

A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local

Desafios de um Processo em Construção

Carlos Julio Jara

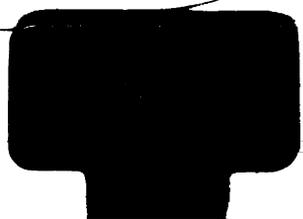
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
PCT/SEPLAN-PE/IICA



Secretaria de Planejamento do
Estado de Pernambuco
PRORURAL

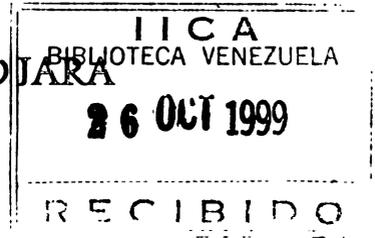


Instituto Interamericano
de Cooperação para a Agricultura



545

CARLOS JULIO JARA



A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

DESAFIOS DE UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

SELEÇÃO DOS TEXTOS
CARLOS LUIZ DE MIRANDA

IICA



00008444

1101
321
112

Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco – Seplan/PE
Rua da Moeda, 46
Bairro Recife Antigo
Recife-PE

PRORURAL
Rua Benfica, 1008
Madalena – Recife-PE

João Joaquim Guimarães Recena
Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco

Walmar Isacksson Jucá
Superintendente do PRORURAL

Gustavo Pereira da Silva Filho
Representante do IICA no Brasil, em exercício

Carlos Luiz de Miranda
Supervisor Técnico pelo IICA do PCT–SEPLAN-PE/IICA

Carlos Julio Jara
Coordenador do PCT–SEPLAN-PE/IICA

Equipe de Produção Editorial: Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli (Preparação de originais e revisão de provas) Airton L. Lima Camara (Edição e editoração eletrônica)

Jara, Carlos Julio

A sustentabilidade do desenvolvimento local / Carlos Julio Jara – Brasília : Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) : Recife : Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco-Seplan, 1998.

316 p.

1. Reforma agrária. 2. Sociologia da pobreza.
3. Agricultura. I. Título.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 7

INTRODUÇÃO, 9

SUSTENTABILIDADE: UMA ENCRUZILHADA CIVILIZATÓRIA, 13

Desenvolvimento excessivo *versus* poluição da pobreza, 14

Caminhando numa rota de colisão, 16

Sobrepassando os limites, 19

Um amontoado de seres programados e insatisfeitos, 19

A lógica destrutiva da máquina produtivista, 21

Uma floresta sistematicamente dizimada, 24

O efeito estufa, 27

Ajustes macroeconômicos e abertura externa, 31

O conceito de desenvolvimento sustentável, 33

Uma nova institucionalidade, 35

UMA GLOBALIZAÇÃO INSUSTENTÁVEL: AS MEGATENDÊNCIAS, 39

Um modelo global insustentável, 39

Mudança de paradigma, 47

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 51

Uma proposta de desenvolvimento municipal sustentável, 56

GLOBALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO LOCAL E ASSOCIATIVISMO, 63

O novo entorno, 63

Os desafios da agricultura familiar, 69

A modernização conservadora, 71

A proposta de desenvolvimento local, 72

ABERTURA ECONÔMICA EXTERNA *VERSUS* ABERTURA POLÍTICA INTERNA, 79

Introdução, 79

Globalização e abertura interna, 81

Descentralização: a municipalização do desenvolvimento, 84

Planejamento municipal do desenvolvimento sustentável: a qualidade da participação dos atores, 95

A dimensão política do planejamento municipal sustentável: a procura de um método para tomada de decisões estratégicas, 102

O microplanejamento municipal de projetos comunitários, 110

Zoneamento territorial, 119

MUNICIPALIZAÇÃO: A NECESSIDADE DE REDEFINIR O PLANEJAMENTO LOCAL, 127

CONCEITO, SISTEMA E PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL, 141

Globalização e município, 142

A localização do desenvolvimento, 142

Como queremos viver?, 144

Um novo paradigma, 145

Apostando nas capacidades e potencialidades locais, 146

Planejamento centralizado e sociedade fragmentada, 146

Sistemas sociais e produtivos mais autônomos, 148

Governo local e planejamento, 148

Passos e momentos do planejamento municipal, 150

O especialista em método de planejamento, 156

A racionalidade do planejamento convencional, 157

Planejamento participativo do desenvolvimento municipal, 158

Sistema de informação, 159

A dimensão política do planejamento, 159

Uma democracia fechada, 160

Descentralizando o desenvolvimento, 161

O espaço territorial, 162

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA SOCIEDADE LOCAL, 167

Introdução, 167

Cultura e mudança de relacionamentos, 169

Participação social, 173

Planejamento participativo da sociedade local sustentável, 177

PLANEJAMENTO DOS PROCESSOS DE MUNICIPALIZAÇÃO, 183

Introdução, 183

Planejamento participativo, 185

Conselhos e participação, 206

PLANEJAMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 207

Introdução, 207

Uma mudança no estilo de planejamento, 210

Município e planejamento, 212

Planos, cultura política e mistificação do planejamento, **215**

O planejamento municipal como sistema, **219**

O PAPEL, AS POSSIBILIDADES E OS LIMITES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS, 223

Descentralização: alguns referenciais, **223**

A municipalização do desenvolvimento, **226**

Os Conselhos Municipais, **231**

O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA DA MATA DE PERNAMBUCO, 237

A construção de um modelo alternativo de desenvolvimento, **237**

O PROMATA como oportunidade histórica, **238**

A municipalização do PROMATA, **239**

Democracia e desenvolvimento sustentável, **241**

Conselhos Municipais e poder local, **243**

A proliferação de Conselhos Municipais, **244**

CONTEXTUALIZANDO A POBREZA RURAL, 247

Introdução, **247**

Uma nova forma de olhar o desenvolvimento, **248**

O que é pobreza?, **251**

O contexto socioeconômico e político, **254**

O que é o PCPR?, **259**

Qual é o papel do técnico regional?, **265**

CONSTRUINDO O PODER LOCAL, 269

O contexto, **269**

Desenvolvimento local sustentável, **271**

Poder local, **279**

DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: PASSANDO DO “DESPODERAMENTO” PARA O GRITO DE LIBERDADE, 287

Introdução, **287**

As megatendências, **288**

O PCPR: um programa social compensatório?, **294**

O PAC: assistencialismo atomizado *versus* auto-suficiência e “empoderamento”, **299**

Desenvolvimento local, **304**

Reforma do Estado: os Conselhos Municipais de desenvolvimento, **312**

APRESENTAÇÃO

Este novo trabalho com que Carlos Jara nos presenteia consubstancia um conjunto de textos, escritos ao longo do período em que o autor exerceu, no Estado de Pernambuco, as funções de Especialista em Desenvolvimento Rural, como consultor contratado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA. Trata-se de uma seqüência lógica de parte da sua vasta produção intelectual, partindo dos aspectos conceituais mais amplos até a particularidade do desenvolvimento local.

