participativos que garantam o fortalecimento comunitário. A perenidade e a sustentabilidade do projeto dependem basicamente da capacidade da comunidade de autogerir e manter os benefícios conquistados.

Para demonstrar quais as potencialidades, dificuldades e oportunidades das grotas analisadas poderão sustentar um projeto de DLIS, será estabelecida uma conexão entre cada fase da metodologia, do diagnóstico e das recomendações de projetos.

Na fase que antecede a implementação de um projeto de DLIS deve ser definido quem será o indutor do processo, isto é, quem e por qual órgão público ou privado este agente será contratado para assessorar o grupo local¹⁵ na garantia da aplicação da metodologia proposta e na capacitação deste para a sua gestão. É recomendável que essa assessoria seja contratada pelo órgão público em um projeto exclusivamente voltado para o desenvolvimento local ou vinculado a um contrato de intervenções de obras de infraestrutura, enquanto um componente articulado.

Contudo, a própria comunidade pode se cotizar para contratar essa assessoria, situação essa que dificilmente aconteceria nas grotas analisadas, dada as características socioeconômicas da população e a sua capacidade de organização. Caso não seja viável a cotização, a assessoria técnica pode ser custeada pelo poder público ou executada por funcionários públicos capacitados, considerando que é diretriz do trabalho social a utilização de metodologias participativas nos âmbitos estadual e municipal.

Além disso, destaca-se que em Maceió foram identificadas algumas instituições possíveis para a aplicação das metodologias participativas. No entanto, é recomendável um mapeamento mais detalhado da capacidade técnica e operacional dessas instituições. A partir de informações extraídas das reuniões com representantes da academia e do poder público estadual e municipal, foi possível listar também um rol preliminar de instituições especializadas que atuam em processos de desenvolvimento local participativo.

4.1. Fase 1: Apropriação, sensibilização e constituição do Fórum de Desenvolvimento Local

Constituída a assessoria técnica que atuará no projeto de DLIS, o primeiro passo será estruturar o grupo local nas comunidades, a partir do diálogo individual com cada uma das lideranças para esclarecer o que se pretende fazer e como cada uma pode contribuir, ou seja, na sensibilização destas para iniciar o projeto, e posteriormente participar e gerenciar todas as demais etapas. O perfil de cada liderança demandará o desenvolvimento de capacidades apropriadas, sendo importante que a assessoria identifique as potencialidades e as fragilidades de cada uma.

¹⁵ O grupo local refere-se ao primeiro agrupamento de moradores locais, que posteriormente, irão compor o Fórum de Desenvolvimento Local.



Nesta fase se inicia o mapeamento dos atores que poderão compor o Fórum de Desenvolvimento Local, sendo recomendado que, para complementar essa fase e a construção do Plano de Desenvolvimento Local, seja identificado e disponibilizado online um cadastro georreferenciado de todas as entidades, ONGs e OSCIPs que atuam em Maceió.

Os atores devem ser definidos a partir das demandas prioritárias que as lideranças comunitárias identificaram de antemão ou de pessoas que direta ou indiretamente atuam na região. Em termos gerais, o diálogo deve se estender para pessoas que já possuem alguma influência nas comunidades, como, representantes do poder público, entidades, pastores ou padres de igrejas locais, comerciantes e políticos que interferem na dinâmica local.

Na sequência, na fase em que será necessário investir em estratégias de mobilização de toda a comunidade para a divulgação do projeto e buscar a sua adesão, deve-se contar com pessoas que têm efetivo poder de mobilização e de organização – função geralmente assumida pela própria liderança e pelos demais membros da associação (quando existente). Outros moradores que se mostrarem bons articuladores podem despontar neste momento e virem a ocupar posições estratégicas no processo.

A assessoria técnica deve engajar o grupo local para que seus membros consigam levar as informações e propostas ao maior número de moradores possível, e, se necessário, investir fortemente na capacitação dos membros para o desenvolvimento de atividades de sensibilização e participação. Em seguida, devem ser mapeados os espaços de encontro em que os moradores possam se reunir, mesmo que informalmente. Cada grota apresenta configurações espaciais que inibem ou incentivam os encontros, e esse fator interfere bastante na disseminação do projeto e na participação comunitária.

A constituição do Fórum de Desenvolvimento Local pode se basear em algum fórum existente, mas recomenda-se que este se forme em decorrência do resultado dessa etapa de discussão interna entre todos os moradores. Disseminado o projeto e constituído o Fórum, cada comunidade deve escolher o espaço mais apropriado para se reunir, sempre partindo da recomendação de não se utilizar de espaços associados ao poder público, para que o Fórum demonstre claramente possuir um caráter autônomo e independente.

Para esta primeira fase, algumas observações específicas devem ser consideradas:

Grota Iraci

- Como a liderança comunitária não reside na grota e representa outras grotas, pode ser necessário constituir outros representantes legítimos entre os moradores, como o morador mais antigo, o mais influente, o que participa da Associação de Moradores da região junto com o líder, ou outro critério a ser discutido. Para tanto, pressupõe: (i) diálogos e esclarecimentos sobre a importância da dedicação exclusiva a um projeto local, sem obviamente perder de vista o aspecto regional; e (ii) capacitação dos representantes para que sejam capazes de gerenciar e acompanhar todo o trabalho a partir de processos participativos;
- O envolvimento e o relacionamento estreito com comerciantes, representantes religiosos e de equipamentos públicos localizados nas bordas da grota são essenciais desde essa fase inicial;
- A existência de espaços propícios para pequenas reuniões entre vizinhos, sombreados por árvores e próximos às casas, é um diferencial e uma vantagem da comunidade; e
- A sensibilização e a mobilização podem ser intensificadas pela existência de parentesco entre boa parte dos moradores da grota.

Grotas Artemísia e Vila do Feitosa I e II



- Considerando o estágio de organização comunitária local, o desenvolvimento da autonomia e a articulação com outras lideranças caracterizam-se como fatores a serem fortalecidos, inclusive, para o estabelecimento do grupo local de moradores de forma não condicionada a grupos políticos ou entidades externas.
- Como as três grotas são contíguas e apresentam dinâmicas diferenciadas, será necessário avaliar a melhor estratégia para constituir um ou mais projetos e Fóruns de Desenvolvimento Local. Esta avaliação deverá ponderar se a tentativa de unificação pode incrementar ou reduzir a capacidade de mobilização das lideranças;
- O envolvimento e o relacionamento estreito com comerciantes e líderes religiosos das grotas são essenciais desde essa fase inicial;
- A existência de espaços propícios para pequenas reuniões entre vizinhos, como os que estão próximos a uma quadra de futebol, é um diferencial e uma vantagem da comunidade; e
- A sensibilização e a mobilização podem ser intensificadas pela existência de parentesco entre boa parte dos moradores da grotas.