Além da atualidade e profundidade dos textos, o trabalho também é relevante pela forma como esses textos foram escritos, na medida em que surgiram da própria necessidade do autor, no rico processo de capacitação de técnicos, produtores rurais e organizações da sociedade civil. Trata-se, portanto, de um documento refletido e amplamente debatido no trabalho desenvolvido por Jara, cujos frutos se revelam na profusão de novos quadros que foram criados, não apenas no âmbito do Estado de Pernambuco, mas de todo o Nordeste. Na verdade, embora o autor fosse contratado para apoiar o Projeto de Combate à Pobreza Rural, em Pernambuco, as demandas pelo seu trabalho sempre extrapolaram as fronteiras do Estado e até mesmo da região, o que contribuiu ainda mais para a riqueza dos textos, porquanto o autor trabalhou com uma grande diversidade de situações.

Um dos reflexos mais importantes da atuação de Jara, em Pernambuco, é a consciência hoje reinante de que não existe mais espaço para o planejamento governamental, na forma verticalizada e centralizada com que sempre foi trabalhado, quase sempre operando como instrumento político das esferas de poder, visando a interesses econômicos associados a objetivos externos. Os novos quadros formados no Estado estão conscientes da necessidade de se adotar um novo modelo de planejamento, coerente com a tendência de descentralização e democratização da gestão pública, reduzindo a distância entre governantes e governados, articulando os atores sociais para formular políticas que traduzam consenso.

Recentemente, participando de uma reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural de Afogados da Ingazeira, na microrregião do Alto Pajeú, em Pernambuco, pude observar o excelente resultado do trabalho desenvolvido por Jara. Realmente, surpreendeu-me o nível de participação de todos os membros do Conselho, desde o mais humilde produtor rural até as autoridades constituídas do Município. Todos participavam como cidadãos, cobrando direitos e assumindo responsabilidades por eventuais problemas na condução do processo de desenvolvimento do município, encontrando formas culturais e alternativas para resolver os problemas identificados, de acordo com as potencialidades, valorizando a sua cultura, indicando as tarefas mais urgentes e as coisas que podem aguardar, selecionando o caminho e as formas de implementação que permitam o pleno aproveitamento dos recursos e potencialidades locais, dando vazão à criatividade. Esse é o resultado de um trabalho que contou com a efetiva participação do Carlos Jara, que hoje é considerado o "guru" dos Afogadenses.

Um outro aspecto importante da ação de Carlos Jara está associado à questão da assistência técnica. Antes, a assistência técnica era tratada como uma questão meramente tecnicista, conceito que deu lugar a um espaço mais amplo, envolvendo a capacitação e a organização, como instrumentos para o exercício da cidadania.

Resulta, pois, desse importante trabalho desenvolvido por Carlos Jara a decisão do Estado de Pernambuco em patrocinar este livro, permitindo que um universo mais amplo de técnicos, lideranças locais e outros interessados possam usufruir dessa excelente fonte de elementos conceituais e instrumentais para o planejamento do desenvolvimento sustentável.

Walmar Isacksson Jucá

INTRODUÇÃO

Meu principal interesse profissional como especialista em desenvolvimento rural do IICA durante os últimos cinco anos concentrou-se na procura de conceitos, idéias e instrumentos para apoiar o trabalho técnico realizado pela SEPLAN/PRORURAL, na implementação de programas de combate à pobreza rural no Estado de Pernambuco. Por isso, todos os textos incorporados neste livro foram elaborados com o objetivo de atender a necessidades de sensibilização e capacitação do pessoal técnico, ONGs e lideranças locais. Muitas horas de palestras e discussões foram gravadas e transcritas, com o fim de esclarecer pensamentos e estimular novas formas de atuação institucional e individual junto às comunidades rurais. Minha intenção nunca foi publicar um livro, mas, antes, contextualizar os Programas, visando orientar o cotidiano e tentando construir, desde a cooperação técnica, novos critérios e atitudes, alternativos aos convencionais empregados nos esquemas antipobreza, que refletem uma visão pouco sustentável, ainda compartilhada pela cultura política dominante.

Como o leitor poderá constatar, existem muitas repetições nos textos e também muitas informações em determinados campos que serão fatalmente superficiais, dadas as limitações de tempo e de conhecimentos. Poucos de seus elementos são realmente originais, porque os textos nasceram das enriquecedoras discussões e de troca permanente de idéias junto aos profissionais da Diretoria de Planejamento do PRORURAL. Repetições, porque os desafios e problemas, matéria deste livro, não foram intelectuais, mas, principalmente, pedagógicos, orientados para a formação de uma consciência social crítica e ativa diante da pobreza rural.

Entretanto, a estrutura do livro procura explicar a nossa pequena contribuição à mudança de paradigma em desenvolvimento rural, partindo do global e conceitual para o local e instrumental. A primeira parte introduz os temas do contexto multidimensional globalizado e os conceitos de desenvolvimento sustentável. A segunda descreve a questão municipal e a tendência descentralizadora que coloca o desafio de criar uma nova institucionalidade, mais representativa e mais participativa, bem como capacidades de gestão técnica e administrativa no âmbito local. Segue-se a essa perspectiva um

exame crítico dos processos convencionais de desenvolvimento comunitário. Enfatizo, nesta parte, que precisamos de um profundo reexame das principais premissas e valores que orientem o desenvolvimento comunitário. Argumento que o progresso material local deve refletir as prioridades culturais e espirituais, políticas e informacionais, enfatizando a unicidade fundamental da sustentabilidade. A mudança para um novo sistema de valores que o desenvolvimento sustentável requer insiste na busca de um significado espiritual, de energias políticas e de processos de “empoderamento” das comunidades. E isso choca contra a imagem estereotipada convencional das políticas compensatórias de luta contra a pobreza.

São dois os elementos protagonistas do contexto institucional nos quais opera a cooperação técnica do IICA em matéria de desenvolvimento rural no Estado de Pernambuco: crise e mudança. Por um lado, somos desafiados pela desarmonia geral, pelas desigualdades sociais e pelas múltiplas vulnerabilidades que postergam as comunidades rurais. Temos medo dos processos de degradação ecológica e ambiental, ao domínio dos padrões insustentáveis de produção e consumo e ficamos perturbados com o dramático cenário da pobreza, do desemprego, da fome, da exclusão e da violência. Mas crise não significa apenas decadência, mas, também, oportunidades de mudança. Ela induz a uma grande busca de alternativas, de novos significados e valores. Por que o tipo de desenvolvimento que temos é sempre aquele que pensamos, pedimos e fazemos.

Por outro lado, se tivermos que definir os tempos em que estamos imersos, poderemos falar de uma época de turbulências permanentes, num marco de interdependência global sem precedentes. O trabalho de cooperação técnica não pode fugir das transformações, pois elas envolvem e condicionam as práticas e os comportamentos das instituições. Estamos desafiados a entender e apoiar a implementação das políticas e programas de desenvolvimento, em movimento, em processo e em termos de suas relações com seu ambiente multidimensional. É evidente que os graves problemas com que nos defrontamos, como “especialistas em desenvolvimento rural”, são todos inter-relacionados.

A maneira como nós, profissionais e “especialistas”, abordamos a realidade e interpretamos os problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos da sociedade rural determina o caráter da nossa prática. Como entender o trabalho de cooperação técnica e como atuar junto aos técnicos estaduais para aprimorar as capacidades de gestão técnica e administrativa de um Programa de Combate à Pobreza Rural? Como manter “neutralidade” e adotar uma abordagem puramente técnica dentro de um esquema antipobreza de

corte assistencial, no contexto de um modelo de desenvolvimento socialmente excludente, politicamente injusto e ecologicamente depredador?

Quando o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP foi reformulado e transformou-se numa proposta antipobreza baseado na gestão descentralizada e participativa da própria comunidade rural, foram constatadas a falta de soluções originais, a postura acrítica e alienada das Unidades Técnicas em relação às primeiras diretrizes do Programa e, em geral, à cegueira paradigmática dos quadros técnicos estaduais sobre as finalidades e perspectivas do novo Programa. Tudo isso, além dos valores tradicionais de uma cultura política clientelista, impedia orientar o potencial, as energias e os recursos programáticos, de forma a mudar relacionamentos segundo as exigências da sustentabilidade. Porque a pobreza é, essencialmente, uma síndrome de relações mútuas entre grupos sociais e sociedades mediatizadas pela natureza e é, pelos próprios relacionamentos, reproduzida e determinada.

Entendi que a principal responsabilidade da cooperação técnica perante o Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR não era, apenas, apoiar o que seja implementado com eficiência, de acordo com as normas conveniadas, mas, fundamentalmente, tentar esclarecer o contexto, romper com as velhas barreiras conceituais, visando promover uma influência transformadora nas diversas mentalidades. E isso significa desafiar as ortodoxias da cooperação técnica tradicional e apoiar o processo de tomada de consciência, o entendimento da relação entre as estruturas locais e os processos globais. Informar, educar, capacitar, aproximar atores sociais e institucionais, articular parcerias, acumular energias sociais e promover um clima emocional e subjetivo como preparação para a mudança dos relacionamentos que condicionam as pobrezas no meio rural. Eis o estilo de cooperação técnica exigido pela SEPLAN/PRORURAL: o senso de preocupação das autoridades estaduais e, também, a intencionalidade criativa de ACT/Brasil, que alimentou um trabalho de pesquisa e comunicação, não apenas uma resposta técnica marcada pela especialização.

Esse movimento pessoal de capacitação transformacional foi realizado nos diversos níveis da institucionalidade do Estado: SEPLAN, PRORURAL, CONDEPE, EMATER, CONTAG, ONGs, sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias, cooperativas, comunidades indígenas e, em particular, em múltiplas prefeituras do interior pernambucano. Era necessário promover sinergias entre os atores envolvidos e suscitar espaços de encontro onde possa florescer uma cultura de parceria, participação e solidariedade. Porque o desafio de combater a pobreza rural exige esforços públicos integrados e amplas parcerias do Estado com a sociedade. Isso aponta para uma

perspectiva mais ampla e integradora do PCPR que não defina mais o desenvolvimento local como valores assistenciais ou produtivistas herdados, e sim como espaço potencial de desenvolvimento sustentável, que atende a critérios de democracia política, equidade social, eficiência econômica, conservação ambiental e respeito à diversidade cultural.

Os diversos textos que se publicam neste livro revelam um trabalho de esclarecimento coletivo junto aos quadros técnicos do PRORURAL e, principalmente, um esforço de autotransformação modelado por um sentimento de amor pelo povo pernambucano. Encontrei na Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco – SEPLAN e na Superintendência do PRORURAL, bem como na Coordenação do Programa, na ACT/ Brasil, estímulos permanentes que condicionaram uma atitude profissional voltada para a aprendizagem contínua. Sem dúvida, houve sofrimento pessoal, bem como confronto com os valores dominantes sedimentados numa cultura paternalista e clientelista. Mas foi lindo encontrar respostas solidárias e partilhar preocupações com inúmeros atores, estimulando a vontade de mudança. O conceito de “lindo” não expressa um sentimento romântico, mas, principalmente, um estado espiritual. É uma declaração de transmutação pessoal, uma mudança de forma e de conteúdo. E esse novo estado espiritual mudou um “especialista em desenvolvimento rural”, que nunca mais será a mesma pessoa de antes.

Devo finalizar agradecendo a muitas pessoas que estimularam meu espírito de síntese, não fosse por aqueles que fizeram as perguntas e aportaram suas idéias, eu não teria sido capaz deste esforço. Lourdinha Santos, Ivonne Vital, Ceres Suares, Lucia Gurgel, Gersom Vitor e Gabriel Kater, pela troca permanente de idéias, minha fonte de conhecimento e motivação. Tania Baccelar e Sergio Buarque, por esclarecerem numerosas questões referentes ao desenvolvimento sustentável e à economia política do Brasil. Walmar Jucá e João Rezena, por sua amizade, seu apoio e por colocar-me em contato com o povo pernambucano. Carlos Miranda, por sua experiência em desenvolvimento rural, por sua amizade, por seu constante estímulo e por me proporcionar a oportunidade que me levou a mudar minha consciência. Aliceu Mateus e Maria Pontes, por elevarem minha espiritualidade, compartilhando generosamente suas idéias. Fatima Aragão, por seus conselhos, por me auxiliar com imaginação e eficiência na tarefa de edição da maior parte de meus textos. Todas as pessoas que assistiram às minhas palestras, associações comunitárias e Conselhos Municipais, por me proporcionarem o espaço estimulante que me levou a redigir os textos. Na verdade, todas essas pessoas chamam-se Pernambuco.