Grotas Santa Helena e Santo Amaro

- Considerando a existência de uma Associação de Moradores bem estruturada e proativa, será fundamental envolver todos os seus membros, contando, sobretudo, com capacitação para gestão de processos participativos;
- A participação de membros da Associação de Moradores que não residem nas grotas, por razões diversas, deve ser avaliada para garantir a sua legitimidade de participar de um projeto de desenvolvimento local na condição de gestores proeminentes do processo;
- O envolvimento e o relacionamento estreito com comerciantes e líderes religiosos das grotas são essenciais desde essa fase inicial; e
- A existência de espaços propícios para pequenas reuniões entre vizinhos, como os que estão próximos à Associação, é um diferencial e uma vantagem da comunidade, inclusive, a existência de uma sede já é por si só um elemento agregador, pois é de fácil acesso e apropriada pelos moradores como um local de encontro.

Nessa fase inicial, o êxito de um projeto de desenvolvimento local depende basicamente de que sejam esgotados todos os esforços em constituir um Fórum de Desenvolvimento Local informado, capacitado e engajado na condução participativa de todo o processo. Se estas condições não estiverem presentes e garantidas, é provável que o projeto encontre obstáculos para sua efetivação, dado que construir um projeto com base em uma hierarquia muito centralizadora ou deixar de fora atores de forte influência na comunidade podem gerar rivalidades e polarizações.

4.2. Fase 2: Diagnóstico participativo e Plano de DLIS

Nesta fase, quanto maior for o envolvimento da comunidade no diagnóstico, maior será o seu nível de compromisso com a superação dos problemas, obstáculos ou limites que têm impedido a concretização de um processo natural de desenvolvimento. A identificação das potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas que podem alavancar o desenvolvimento local depende da disposição e disponibilidade dos membros do Fórum de Desenvolvimento Local para a coleta de informações.



Depende também do conhecimento do território, de seu histórico de ocupação e da dinâmica comunitária. Como cada morador tem um conhecimento próprio, é aconselhável uma escuta ativa do maior número de pessoas para balizar um diagnóstico preciso do potencial empreendedor (capital empresarial), associativo (capital social) e individual (capital humano) de cada grotá.

A escuta, o registro e a sistematização de informações de forma cuidadosa e legítima dependem de algumas características de personalidade e de formação cultural dos indivíduos, o que significa que nem todos os membros poderão exercer essa atividade da mesma forma. Para tanto, devem ser salientadas e incentivadas as habilidades peculiares para exercer um processo de pesquisa e investigação de cada membro do Fórum. Em cada grotá, certamente, o Fórum contará com uma estratégia específica e o tempo para o diagnóstico poderá variar conforme sua configuração.

O diagnóstico deve identificar: (i) dados secundários, que podem ser fornecidos por órgãos públicos ou de pesquisa; e (ii) informações sobre o que a localidade produz, vende e compra de fornecedores externos, se há arrecadação de impostos, programas e investimentos do setor público, ocupação da população, desemprego, renda, entre outros assuntos que caracterizem o setor produtivo local.

Os aspectos sobre o desenvolvimento social local, a demografia, o meio ambiente, o quadro político-institucional e cultural fornecerão diversas informações sobre a situação atual de cada grotá e o que a diferencia de outros territórios, além de desenvolver o sentimento de pertencimento e de convivência comunitária, e a percepção dos moradores sobre o cenário que se deseja manter e aquele que é necessário mudar para que ocorra o desenvolvimento local.

Algumas grotas analisadas apresentam algumas informações desse tipo, considerando que outros diagnósticos já foram realizados por órgãos públicos em função de programas implementados. No entanto, a existência desses momentos anteriores de levantamento de informações por parte do poder público (cadastros, pesquisas, entrevistas) pode ser elemento de desconforto entre os moradores de assentamentos precários em geral, dado que é comum ouvir reclamações sobre o excesso de cadastros e pesquisas sem qualquer efetividade – ainda que isto não tenha sido relatado nas entrevistas e nas abordagens pontuais realizadas.

Na etapa de elaboração do Plano de DLIS, deverá ser ampliada a assessoria técnica para a capacitação em planejamento estratégico, o que demandará dispor diferentes conteúdos e estratégias para as lideranças comunitárias e moradores. A abrangência territorial do Plano é também fundamental nesse momento, portanto, cada grupo deve ter bem delimitado onde começa e onde termina o espaço em que será possível atuar. Ademais, como os projetos de desenvolvimento são amplos, integrados e de complexidade diversa, podendo abranger grupos específicos ou toda a comunidade, isso demandará uma capacidade de receber e equacionar conflitos de interesse.

Por fim, o Plano deve ser debatido e aprovado com toda a comunidade, em especial com aquelas pessoas que farão parte e/ou serão beneficiadas com os resultados a serem alcançados.

Para essa segunda fase, algumas observações específicas devem ser consideradas:

Grotá Iraci

- A implementação do Plano de DLIS pode ser articulada com projetos específicos de infraestrutura e com contratação de mão de obra local, uma vez que já foram realizadas ações de urbanização, acessibilidade e mobilidade que contaram com essa interlocução;



- A execução das ações de melhorias habitacionais previstas no âmbito do Programa “Vida Nova nas Grotas”¹⁶ pode funcionar como um fio condutor para outros projetos de desenvolvimento, desde que haja integração metodológica e programática entre as equipes técnicas e os membros do Fórum de Desenvolvimento Local;
- A existência de uma Associação de Moradores nas proximidades da grota facilita a realização das atividades de diagnóstico, organização e manutenção das informações; e
- A proximidade com os comerciantes locais pode gerar oportunidades de emprego e renda, como a oferta de cursos de capacitação para os jovens se inserirem no mercado de trabalho. No entanto, não é possível de antemão levantar a proposição imediata dessa perspectiva, posto que um processo participativo não se coaduna com a imposição exógena de projetos.

Grotas Artemísia e Vila do Feitosa I e II

- A avaliação estratégica da constituição de um ou mais Planos de DLIS é fundamental na fase 2, uma vez que as três grotas, mesmo que contíguas, apresentam dinâmicas diferenciadas; e
- O mapeamento de potenciais parceiros para a estruturação do Plano deverá envolver os representantes do poder público da área de educação, assistência e saúde, posto que a comunidade já se mostra mobilizada para a conquista de equipamentos públicos dessa natureza para a região.

Grotas Santa Helena e Santo Amaro

- A articulação já previamente identificada com lideranças de outras grotas pode ser um fator importante a ser considerado, posto que, se for equilibrada, virá a favorecer a execução do Plano de DLIS no que se refere aos recursos e à estruturação de programas comuns;
- Os moradores que foram contratados pelo Programa Gari Comunitário ou pela construtora responsável pelas obras do Programa “Vida Nova nas Grotas” devem ser especialmente convidados para participar na elaboração do Plano, posto que, certamente, já possuem uma participação mais ativa na comunidade;
- O mapeamento de potenciais parceiros para a estruturação do Plano deverá envolver entidades que trabalham com reciclagem ou creches comunitárias, dado que parte da comunidade já se encontra engajada nessas iniciativas; e
- A existência de uma Associação de Moradores da grota Santa Helena facilita a realização das atividades de diagnóstico, de organização e de manutenção das informações.

O êxito dessa fase reside na concepção dos eixos estruturantes do desenvolvimento da localidade, ou seja, aquelas atividades principais capazes de suportar diversos tipos de empreendimento viáveis e sustentáveis. Sem uma visão de futuro viável e concreta, acontecerá, certamente, a desmobilização do Fórum de Desenvolvimento Local, visto que se não houver planos com prazos de curto e médio prazo, todo o processo provavelmente será interrompido, independentemente da trajetória percorrida.

¹⁶ A execução deste tipo de ação (melhorias habitacionais) pode se tornar articuladora de projetos de estruturação de cooperativas de serviços de reforma e capacitação de mão de obra, técnicas de mosaico, desenho, pintura e estêncil nas fachadas das casas e nos espaços coletivos. Nos projetos de intervenção física em territórios de múltiplas vulnerabilidades, é fundamental que a prioridade de uso do espaço seja definida coletivamente, a partir da necessidade mais premente, e da apropriação dos novos espaços construídos.

4.3. Fases 3 e 4: Agenda Local, Monitoramento e Avaliação

A definição de prioridades é parte do aprendizado de um planejamento participativo, considerando que quando há escassez de recursos é necessário estabelecer escolhas e administrar perdas, o que potencialmente contraria interesses e gera conflitos. Nesse sentido, é fundamental que seja escolhida uma primeira ação para ser executada, no curto prazo, pois sua execução torna-se um marco simbólico, provando que é possível fazer acontecer.

Para tanto, identificar quais as fontes de recursos e negociar sua disponibilidade para o projeto faz parte do aprendizado e exige uma aptidão que deverá ser buscada no âmbito da assessoria técnica a ser contratada.

Recomendam-se duas abordagens no planejamento para o arranjo produtivo local:

- Captação de capital de risco para novos empreendimentos ou para a reestruturação dos existentes, como cooperativas, incubadoras, “banco do povo”, microcrédito; e
- Agrupamento de diversas atividades no mesmo espaço para facilitar sistemas produtivos eficientes e interativos.

Considerando que boa parte dos recursos geralmente advém do poder público, é aconselhável integrar programas existentes com recursos para grupos e projetos específicos. Por exemplo, programas de microcrédito podem ser direcionados para moradores que possam ampliar alguma atividade produtiva comercial ou de serviços já em desenvolvimento.

Contudo, não se consegue realizar as ações de uma Agenda Local e constatar seus resultados e impactos no curto prazo, pois essas ações precisam ter continuidade por um largo período para efetivamente produzirem uma mudança de modelos mentais e de visões de mundo.

Nesse sentido, é importante que o Fórum de Desenvolvimento Local seja capaz de avaliar o cumprimento das etapas e dos prazos, bem como o alcance das metas, o que certamente demandará consultoria especializada em monitoramento e avaliação de projetos. Para que as mudanças proporcionadas na qualidade de vida da população sejam avaliadas, esse investimento deve ser focado na avaliação dos indicadores das políticas setoriais, como educação, saúde, emprego e renda, entre outros.

Para essa fase não foi possível traçar recomendações específicas para cada grota analisada, pois as especificidades dos Planos de DLIS, o nível de organização e o envolvimento que serão atingidos até essa fase são imponderáveis. O êxito de um processo de avaliação está na capacidade de investigar não somente as lições aprendidas, positivas e negativas, mas também de explicitar as aptidões adquiridas pelos membros do Fórum de Desenvolvimento Local e o seu poder de multiplicar boas práticas e ampliar a experiência para outras comunidades.

Em síntese, ressalta-se que o sucesso de uma intervenção dessa natureza está condicionado, especialmente, à superação das adversas condições socioeconômicas da população moradora das grotas de Maceió e do cenário político e econômico que for se configurando ao longo do percurso de implantação de um Projeto de DLIS. Esses cenários são o pano de fundo de qualquer projeto e sobre os quais há pouca governabilidade, aspectos que devem ser necessariamente monitorados para que não interfiram prejudicialmente no processo.



5. CENÁRIOS DE IMPLEMENTAÇÃO PARA PROJETOS DE DLIS

Um projeto de DLIS é constituído por diversos cenários interdependentes e subsequentes que comportam ações de naturezas diversas. Cada um desses cenários apresenta estratégias específicas de planejamento e gestão em função do grau de governança sobre cada ação e da possibilidade de constituição de parcerias e articulação de recursos. Enquanto muitas das intervenções serão de atribuição exclusiva do poder público, promotor do processo de desenvolvimento local, outras dependerão fortemente de parcerias firmadas entre a comunidade e as organizações locais.

Para tanto, definiram-se os seguintes cenários temporais para a implantação das ações:

- **Ações de curto prazo:** prazo entre 6 (seis) e 18 (dezoito) meses;
- **Ações de médio prazo:** prazo entre 18 (dezoito) e 36 (trinta e seis) meses;
- **Ações de longo prazo:** prazo superior a 36 (trinta e seis) meses.

5.1. Ações de curto prazo: implementação do projeto de DLIS

O protagonismo no processo de desenvolvimento socioeconômico depende essencialmente de mobilização e sensibilização da população local, fortalecendo as relações de confiança e cooperação entre os atores locais, constituindo o que se pode denominar de “Governança Territorial”¹⁷.

Nessa fase inicial na qual o Projeto é implementado, a distribuição de responsabilidades é mais clara, pois considera o promotor da intervenção à qual o projeto estará integrado. Partindo da premissa de que as intervenções físicas ou programáticas decorrem de iniciativas do poder público, é atribuição deste responder pela metodologia e escolher o indutor do processo de constituição da Governança Territorial.

Em se tratando de Projeto de DLIS, cabe ao órgão público, responsável pela intervenção, contratar empresas, profissionais, ONGs ou OSCIPs com capacidade de iniciar o processo e acompanhar a comunidade no diagnóstico e na estruturação dos projetos sociais e produtivos, além de auxiliar no estabelecimento de parcerias com as organizações capazes de dar sustentação a projetos específicos. Assim, a gestão dessa etapa inicial é de responsabilidade do órgão promotor da intervenção, que por sua vez supervisiona a assessoria responsável pela implantação do projeto, que passa então, em conjunto com a comunidade, a gerir toda a sua execução¹⁸.

Uma recomendação importante é adicionar à atribuição da assessoria contratada, em uma primeira intervenção, a capacitação de técnicos do quadro funcional do poder público em técnicas sociais significativas para a gestão de projetos dessa natureza, além de capacitar para supervisão de sua terceirização, para que o órgão público ganhe autonomia de execução e passe a gerenciar novas

¹⁷ Governança Territorial é um termo utilizado na metodologia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território (DIST), proposta para os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com o apoio direto do Fundo Socioambiental Caixa (FSA).

¹⁸ Cabe esclarecer que, por se tratar de um Projeto de DLIS que se dá a partir da gestão de um Fórum de Desenvolvimento Local, do qual participam representantes da sociedade e representantes do Poder Público, entende-se que é pequeno o risco de descontinuidade de vínculo com o órgão promotor.



iniciativas sem depender necessariamente de novas contratações. Além do mais, ações de fortalecimento institucional qualificam a gestão pública, incrementando sua capacidade de obter recursos externos na gestão de projetos estratégicos.