SUSTENTABILIDADE: UMA ENCRUZILHADA CIVILIZATÓRIA

A natureza está ameaçada e a humanidade encontra-se numa encruzilhada civilizatória. Precisamos desenvolver um novo conjunto de significados, um novo senso de valores, capaz de redefinir nossas prioridades, na direção de um futuro justo, equitativo, solidário e ambientalmente sustentável. Fomos capazes de construir um grande progresso material, um reino de artefatos e imagens produtores de riquezas, bem como de criar uma economia mundializada, onde quase não existe uma área do planeta que possa fugir do modo de produção dominante.

Por outro lado, somos testemunhas de um mundo socialmente polarizado e ambientalmente degradado. Sofremos com as patologias da pobreza, com a crescente concentração de renda nos segmentos superiores da sociedade, com a persistente exclusão dos trabalhadores, com as injustiças extremas e com a desenfreada degradação ambiental no mundo contemporâneo. Queremos fortalecer a solidariedade generalizada e proteger o futuro daqueles que ainda não nasceram.¹ As nossas sociedades caminham por uma rota grávida de perigos, anomalias, vulnerabilidades e agressões. E o que é mais preocupante, estamos cada vez mais convencidos de que o caminho atual da cultura do desenvolvimento indiscriminado é insustentável e está pondo em risco nossa própria sobrevivência.² Assim chegamos numa encruzilhada civilizatória. Ou continuamos no sentido do crescimento quantitativo, a toda velocidade, até destruir o nosso sistema de apoio natural, ou mudamos o curso.

O pensamento econômico contemporâneo está obcecado com o crescimento isento de qualquer qualificação. A deterioração do meio ambiente, a perda do equilíbrio natural, não é resultado dos processos de desenvolvimento em geral, mas principalmente do estilo de crescimento indiscriminado que é intrinsecamente insustentável em termos ecológicos e extremamente injusto em termos sociais. É preciso uma mudança tanto quantitativa quanto qualitativa nesse estilo.

¹ Leonardo Boff, *Princípio terra*, São Paulo, Editora Ática, 1991.

² Anna Lemkow, *O princípio da totalidade*, São Paulo, Aquariana, 1992.

A década dos anos noventa constitui um complexo período de transição e rápidas mudanças no que diz respeito ao papel dos recursos naturais no processo de desenvolvimento socioeconômico. Somos testemunhas de um crescente movimento social de tomada de consciência do impacto sobre o meio ambiente que é produzido pelos atuais padrões de crescimento econômico, procurando encontrar alternativas de desenvolvimento que permitam satisfazer, de forma adequada, às necessidades e aspirações das populações presentes sem comprometer o bem-estar das gerações futuras.

Desenvolvimento excessivo *versus* poluição da pobreza

O mundo enfrenta hoje uma série de ameaças ambientais bem como perigosas vulnerabilidades sociais e políticas. Enfrenta também problemas humanos patológicos na forma de pobreza generalizada, violência e desemprego. *O ser mais ameaçado da natureza é o pobre.*³ Hoje, no mundo, mais de um bilhão de pessoas vivem na mais extrema pobreza. Na América Latina, existem mais de 200 milhões de pessoas afetadas pela negação das necessidades básicas de subsistência. Nessa região, o número de pobres elevou-se de 112 milhões em 1970, para 170,2 milhões em 1986, chegando a quase 196 milhões nos primeiros anos da presente década. Ou seja, num período de vinte anos, um total de 84 milhões de latino-americanos ingressaram na esfera da pobreza. A América Latina apresenta uma dívida externa de mais de US\$ 400 bilhões. O relatório de desenvolvimento humano de 1992 informou que o pequeno grupo de países ricos que representam 20% da população mundial concentra 82,7% da riqueza do planeta. Entretanto, 80% da humanidade, que vive principalmente no Hemisfério Sul, é forçada a contentar-se apenas com 17,3%. Tanto a riqueza e o desperdício, como a pobreza e as carências, estão na raiz da destruição do meio ambiente.

A produção mundial de alimentos precisa manter-se emparelhada com o crescimento da população, para poder manter o atual nível de consumo alimentar para a humanidade. No ano 2010, a produção de alimentos deverá crescer em torno de 25%. Para eliminar a fome e a desnutrição no planeta, essa produção terá de crescer em 55%.

Aceitando o nível de renda familiar mensal de até dois salários mínimos como parâmetro de delimitação do segmento pobre, o Brasil teria, segundo

³ Leonardo Boff, *Princípio Terra: a volta à terra como pátria comum*, São Paulo, Editora Ática, 1995.

estudo da UNICEF/IBGE em 1989, 10,9 milhões de famílias miseráveis, que corresponderiam a cerca de 49,5 milhões de brasileiros. Os 51% da população brasileira, considerada em estado de pobreza absoluta, estão concentrados no Nordeste. Esta região apresenta indicadores sociais sempre abaixo da média nacional: a esperança de vida é de quase 59 anos, ou seja, seis anos menor que o indicador médio. Entretanto, a mortalidade infantil é 38% mais alta. No Nordeste, a cada 24 minutos morre uma criança por doenças diarreicas.

No mundo, a maioria dos pobres vive em áreas geográficas ecologicamente vulneráveis. Segundo informações levantadas pelo PNUD, 80% dos pobres da América Latina, 60% dos pobres da Ásia e 50% dos pobres da África vivem em terras marginais caracterizadas pela baixa produtividade e elevada suscetibilidade à degradação ambiental.⁴ A fome e o desemprego, as altas taxas de mortalidade infantil, a falta de saneamento básico, as doenças infecciosas e parasitárias, os lixões a céu aberto, o despejo de resíduos industriais e domésticos nos rios, o aumento da violência, o crescimento das favelas caminham de mãos dadas.