Outro aspecto importante a ser abordado, se refere à natureza da intervenção do poder público no território. Comumente, em função de sua estrutura administrativa, a iniciativa pública concentra diversas intervenções físicas e programáticas sob a responsabilidade de várias secretarias e órgãos da administração indireta, concorrendo entre si no protagonismo da sua execução ou atuando de forma desarticulada.

Para dotar esta gestão de melhor eficácia e eficiência, é recomendável a estruturação de uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP) que concentrará exclusivamente o planejamento das ações, integrando-as, sem necessariamente centralizar a sua gestão operacional, que pode permanecer sob o comando dos responsáveis técnicos de cada órgão envolvido. Alternativamente à constituição formal de uma UGP é imprescindível que a Secretaria promotora da intervenção institua um colegiado com representantes das demais Secretarias que atuam no território para o planejamento de ações e cronogramas integrados.

O resultado esperado nessa etapa inicial é a instituição do Fórum de Desenvolvimento Local, que conduzirá de forma deliberativa, com o apoio da assessoria contratada, todo o processo de planejamento e gestão dos projetos de desenvolvimento socioeconômico local. Esse Fórum se relacionará diretamente com a UGP constituída ou colegiado alternativo do poder público, racionalizando os esforços, públicos e comunitários, destinados ao planejamento integrado das variadas intervenções.

Em outras palavras, nessa etapa a comunidade deverá conquistar o protagonismo da intervenção, para que se capacite para a interlocução direta e eficaz com o poder público e com os demais agentes que atuam no território e para garantir que os projetos que forem modelados no decorrer do processo, tenham adesão e aderência às reais necessidades e potencialidades dos moradores.

Nessa etapa inicial os custos envolvidos se resumem na parcela inicial da remuneração da assessoria técnica contratada, que, em média, apresenta para todas as etapas um valor total equivalente a 5% (cinco por cento) do valor final da intervenção física com a qual se articula. Este valor percentual médio foi calculado a partir de uma sondagem com empresas que atuam com metodologias semelhantes em projetos de desenvolvimento local e já inclui a subcontratação das organizações que atuarão em conjunto no desenvolvimento dos projetos específicos e da logística de apoio ao processo, tais como equipamentos, despesas de comunicação e mobilização, materiais didáticos e outros.

5.2. Ações de médio prazo: elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Local

A plena capacidade da comunidade de identificar as suas potencialidades e oportunidades constitui-se em um elemento estruturador da governança territorial, para que possa alavancar o desenvolvimento local, bem como os problemas, obstáculos ou limites que têm impedido a sua efetivação. Somente mediante a apropriação deste diagnóstico é que se torna possível estruturar o planejamento de projetos e ações para o desenvolvimento de um projeto comum e articulado com o território.



A aptidão desejada para tal capacidade é adquirida a partir de prática de entrevistas, interpretação dos dados, discussão e análise dos pontos positivos e lacunas. O processo de aprendizado se dá a partir da atuação coletiva, em oficinas de trabalho ou assembleias, quando destacam-se pessoas com habilidades pessoais para este tipo de atividade.

Finalizado o diagnóstico, inicia-se a fase de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local, sob a responsabilidade da própria comunidade, por meio do Fórum de Desenvolvimento Local já constituído e assessorado pela consultoria contratada, sendo que esta última se legitima enquanto a indutora do processo, observados os cuidados de não o conduzir unilateralmente.

Nessa etapa, recomenda-se também a estruturação de um Programa de Inclusão Digital a ser ofertado aos moradores das comunidades, colaborando com o processo de capacitação para a gestão autônoma do diagnóstico e do Plano. A inclusão digital tem estreita ligação com a inclusão social, uma vez que a sociedade atual é cada vez mais permeada pelas tecnologias de comunicação e informação e, dessa forma, seria possível promover a democratização do acesso às tecnologias, visando à inclusão de todos na sociedade da informação¹⁹.

Para tanto, um Programa que venha a ser criado pelo poder público local, deve envolver processos de capacitação de moradores de todas as idades e investimentos na infraestrutura de acesso à internet, fomentando o investimento na infraestrutura de transmissão de dados e a expansão da conectividade²⁰. Deve ainda, contar com linhas de crédito para a aquisição de computadores pessoais para fins de trabalho e estudo e incrementar a tecnologia digital das escolas públicas.

No mesmo sentido, recomenda-se a utilização de tecnologia da geoinformação para que o poder público crie uma plataforma integrada e georreferenciada das entidades sociais que atuam no estado e no município, como suporte para auxiliar os Fóruns Locais na busca de parcerias para a estruturação dos Planos de Desenvolvimento Local.

Além do Programa de Inclusão Digital, considerado prioritário, e independentemente da participação direta do poder público no processo de estruturação de projetos, é recomendável vincular ou criar programas com normas e diretrizes próprias, que possam ser pleiteadas pelas comunidades como suporte à construção do Plano de Desenvolvimento Local e da Agenda Local e como subsidiários de projetos mais robustos.

O quadro 8 apresenta uma lista preliminar de programas que podem cumprir esse objetivo, a sua descrição, iniciativas do poder público já identificadas e recomendações do que pode ser criado ou aprimorado sob a iniciativa do poder público.

¹⁹ Em 2019, foi publicada a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes – iniciativa da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em parceria com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e com o Ministério das Comunicações (MCom) – que expressa uma agenda pública brasileira sobre o tema da transformação digital nas cidades do país. Disponível em: < <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/grotas-estrategias-urbanas-e-habitacionais>>. Acesso em: 15/10/2019.

²⁰ Cabe salientar que, em algumas localidades, ainda será necessário, concomitantemente, garantir a universalização do acesso à energia elétrica, seja esta padrão ou alternativa (fotovoltaica, eólica, entre outras).



Quadro 8. Iniciativas sociais como suporte ao Plano de Desenvolvimento Local

Programa	Descrição	Iniciativas do poder público identificadas e recomendações
Microcrédito produtivo	Incentivo ao empreendedorismo por meio do microcrédito produtivo oferecido ao microempreendedor de baixa renda a ser utilizado exclusivamente para melhorar, ampliar ou iniciar um negócio.	<p>Governo Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa Progredir vinculado à Bolsa Família, operado pela Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. <p>Governo Estadual:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Crédito Produtivo operado pela Agência de Fomento de Alagoas (Desenvolve). <p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> Articular os programas existentes aos projetos de desenvolvimento, aprimorando-os conforme o diálogo estabelecido com os Fóruns Locais.
Capacitação Profissional Continuada	Aprendizado técnico e profissional relacionado a atividades produtivas com vistas ao aumento da capacidade de inserção no mercado de trabalho.	<p>Governo Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), para estudantes de baixa renda de escolas da rede pública de Ensino Médio, bolsistas de escolas particulares, estudantes do Educação Jovens e Adultos (EJA) e beneficiários de programas sociais, como o Bolsa Família. Programa Qualifica Mulher, para mulheres vítimas de violência doméstica em situações de dependência econômica dos agressores, operado pelo Instituto Federal de Alagoas (IFAL), Campus de Maceió. <p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> Criar programas de capacitação específicos por faixa etária e gênero e articulados às atividades produtivas que forem definidas pelo Fórum Local.
Formação de Agentes Culturais	Aperfeiçoamento e incentivo ao empreendedorismo de pessoas envolvidas no desenvolvimento da cultura, promoção e a preservação da diversidade cultural, fortalecimento das comunidades culturais e	<p>Não foram localizadas iniciativas públicas, a não ser uma menção a um Projeto de Incubadora Cultural da Secretaria de Estado da Cultura (Secult).</p> <p>Recomendação:</p>



	consolidação das políticas públicas de cultura.	<ul style="list-style-type: none"> Estruturar um programa no âmbito da Secretaria de Estado da Cultura, com a oferta de projetos articulados às características culturais diagnosticadas nas comunidades.
Coleta seletiva e reciclagem	Incentivo à prática de organizar, de forma diferenciada, os resíduos sólidos que podem ser reciclados, vinculada ao empreendedorismo e à inclusão social e econômica na triagem e venda do material para empresas de produção de matéria prima reciclada.	<p>Governo Estadual:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa Alagoas Catador, operado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (Semarh), para o fomento de organizações produtivas de materiais recicláveis com atividades de capacitação, formação e assessoria técnica, organização e apoio de redes de comercialização dos produtos reciclados. <p>Governo Municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> Contrato com cooperativas de catadores, operado pela Superintendência Municipal de Limpeza Urbana (SLUM), para a implantação da coleta seletiva porta a porta, em incentivo ao cooperativismo. <p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> Articular os programas existentes aos projetos de desenvolvimento e ao Programa Gari Comunitário em execução, aprimorando-os conforme o diálogo estabelecido com os Fóruns Locais.
Capacitação e implantação de Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco	Capacitação e contratação de moradores das comunidades para a participação, em conjunto com os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs) ²¹ .	<p>Não foram localizadas iniciativas públicas de formação e contratação de moradores para a gestão de risco.</p> <p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> Estruturar um Programa de Capacitação para Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco, no âmbito da Defesa Civil, com a oferta de projetos articulados aos Projetos de DLIS e às intervenções físicas

Fonte: TERLIZZI, 2019.

²¹ Sistemas de monitoramento e alerta para desastres são instrumentos utilizados para acompanhar a evolução de sinais perceptíveis de que há a probabilidade de acontecerem eventos adversos que podem resultar em danos à comunidade. A comunidade pode estabelecer seus sistemas, a partir das informações disponíveis e alcançáveis, tanto pela tecnologia disponível quanto por ações criativas decorrentes do conhecimento da realidade local, por meio dos NUDECs.



5.3. Ações de longo prazo: implementação progressiva da Agenda Local e do monitoramento

A construção de uma Agenda Local consiste na definição das ações que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico, organizadas em um cronograma de prioridades e dos responsáveis pela sua efetivação. É imprescindível que sejam identificadas quais ações podem ser executadas pela comunidade e quais necessitam de apoio público ou parcerias, definindo dentre todas as que estão sob sua governança quais podem impulsionar o Projeto de DLIS no seu início. A escolha de uma ação inicial que gere resultados imediatos e positivos é estratégica para a adesão de um maior número de pessoas e a conquista de confiabilidade do processo.

O fio condutor continua sob a responsabilidade do Fórum, com o apoio da assessoria contratada. Após a definição dos projetos específicos, a gestão começa ser compartilhada com outros agentes, identificados a partir das fontes de recursos para a execução. Esses recursos podem ser públicos, privados ou dos moradores, a depender da magnitude da intervenção; e as parcerias e arranjos institucionais para implementação podem ser diversificadas.

Essas ações de longo prazo acontecem progressivamente e sua conclusão depende da conquista da autonomia plena da comunidade na gestão dos projetos, ou seja, a capacidade de negociar, gerenciar, monitorar e estruturar processos produtivos que alimentem novos projetos.

Nessa etapa, é quando proporcionalmente o maior montante de recursos destinado para a assessoria é dispendido, posto que será necessário estruturar e oferecer insumos para que os projetos se sustentem e comecem a gerar resultados. O poder público, por sua vez, eventualmente será demandado pelo Fórum para a oferta de recursos para sustentar projetos específicos e pontuais ou para se consorciar a outros agentes. Poderão ser demandados também recursos e terrenos para a construção de edificações e implantação de equipamentos comunitários, como creches, padarias, centros de reciclagem, entre outros projetos associativos produtivos e de prestação de serviços.

Além do suporte à Agenda Local com a oferta de programas, o poder público pode investir na proposição de eventos para a troca de experiências, apresentando os projetos em desenvolvimento, seus sucessos e dificuldades. Esses eventos abertos ao público possibilitam aprimorar a intervenção mediante o debate e o acolhimento de sugestões, além de permitir que os resultados incentivem novas iniciativas e despertem o interesse de organizações e empresas em oferecer insumos para a condução do processo.

Além disso, a divulgação das iniciativas locais em espaços de troca de experiências possibilita o empoderamento, fortalecimento do papel das comunidades enquanto multiplicadoras das boas práticas, e estruturação do trabalho em rede e da cultura do trabalho cooperativo em amplo sentido.

Por fim, é a partir da capacidade de gestão adquirida pelos moradores (o aumento do capital humano), do fortalecimento do Fórum Local (o aumento dos capitais social e empresarial coletivo) e da sustentabilidade dos projetos implantados (o aumento da renda e da circulação de riqueza local) que se encerra a participação da assessoria contratada e fecha-se o ciclo do Projeto de DLIS, tornando o território um espaço propício para gerar novos empreendimentos, já sem a necessidade de apoio e sustentação externa. O quadro 9 resume todo o processo, organizando as principais ações a serem executadas nos diferentes cenários, seus gestores e o custo fixo mínimo envolvido.



Quadro 9. Cenários, ações e gestores para a implantação de um projeto de DLIS

Cenários	Etapa	Ações	Gestor	Custo fixo
Curto prazo	Implantação de projeto de DLIS	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação de assessoria técnica para acompanhamento e capacitação da população para a gestão do projeto; • Capacitação da população para a gestão do processo; • Constituição do Fórum de Desenvolvimento Local; e • Instituição de uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP), quando necessário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder público, mandatário da intervenção no território; e • Empresa contratada para a assessoria do Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico. 	Em média, um total de 5% do valor da intervenção
Médio prazo	Elaboração e implantação do Plano de Desenvolvimento Local	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico participativo de necessidades e potenciais; • Levantamento de parcerias; • Planejamento das ações; • Criação de um Programa de Inclusão Digital e expansão da infraestrutura de acesso à internet; • Criação de uma plataforma integrada e georreferenciada das entidades sociais que atuam no estado e no município; e • Criação de programas específicos por parte do poder público em apoio ao Plano de Desenvolvimento Local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade; • Empresa contratada para a assessoria do Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico; • Poder Público, na criação de Programa de Inclusão Digital e de uma plataforma georreferenciada de entidades sociais; e • Poder Público, na criação de programas de suporte à Agenda Local. 	
Longo prazo	Implantação progressiva da Agenda Local e do monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação de projetos específicos, atividades e oficinas, conforme o Plano de Desenvolvimento Local; • Fortalecimento do Fórum de Desenvolvimento Local para o monitoramento e gestão do processo; e • Proposição pelo poder público de eventos de troca de experiências. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade; • Empresa contratada para assessoria do Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico; • Entidades e organizações especializadas, conforme projeto; • Agentes financeiros de projetos específicos; e • Poder público, na proposição de eventos de troca de experiências. 	