A pobreza em si polui o meio ambiente. Os pobres e excluídos, forçados pelas carências e pela falta de acesso às condições adequadas de subsistência com frequência destroem os ecossistemas imediatos e seu ambiente local. A exaustão dos nutrientes do solo, o desmatamento das florestas, o uso exagerado das terras marginalizadas são evidências de comportamentos condicionados pela miséria. As comunidades camponesas mais pobres defrontam-se com um ambiente que se deteriora drasticamente. Na tensão entre sobreviver e preservar o meio ambiente, opta-se pela poluição.

No Brasil, a tendência do cenário demográfico assinala que, para o ano 2000, cerca de 80% da população viverá em cidades (áreas urbanas), totalizando 120 milhões de habitantes. A população urbana do Brasil, em relação à população total, passou de 31,2% em 1940 a 73% em 1988. Enquanto o ritmo de crescimento das metrópoles brasileiras (1,98% ao ano) vem diminuindo na última década, as cidades de porte médio (entre 100 mil e 900 mil habitantes) crescem aceleradamente. Em algumas cidades do Norte e do Centro-Oeste, a velocidade de crescimento das cidades médias chega a 20% ao ano, sofrendo, por conseguinte, carências críticas de infra-estrutura. A falta de serviços de saneamento concentra-se sempre na população de baixa renda. Segundo a organização da Nações Unidas (ONU), um crescimento demográfico urbano anual superior a 7% simplesmente inviabiliza qualquer tentativa de o sistema promo-

⁴Carlos Ayala, "Dimensión ética de la propuesta ecológica contenida en la Agenda 21", *Medio Ambiente, Desarrollo y Agricultura*, IICA, FIDA, GTZ, San José, 1994.

ver adequada expansão de serviços (água, esgoto e moradia) às populações mais pobres.

Com uma população urbana, em 1990, de 133 milhões de habitantes, o Brasil tem 13,5 milhões de pessoas sem acesso à água potável, 75,5 milhões sem rede coletora de esgoto e 34 milhões sem coleta de lixo. O Brasil apresenta uma dramática situação de saneamento, em que quase 90% dos esgotos não são tratados, representando um lançamento de 10 bilhões de litros de dejetos por dia nos rios.⁵ No mundo, a cada ano, em torno de 450 quilômetros cúbicos de águas de esgotos são despejados nos rios. Para que essa água seja utilizada novamente com segurança, tem que ser diluída e transportada por outros seis mil quilômetros de água limpa.

As cidades tornam-se amontoados de gente pobre vivendo em favelas, sem urbanização, sem saneamento e água encanada, disseminando violência e semeando riscos pela ocupação irracional, clandestina e especulativa do solo. As ruas são invadidas por pessoas carentes, desempregadas e ambulantes procurando sustento, gerando uma cultura de discriminação e insatisfação com o cotidiano. Zonas férteis e verdes são ocupadas por favelas, bem como áreas estratégicas de preservação de mananciais. Assim, as cidades tornam-se espaços de degradação das bacias hidrográficas, de poluição atmosférica e sonora, de proliferação de vetores e doenças, patológicos territórios de ansiedade, tensão nervosa e colapso psicológico.

Caminhando numa rota de colisão

Estamos caminhando numa rota suicida onde é agredida a maioria dos seres da natureza e onde se multiplicam patologias que ameaçam nossa sobrevivência, desfigurando-se a face da terra. Compreendemos cada vez mais que a deterioração ambiental, numa sociedade mundializada afetada pela crise, está acelerando a carreira na direção da catástrofe. Precisamos reformular nossas idéias e conceitos, redefinir objetivos, procurando construir um novo paradigma que reorienta nosso rumo civilizatório. É oportuno promover tomada de consciência das múltiplas vulnerabilidades decorrentes do estilo do desenvolvimento prevalente, avaliando sua repercussão sobre a capacidade produtiva e reprodutiva futura.

⁵Lewis Preston, "Redução da pobreza e proteção do meio ambiente: um chamado à Nação", *Revista de Administração Pública (RAP)*, Fundação Getúlio Vargas, vol. 26, 1992.

Nossa terra está ecologicamente enferma e deve submeter-se a um tratamento intensivo até sair de sua própria agonia. O homem materialista da sociedade moderna persiste num comportamento preocupado, principalmente, com o acúmulo de ganhos e crescimento indiscriminado, sem sentido de solidariedade para com as gerações futuras. Atrelado a um impressionante desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o homem está construindo uma vida social de caráter autodestrutivo, provocando graves mudanças no meio ambiente, em tempos muito curtos e a grande velocidade, destruindo o trabalho feito pela natureza ao longo de milênios. As transformações no meio ambiente são tão rápidas e violentas que muitas espécies da flora e da fauna não conseguem adaptar-se e simplesmente desaparecem.

Para entender o impacto ambiental negativo decorrente dos padrões dominantes de desenvolvimento é preciso considerar que tanto a economia quanto o meio ambiente representam sistemas abertos, reciprocamente relacionados. A dinâmica da produção e de investimentos contemporâneos, visando competir num mercado mundializado, está acelerando a produção de bens em progressão geométrica e ameaçando transformar a terra num asfixiante, quente, barulhento e fedorento depósito de lixo. Considerando que a qualidade da vida social e a produtividade da agricultura dependem desse equilíbrio, os processos de degradação ambiental estão contribuindo para a escassez de alimentos e as doenças, ameaçando a própria existência humana.

Sendo a competitividade o motor dos processos econômicos contemporâneos, os processos de abertura externa que operam no marco da liberação das forças do mercado estão originando maior pressão sobre os recursos naturais. Na maioria dos países da América Latina, trata-se de uma competitividade que depende, principalmente, da depredação dos recursos naturais e do pagamento de baixos salários aos trabalhadores. É provável, pelo menos nessa fase de reordenamento da geografia política mundial, que os esforços de integração com os fluxos comerciais mais amplos aumentem o ritmo de agressividade ambiental nas economias periféricas. Quase todos os países buscam afastar o Estado da esfera econômica, sonhando em alcançar um “milagre”, seguindo a experiência dos chamados *Tigres Asiáticos*. Essa racionalidade, que leva à depredação do meio ambiente, leva também à mudança da organização econômica de regiões inteiras e à exclusão dos trabalhadores. *A terra e os trabalhadores sangram perigosamente.*⁶

A vontade política para formular novos padrões de desenvolvimento, voltados para o atendimento das necessidades básicas da população e para o

⁶ Leonardo Boff, *op. cit.*, 1995.

uso racional dos recursos ambientais, não parece estar na agenda de prioridades das lideranças políticas, que só pensam em estabilidade macroeconômica e competitividade. O referencial analítico predominante para formulação das estratégias de ajuste macroeconômico obedece à dinâmica do mercado, dentro do mesmo paradigma de crescimento ilimitado, reproduzindo a subordinação da esfera social. A América Latina carrega uma dívida externa de mais de 400 bilhões de dólares, o que determina pesadas restrições para investir em programas de desenvolvimento. No Brasil, a cada ano, só para viabilizar o pagamento dos juros da dívida, é preciso exportar, sem qualquer retorno, o produto do trabalho de três milhões de brasileiros (C. Buarque, 94).

O comportamento econômico do homem capitalista moderno tem impactos consideráveis no meio ambiente. As classes sociais mais ricas consomem bens e serviços com uma avidez cada vez maior, aumentando o uso de recursos naturais de qualquer tipo. Essa conduta decorre da aplicação do princípio capitalista ainda não questionado: o princípio da rentabilidade, ou seja, a minimização dos custos e a maximização dos benefícios em termos monetários. A natureza existe como algo a ser conquistado, uma fonte inesgotável de recursos a serviço do homem. Tal comportamento antropocêntrico baseia-se na lógica dos ganhos a curto prazo, estimulada pelos aumentos nos níveis de produção, visando criar vantagens competitivas.

Em todas as sociedades, pré-modernas, modernas e pós-modernas, a indústria continua inventando, cada dia, novas necessidades artificiais e supérfluas, condicionando uma fome de consumo muitas vezes superior aos requerimentos indispensáveis para a satisfação das necessidades humanas. Esse crescimento colide com *limitações absolutas*. Essa forma de consumo direto ou indireto de energia, terra, água, ar e outros bens da natureza caracteriza e privilegia uma elite financeira, correspondente a 10% da população mundial, e não pode difundir-se para os 90% restantes da população, sem produzir o colapso ecológico da terra. O consumo *per capita* de recursos dos Estados Unidos não pode ser reproduzido em escala mundial.⁷ Entretanto o aumento no nível de consumo é considerado como um dos objetivos do desenvolvimento. Todos sonham, imitam e anseiam o modo de vida do “primeiro mundo”. A grotesca concentração da renda impede que toda a população possa desfrutar da compra dos produtos do primeiro mundo.

⁷ Clóvis Cavalcanti, “Desenvolvimento econômico ou desenvolvimento humano? A busca de uma sociedade sustentável”. Recife, FUNDAJ, mimeo, 1993.

Sobrepassando os limites

Tanto a população humana quanto a economia dependem dos fluxos constantes de ar, água, alimentos, matérias-primas e combustíveis fósseis da terra.⁸ Todavia, no presente, o aumento do consumo material é superior ao crescimento da população. A população mundial cresce em média 230 mil pessoas a cada dia, ou seja, quase 85 milhões por ano. Em 1990, éramos 5,2 bilhões de pessoas com um crescimento de 3,5% ao ano. A terra terá seis bilhões de habitantes no ano 2000. Neste ano, quase 83% da população mundial viverá nos chamados países “pobres”, onde geralmente a população cresce a taxas superiores ao crescimento da economia e dos alimentos. Nessas sociedades, o crescente consumo das minorias sustenta-se sobre as bases da persistente exclusão de uma maioria que sobrevive sem condições de satisfazer as necessidades básicas. A população do Brasil aumentou 2,7 vezes entre 1950 e 1990, passando 74,3% dela, a viver em áreas urbanas.

Os problemas ambientais globais, decorrentes do consumo material, da militarização dos países, do elevado ritmo de crescimento das metrópoles, bem como dos processos de exclusão social, dizem respeito às formas exageradas de uso da energia, à produção de lixo não-biodegradável e tóxico, à emissão desenfreada de poluentes, à descarga na atmosfera de clorocarbonatos de flúor (CFC), dióxido de carbono (CO₂) e outros gases que afetam a camada de ozônio, assim como ao crescente processo de envenenamento, artificialização, contaminação e destruição de terras para uso agrícola, da água e das florestas tropicais.

Um amontoado de seres programados e insatisfeitos

Nos países do Norte, os impactos do crescimento indiscriminado são os maiores responsáveis pela depredação do meio ambiente. O modelo predominante de desenvolvimento econômico gera mais necessidades por meio das indústrias de publicidade. As despesas mundiais com publicidade *per capita* subiram, entre 1970 e 1990, de US\$ 37 para US\$ 48. Considerando que a população mundial aumentou de 3,7 bilhões de pessoas em 1970 para 5,2 bilhões em 1990, as despesas com publicidade dos grupos empresariais subiram também, em termos absolutos, em 85,5%. Os mercados mundiais são planejados

⁸ Donella H. Meadows, Dennis Meadows e Jorgen Randers, *Más Allá de los Límites del Crecimiento*, El Pais, Madri, Aguilar, 1991.

e os compradores condicionados pela suave coação publicitária. O *design* do produto industrial gera uma subjetividade coletiva assentada sobre a aparência e o *status*. O *shopping* de belas mercadorias, geralmente produzidas num meio ambiente contaminado, está convertendo-se no principal lazer das populações consumistas.

Ao mesmo tempo, o poder da mídia moderna promove uma integração discriminada das sociedades ao mercado de consumo, condicionando uma vida social permanentemente insatisfeita. A globalização tende a universalizar valores, a modificar identidades, crenças, formas de pensamento e até expectativas. Na corrida global da humanidade em direção à sociedade de consumo, a mídia está promovendo processo de homogeneização cultural, inventando novas expressões culturais que penetram em quase todos os povoados do mundo.⁹ A mídia promove uma intensa elaboração simbólica que cria imposições de consumo sem induzir desenvolvimento. Entretanto, o mercado totalizado nutre-se das diferenças, das diversidades locais, e o global alimenta-se do local, desde que seja rentável em termos monetários. A globalização e a concorrência internacional forçam os países, ou melhor, as classes dominantes, a produzir para exportar, numa corrida perniciososa que demanda crescimento a qualquer custo.

Nesse contexto, por exemplo, as comunidades e os municípios do Sertão nordestino encontram-se cada vez mais integradas à sociedade global por meio das redes de televisão. As mensagens que essas comunidades recebem não são produzidas no interior do seu próprio espaço sociocultural. São mensagens isoladas e programadas, que respondem a outras exigências, transmitindo signos e códigos de natureza utilitarista de certa forma “contaminantes” da cultura local, que ignoram as necessidades impostas pelo meio ambiente do semi-árido nordestino. Os grandes monopólios da comunicação vendem mercadorias culturais externas e sem território, concentrado-se nos produtos de maior lucro, procurando conquistar o mercado.