Fonte: TERLIZZI, 2019.



5.4. Parcerias e arranjos institucionais para a implementação de projetos

Para a definição de parcerias e arranjos institucionais em um Projeto de DLIS devem ser considerados partícipes a comunidade e seus moradores, o poder público, as entidades sociais (ONGs e OSCIPs), as empresas privadas e as agências de financiamento, ocupando as funções de gestores, facilitadores, parceiros ou colaboradores.

Ressalta-se a importância de construção de uma plataforma georreferenciada contendo empresas, ONGs e OSCIPs para atuar como parceiros em distintos arranjos institucionais com as comunidades em suas iniciativas de desenvolvimento local. Pode ser acrescentada a essa plataforma, uma lista de instituições, programas, projetos e ações que possam apoiar a estruturação de projetos.

Como forma de iniciar esse esforço, foram mapeados possíveis parceiros, nacionais e locais, para atuação nas grotas em projetos com base metodológica DLIS ou similar (Quadro 10). Esse mapeamento não tem a intenção de validar o trabalho das instituições, apenas elencar algumas alternativas de conhecimento público.

Ademais, cabe salientar que são inúmeras as instituições que se propõem a trabalhar com comunidades, sendo necessária uma análise apurada sobre a sua natureza, para evitar a articulação com organizações de cunho assistencialista e benemérita, que não se estruturam a partir de parcerias ou do trabalho em rede, em processos de desenvolvimento local.



Quadro 10. Mapeamento preliminar de possíveis parceiros para implementação de um projeto de DLIS

Organização	Áreas de atuação	Parcerias anteriores	Formas de contribuição
Assessoria para o processo de desenvolvimento			
Instituto Elos (parceiro nacional)	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilização e desenvolvimento de lideranças; Desenvolvimento comunitário e local; Desenvolvimento de tecnologias sociais; Planejamento estratégico e diagnóstico participativo; e Revitalização de espaços públicos e comunitários. 	<ul style="list-style-type: none"> Unesco; Erasmus+; Caixa Econômica Federal; Agência Brasileira de Cooperação; Porto de Santos; Brazil Foundation; Bernard van Leer Foundation; Bertha Foundation; Instituto Votorantim; Fundação Renova; Instituto Lojas Renner; Natura; VIVO. 	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria direta; Fomento e execução; Metodologia ELOS de tecnologia social; e Incubadora de projetos específicos de desenvolvimento.
Instituto Kairós - Ética e Atuação Responsável (parceiro nacional)	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento local socioeconômico e socioambiental; Incubação e aceleração de pequenos empreendimentos; e Turismo de base comunitária. 	<ul style="list-style-type: none"> Unicef; Fundação Dom Cabral; Financiadora de Estudos e Pesquisas em Inovação e Tecnologia; Universidade Federal de Minas Gerais; Fundação Banco do Brasil; Itaú; SEBRAE; Instâncias de governo (municipais, estaduais e federais); Folha de São Paulo; British Council; Fundação Vale; Instituto de Socioeconomia Solidária. 	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria direta; Fomento e execução; e Incubadora de pequenos empreendimentos.
Instituto para o Desenvolvimento de Alagoas (IDEAL) (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa e execução de projetos de desenvolvimento, memória e identidade local; Capacitação em gestão comunitária; Planejamento estratégico e diagnóstico participativo; e Economia solidária. 	<ul style="list-style-type: none"> Sebrae; Prefeitura Municipal de Maceió. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão e execução de projetos de desenvolvimento socioeconômicos; Projetos de economia solidária; e Formação em metodologias participativas, diagnósticos, mobilização e protótipos de soluções.
Unitrabalho - Incubadora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa e assessoria para execução de projetos de economia solidária; e Planejamento estratégico e diagnóstico participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> PETROBRAS; CHESF; BNDES; Fundação do Banco do Brasil; Dow Brasil; Governo do Estado da Bahia; Prefeituras municipais; MCT/FINEP; MTE/SENAES; CNPq. 	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria direta; Fomento e execução; e Pesquisa e intermediação com instituições de pesquisa.
Parcerias em projetos de desenvolvimento			
Instituto Rede Mulher Empreendedora	<ul style="list-style-type: none"> Capacitação em empreendedorismo, comunicação, liderança e ferramentas digitais. 	<ul style="list-style-type: none"> ONU Mulheres; Google; Instituto Federal de Brasília; Gerando Falcões; Gol de Letra; Fundação Estudar; SENAC/SP; Defensoria 	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação profissional e empreendedorismo para mulheres.



(parceiro nacional)		Pública do Mato Grosso do Sul; Governo do Estado de São Paulo; Governo do Estado do Pará; Governo do Estado de Pernambuco; Prefeitura Municipal de Maceió.	
NoFront (parceiro nacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação em educação financeira, padrões de consumo, consumo consciente, técnicas de negociação e quitação de dívidas, economia e mecanismos de planejamento financeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rede Mulher Empreendedora; Google; Instituto Procomum; Fundação Tide Setubal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos online de educação financeira para jovens (linguagem hip hop).
Afojubá Dança Afro (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de matriz africana; e • Capacitação em dança e teatro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Palmares; Fundação Municipal de Ação Cultural; UFAL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de matriz africana; e • Capacitação para produção de espetáculos de teatro e dança.
Associação Artística Saudáveis Subversivos (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de projetos socioculturais, cineclube, oficinas de audiovisual, coprodução e produção de documentários; • Produção de eventos de artes integradas; e • Produção de espetáculos de artes cênicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica de Artes da UFAL; - Ateliê SESC de Cinema; Fundação Municipal de Ação Cultural de Maceió; Oi Futura; MEC; Programa de Cultura do Banco do Nordeste; Chesf; Petrobrás. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas para capacitação e produção de cinema e teatro.
Centro de Cultura e Estudos Étnicos Anajô (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de comunicadores comunitários; e • Oficinas culturais de matrizes étnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Palmares; Fundação Municipal de Ação Cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de comunicadores sociais; • Oficinas culturais de matrizes étnicas; e • Cineclube de temática negra.
Companhia Teatro da Meia Noite (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação e produção de teatro e dança. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Municipal de Ação Cultural; Secretaria do Estado da Saúde; Petrobrás; SESI; Secretaria Estadual de Educação; Universidade Estadual de Saúde; Ministério de Esportes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação em teatro de rua e para idosos com temática de saúde.
Instituto Ação para o Desenvolvimento e Cidadania (IADEC) (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento de microcrédito; • Elaboração e execução de projetos de qualificação profissional; e • Capacitação na produção de cinema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instâncias de governo (municipais, estaduais e federais); Sebrae; Febraban; Projovem - Consórcio Nacional de Juventude; Plantec. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e execução de projetos de qualificação profissional e formação de agentes de crédito (análise socioeconômica e riscos); e • Capacitação e produção de documentários (audiovisual).
Instituto Terraviva (parceiro local)	<ul style="list-style-type: none"> • Educação ambiental; • Projetos ambientais; • Mobilização comunitária para cultivo, manejo e comércio de produtos orgânicos; e 	<ul style="list-style-type: none"> • Instâncias de governo (municipais, estaduais e federais). 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos relacionados ao desenvolvimento de soluções ambientais; e • Projetos de bioconstrução.