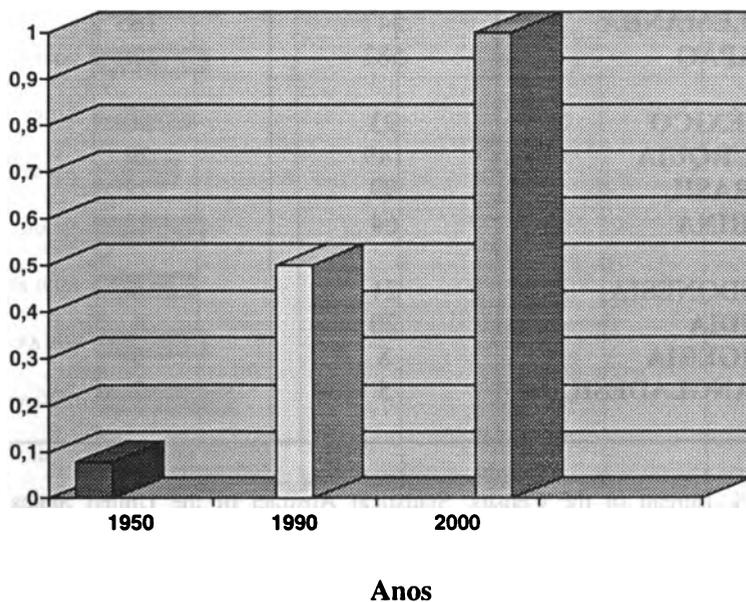
⁹ Frei Betto assinala que “ O capitalismo inteligentemente privatiza os bens materiais e socializa o sonho. Você não tem pão para comer na favela, mas passa a noite assistindo a uma belíssima telenovela que o leva ao Pantanal adentro, a Hollywood, a mansões...E você sonha que isso está a seu alcance. O limite entre o sonho e a realidade é uma telinha eletrônica. Existem os que são um pouco apressados e já saem com um .38 na rua, para tentar conquistar o sonho. São fenômenos provocados pela mídia. Acabou a abnegação dos pobres...” *Mística e espiritualidade*, Rio de Janeiro, Rocco, 1994.

A lógica destrutiva da máquina produtivista

Um indicador impressionante para avaliar o crescimento nos níveis de consumo material diz respeito ao número de veículos que circulam no mundo. A indústria automotora, que produz o principal brinquedo da sociedade moderna, devora recursos naturais (ferro, alumínio, petróleo), consumindo cimento, rodovias, asfalto, plásticos, bem como aumentando a contaminação. (Gráfico 1)

Número de veículos no mundo

Bilhões de veículos



Fonte: World Resources Institute in collaboration with the United Nations Environment Programme and the Nations Development Programme, World Resources 1992-93 (New York, Oxford University Press, 1992), compiled from data discus "reducing vehicle pollution", p. 203

As cifras de consumo de aço e energia registradas em países selecionados mostram como esses níveis são elevados nos países ricos e pós-modernos, assinalando grandes desigualdades com relação aos países pobres. (Tabela 1)

Consumo de aço e energia *per capita* (1987)

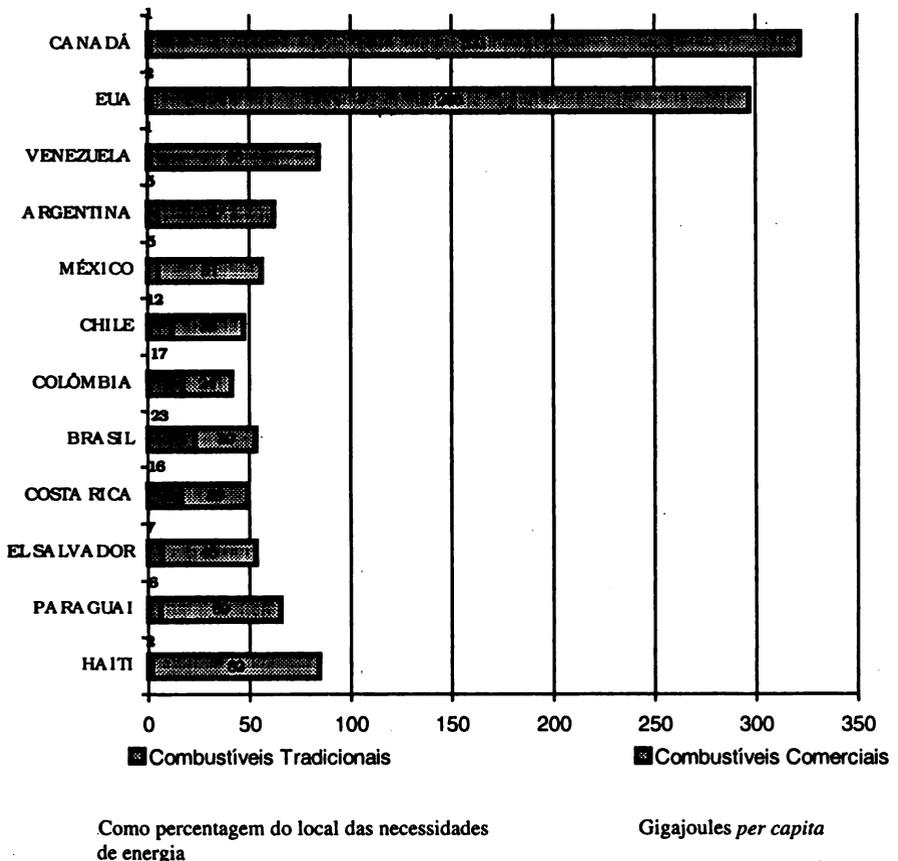
PAÍS	AÇO (Kg)	ENERGIA (GIGAJOULES)
USA	417	280
RÚSSIA	582	194
ALEMANHA	547	165
JAPÃO	582	110
MÉXICO	93	50
TURQUIA	149	29
BRASIL	99	22
CHINA	64	22
INDONÉSIA	21	8
ÍNDIA	20	8
NIGÉRIA	8	5
BANGLADESH	5	2

Fonte: US. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, 1990 (Washington, DC.US. Government Printing Office, 1990); World Resources Institute, World Resources 1990-91 (New York: Oxford University Press, 1990)

No período compreendido entre 1965 e 1988, o consumo de energia na América Latina aumentou de forma significativa. Segundo indicador de kg equivalentes de petróleo *per capita*, em países como Colômbia, México e Costa Rica, o consumo de energia duplicou. No Brasil, o consumo de energia, calculado em 286 KWH/*per capita* em 1965, passou a 813 KWH em 1988, crescendo quase três vezes.