	<ul style="list-style-type: none"> • Arte educação. 		
<p>Patacuri Cultura, Formação e Comunicação Afro-ameríndio (parceiro local)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas culturais de matrizes étnicas; e • Capacitação em artes cênicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Palmares; Universidade Estadual de Alagoas; Ateliê SESC de Cinema de Alagoas; Fundação Municipal de Ação Cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de matriz africana.
<p>Projeto Alternativo de Apoio a Meninos e Meninas de Rua – Erê (parceiro local)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de projetos sociais e mobilização social; e • Formação de comunicadores comunitários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Saúde; Instâncias de governo (municipais, estaduais e federais). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social em áreas de risco.

Fonte: TERLIZZI, 2019.



6. PROPOSTAS E ESTRATÉGIAS DE AÇÕES PARA PROJETOS DE DLIS

A metodologia de implementação de um projeto de DLIS se baseia na construção de um processo de desenvolvimento a partir do potencial e das dificuldades singulares de cada comunidade. O quadro 11 apresenta uma síntese das ações recomendadas e elaboradas com base nos aspectos conceituais apresentados na seção 1 e nas características socioeconômicas e organizacionais analisadas na seção 3.

Embora este primeiro conjunto de recomendações tenha sido elaborado para as seis grotas, no universo das cem existentes em Maceió, considera-se que as propostas e estratégias podem ser direcionadas para as demais grotas – adaptando-as ao contexto local, ao estágio de organização comunitária encontrado e aos programas e projetos em andamento – principalmente se forem concebidas mediante:

- Processos participativos para promover a inclusão social no combate à desigualdade e à superação da vulnerabilidade social;
- Intervenções diversificadas para incentivar o fortalecimento comunitário e a valorização cultural, por meio de processos associativos que garantam a apropriação igualitária de seus resultados;
- Fortalecimento do empreendedorismo, articulado à implantação de infraestruturas e à construção de espaços de aprendizado e de produção produtiva solidária;
- Processos educativos, para valorizar a infraestrutura instalada e as mudanças comportamentais em relação ao meio ambiente e à vida saudável;
- Articulação de recursos e intervenções com foco no território, para fomentar a integração deste à cidade;
- Elaboração de diagnósticos socioeconômicos participativos para a tomada de decisão, estimulando a compreensão e a vivência da complexidade dos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas; e
- Acompanhamento e avaliação das intervenções, por meio da discussão das prioridades, dos resultados a serem alcançados e dos problemas a enfrentar.

A partir das estratégias de ações, propõem-se os programas a serem ofertados pelo poder público e os projetos a serem desenvolvidos em parceria com o setor público e privado, que podem funcionar como indutores de um amplo projeto de DLIS.

Ressalta-se que essa proposição não deve ser imposta, mas estruturada em um processo de discussão comunitária e articulada, preferencialmente, aos programas já oferecidos pelo poder público (estadual ou municipal), que, por sua vez, servirão de apoio ao que for pactuado coletivamente. Nesse sentido, o quadro 12 indica programas e projetos considerados prioritários para cada grotá, mas não em detrimento de todos os demais passíveis de serem implementados.



Quadro 11. Estratégias de ações de curto, médio e longo prazo para as grotas

Ação	Iraci	Artemísia e Vila do Feitosa I e II	Santa Helena e Santo Amaro
Ações de curto prazo			
Fortalecimento das lideranças locais	<ul style="list-style-type: none"> Constituir outros representantes legítimos entre os moradores e com dedicação exclusiva para as ações propostas. 	<ul style="list-style-type: none"> Estimular a autonomia da liderança comunitária e sua articulação com as demais lideranças e/ou moradores da antiga Associação de Moradores. 	<ul style="list-style-type: none"> Envolver todos os membros da Associação de Moradores e investir em capacitação para gestão de processos participativos.
Apropriação das relações interpessoais entre os moradores	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer os laços comunitários existentes nas relações interpessoais de boa parte dos moradores devido ao parentesco entre eles. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer os laços comunitários existentes nas relações interpessoais de boa parte dos moradores devido ao parentesco entre eles e aos vínculos existentes na antiga Associação de Moradores. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoiar a legitimidade angariada pela liderança na condução de projetos sociais.
Escolha de espaços para reuniões e assembleias	<ul style="list-style-type: none"> Apoiar a Associação de Moradores com insumos ou equipamentos, se necessário, para a condução de reuniões e atividades de diagnóstico, organização e manutenção das informações. 	<ul style="list-style-type: none"> Equipar os diversos espaços propícios para reuniões entre vizinhos, mesmo que informais e diversificadas, e os locais de encontro e convivência comunitária. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoiar a Associação de Moradores com insumos ou equipamentos, se necessário, para a condução de reuniões e atividades de diagnóstico, organização e manutenção das informações.
		<ul style="list-style-type: none"> Apoiar a construção de uma sede para a Associação de Moradores para a condução de reuniões e atividades de diagnóstico, organização e manutenção das informações. 	
Ações de médio prazo			
Instituição do Fórum de Desenvolvimento Local	<ul style="list-style-type: none"> Envolver na discussão, participação e/ou constituição do Fórum os(as): (i) comerciantes da região, localizados no lado externo da grota e nas ruas de acesso; (ii) representantes dos equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde, localizados nas proximidades da grota; e (iii) lideranças religiosas atuantes em trabalhos assistenciais. 		
Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local	<ul style="list-style-type: none"> Articular a execução do Plano de Desenvolvimento Local com a implementação da rede de drenagem e a contratação de mão de obra local; e Fortalecer o comércio local para aumentar as oportunidades de emprego e renda por meio da oferta de cursos de capacitação para os jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> Articular a execução do Plano de Desenvolvimento Local com projetos de melhorias de espaços públicos, esporte e lazer; e a construção de uma sede para a Associação de Moradores e de equipamentos públicos comunitários, como creches. 	<ul style="list-style-type: none"> Articular a execução do Plano de Desenvolvimento Local com o Programa Gari Comunitário e o mapeamento de parceiros para projetos de coleta seletiva e de reciclagem de resíduos sólidos.



Ações de longo prazo		
<p>Execução de programas e projetos (já previstos ou instalados) definidos pelo Fórum de Desenvolvimento Local</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articular metodologicamente programas e projetos, como a contratação de mão de obra local para as ações de melhorias habitacionais do Programa “Vida Novas nas Grotas”, fortalecendo a sustentabilidade dos projetos de DLIS 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar o Programa Gari Comunitário, as atividades de reciclagem e a contratação de mão de obra local, fortalecendo a sustentabilidade dos projetos de DLIS.

Fonte: TERLIZZI, 2019.

Quadro 12. Programas e projetos prioritários para as grotas

Iraci	Artemísia Vila do Feitosa I e II	Santa Helena Santo Amaro
<p align="center">Programas a serem ofertados pelo poder público</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão digital; • Capacitação Profissional Continuada com a oferta de cursos de capacitação e inserção dos jovens no mercado de trabalho, relacionado ao setor produtivo; • Formação de Agentes Ambientais, considerando a localização da grota em uma região ambientalmente estratégica; e • Capacitação e implantação de Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão digital; • Microcrédito para a qualificação produtiva dos comércios e serviços locais; • Gari Comunitário, considerando uma atividade já iniciada na grota; • Formação de Agentes Ambientais, considerando que a grota ainda apresenta ampla área verde preservada utilizada pelos moradores; e • Capacitação e implantação de Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão digital; • Microcrédito para a qualificação produtiva dos comércios e serviços locais; • Coleta seletiva e de reciclagem de resíduos sólidos, para apoiar projeto já iniciado na grota e articular ao Programa Gari Comunitário; • Formação de Agentes Culturais, para a valorização das três bandas locais de pífano; e • Capacitação e implantação de Mobilizadores Ambientais e Gestores de Risco.
<p align="center">Projetos a serem desenvolvidos em parceria com o setor público e privado</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de permacultura (técnica propícia considerando a relevância ambiental da região); • Cursos de ervas e medicina alternativa (prática propícia considerando o plantio já realizado pelos moradores); • Curso de capacitação para o plantio e manutenção de hortas comunitárias; e • Oficinas de arte, estamperia e costura, considerando a prática já exercida por alguns moradores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creche comunitária, considerando reivindicação prioritária da comunidade; • Fábrica de blocos ou telhas, em função da precariedade das edificações; e • Oficinas de teatro e cinema, dada a presença de muitos jovens e à proximidade de equipamentos de cultura e lazer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Padaria comunitária, em complementação ao limitado comércio instalado no local; • Incubadora de cooperativas e de pequenos negócios, dado a capacidade associativa da comunidade identificada; • Fábrica de blocos ou telhas, em função da precariedade das edificações; e • Formação de cooperativa de reciclagem em decorrência de projeto já iniciado.

Fonte: TERLIZZI, 2019.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição e priorização de projetos e estratégias de ações para o desenvolvimento socioeconômico fundamenta-se na sua aderência ao território sob intervenção, dado que é nele que a qualidade de vida e a desigualdade ganham a dimensão do cotidiano e onde se estabelece as condições para a superação da vulnerabilidade e o fortalecimento do desenvolvimento humano e produtivo de seus moradores e demais atores sociais.

O território é plural e diversificado, singular e indivisível e deve ser o centro do desenvolvimento humano, social e urbano. Nesse sentido, as políticas públicas devem ter capacidade de incorporar as particularidades dos territórios nas suas diversas escalas. Uma intervenção integrada pressupõe que o planejamento das ações seja resultado das contribuições dos vários setores da sociedade, cada qual com suas atribuições e capacidades, considerando a realidade existente e que se manifesta na dinâmica das relações intrapessoais e das conexões intraurbanas.

A própria comunidade deve gerenciar o seu processo de desenvolvimento, com a contribuição do poder público enquanto indutor de suas potencialidades por meio da proposição de programas capazes de se adequarem à diversidade e à complexidade de cada localidade. O terceiro setor, ONGs e OSCIPs, por sua vez, têm a função profícua de auxiliar no processo, mediante parcerias para o apoio a projetos construídos por todos os partícipes envolvidos na construção de uma visão de futuro para cada um dos territórios.

Em síntese, as propostas e recomendações apresentadas neste Relatório buscam:

- Construir convergência entre as políticas de interesse territorial;
- Readequar ou reformular programas, projetos e ações, para resultados mais aderentes à formulação do território;
- Racionalizar a aplicação de recursos públicos (inclusive não financeiros); e
- Fomentar parcerias com o terceiro setor, ONGs e OSCIPs.

Do ponto de vista metodológico, as propostas e recomendações devem ser estruturadas em processos participativos, sustentados na deliberação da comunidade em todas as fases de implementação, sobretudo, na priorização das intervenções, evitando assim a adoção de projetos exóginos e generalistas, concebidos sem conexão com a realidade local.

Outro aspecto a ser levado em consideração é o alinhamento dos projetos de DLIS com as agendas e diretrizes internacionais e nacionais de desenvolvimento, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Nova Agenda Urbana, as Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial, o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Esse arcabouço conceitual concede legitimidade às iniciativas e viabiliza a articulação programática das políticas setoriais.

Por fim, embora o conteúdo apresentado tenha relação direta com as seis grotas analisadas, no universo das cem existentes, considera-se que as propostas e estratégias de ação podem ser direcionadas para as demais grotas, dado que os seus princípios orientadores possivelmente podem ser ampliados para outras áreas de vulnerabilidade de Maceió, em especial as que estão inseridas no Programa “Vida nas Nova nas Grotas”, implementado pelo Governo do Estado de Alagoas, em parceria com o ONU-Habitat.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CNM/PNUD. **Relatório executivo de construção coletiva do Diagnóstico Municipal Participativo para o Desenvolvimento Humano Local**. Brasília, Volume 1, 2012.

COELHO, Franklin Dias. **Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas estratégias de desenvolvimento local**. São Paulo, Pólis, 1996.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e Desenvolvimento Local**. Brasília, ARCA Sociedade do Conhecimento, 2002.

FRANCO, Augusto de. **Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?** Brasília, Instituto de Política, 2000.

IBGE. **Censo Demográfico 2010 - Aglomerados subnormais**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-aglomeradossubnormais>>. Acesso em 15/10/2019.

ONU-HABITAT. **Perfil Socioeconômico das Grotas de Maceió**. 2019. Disponível em: <<https://dados.al.gov.br/catalogo/organization/onu-habitat>>. Acesso em 15/10/2019.

ONU-HABITAT. **Relatório Analítico do Índice de Prosperidade de Maceió**. 2019. Disponível em: <<https://dados.al.gov.br/catalogo/organization/onu-habitat>>. Acesso em 15/10/2019.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento local: como fazer?** Brasília, SEBRAE, 2008.

RAIS/MTPS e MTE. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor> e <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged/isper/index.php>>. Acesso em 15/10/2019.

TERLIZZI, Marcia. Conhecimentos e capacidades fortalecidas para a melhoria e prevenção de favelas e melhoria das condições de vida dos habitantes das grotas. **Propostas de programas e ações de desenvolvimento socioeconômico**. Maceió, ONU-Habitat, 2019.

_____. Conhecimentos e capacidades fortalecidas para a melhoria e prevenção de favelas e melhoria das condições de vida dos habitantes das grotas. **Estratégias para priorização de ações e estimativa de custos para programas e ações de desenvolvimento socioeconômico**. Maceió, ONU-Habitat, 2019.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Volume 8, nº. 13, p. 77-87, 2006.