Os níveis de consumo dos combustíveis comerciais, principalmente os fósseis, são maiores do que os níveis de consumo dos combustíveis tradicionais. Nos países pobres, uma proporção elevada da energia utilizada ainda tem origem tradicional, em particular na forma de lenha. (Gráfico 2)

**Consumo *per capita* de combustíveis:
importância dos combustíveis tradicionais (1988)**



Fonte: United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office, 1989 Energy Statistics Yearbook (United Nations, New York, 1991)

O consumo de lenha não representa a causa principal dos processos de desmatamento, mas é fator condicionante dos processos de degradação das florestas, particularmente nas zonas áridas e semi-áridas.

Uma floresta sistematicamente dizimada

Em nosso planeta, a superfície de florestas temperadas e tropicais diminuiu dramaticamente. Em termos prospectivos, o cenário decorrente do ritmo constante na taxa global de desmatamento – 17 milhões de hectares por ano – indica que as florestas da terra estarão extintas no ano 2035.¹⁰ Hoje, entre 35% e 40% da superfície do planeta encontra-se sob ameaça de desertificação.

Apesar de a América Latina ainda possuir uma considerável superfície de floresta nativa, maior que a área da floresta da América do Norte e Europa, as taxas de desmatamento são muito elevadas estimando-se que entre 1989 e 1994 o desmatamento atingirá um ritmo de 50 mil quilômetros quadrados por ano, ou seja, uma extensão equivalente à área total de Costa Rica. Na Amazônia, as projeções baseadas na extrapolação das tendências de desmatamento apresentam cenários catastróficos, criando graves impactos no efeito estufa.

Na América Latina, observa-se uma destruição anual de quase 8,3 milhões de hectares só de florestas tropicais. Entretanto, os esforços de recomposição do meio ambiente por meio do reflorestamento são realmente insignificantes.

Na Amazônia brasileira, a remoção das florestas tropicais tem atingido grandes áreas num período muito curto de tempo, sob impulso do modelo de modernização conservadora baseado em subsídios e incentivos fiscais. Os subsídios financiavam a ocupação da terra com o resultante desmatamento, que também era condição para acesso aos subsídios do governo. Tempos atrás (1974-1980), esses processos foram estimulados conceitual e financeiramente pela própria banca multilateral internacional. O Hudson Institute, por exemplo, planejou transformar a Amazônia num “grande lago”.

Na lógica dos empresários dedicados à exploração da madeira, não tem lugar para considerações a longo prazo, visando manter as condições de reprodução dos Agrossistemas Amazônicos. Nos últimos trinta anos, a Região Amazônica foi fortemente impactada pela ação antrópica, particularmente nos estados de Mato Grosso, Rondônia, Pará e Maranhão. As formas de ocupação, tanto nas frentes de agricultura comercial como na camponesa e especulativa, ativaram o extrativismo, a pecuária e a implantação de certas culturas perenes. Os programas de fomento à pecuária extensiva foram responsáveis pelo desmatamento de mais de três milhões de hectares. Nos anos oitenta, o número de

¹⁰ D. Meadows, *op.cit.*, 1991.

cabeças de gado na região representava apenas 4,0% do rebanho total do Brasil, representando apenas 3,7% do seu valor produtivo. Em 1981, entretanto, a produção regional de gado corresponde apenas a 0,1% do PIB, ocupando apenas 1,0% da força de trabalho agrícola regional. A elasticidade do desmatamento em relação ao PIB da região apresenta valores muito baixos, condicionando custos muito elevados para reduzir o desmatamento (IICA, 25).

O Brasil é ainda detentor de dois terços das florestas tropicais do planeta. Na Região Amazônica brasileira, ainda existem 11 milhões de hectares de solo fértil de várzea e terra roxa. Mas os solos da terra firme, após o desmatamento, sofrem rápido processo de lixiviação e de erosão eólica, ou seja, de lavagem dos sais minerais, determinando a queda na fertilidade e uma forte tendência para a desertificação. O Brasil ostenta o vergonhoso título de campeão mundial em desmatamento.

Outro impacto ambiental negativo da remoção das florestas diz respeito à perda da biodiversidade. Alguns estudos indicam que em cada hectare de floresta tropical podem existir entre 200 e 1.700 espécies vegetais, das quais quase 250 são arbóreas. Na Amazônia, existem mais de um milhão de espécies vegetais conhecidas e mais de 30% de plantas floríferas do planeta. O Brasil é um dos países mais ricos do mundo em variedade de espécies da flora e da fauna, além de ser banco genético de plantas medicinais, microorganismos e insetos responsáveis pelo equilíbrio ecológico da terra. O desmatamento ainda de pequenas áreas de floresta tropical significa o desaparecimento de espécies, vegetais e animais, que apresentam benefícios potenciais desconhecidos para a humanidade. A expansão horizontal está progressivamente extinguindo-as e eliminando-as, sendo que muitas espécies da flora e da fauna estão sumindo com uma rapidez inquietante, sem que se conheça sua utilidade.

Mesmo que, na área da Floresta Amazônica, não seja produzida a maior parte do oxigênio que se respira no planeta, ela opera como uma grande bomba natural que absorve CO₂, impedindo não apenas o aquecimento global do planeta, mas, também, as drásticas mudanças no clima mundial. As queimadas associadas à abertura de terras na Região Amazônica, por outro lado, contribuem para a emissão mundial de dióxido de carbono entre 4% e 10%. As queimadas promovem uma cadeia de impactos ambientais negativos: matam a fauna, degradam os solos, causam poluição do ar, aumentam o escoamento superficial das águas e diminuem sua infiltração no solo.

Pela própria lei da termodinâmica, a produtividade natural do Planeta tende sempre a baixar, mesmo que se adotem práticas conservacionistas.¹¹ Porém,

¹¹ Clóvis Cavalcanti, *op. cit.*, 1993.

o ser humano está acelerando esta tendência. Assim, os desertos crescem a cada dia, e existem cenários futuros de guerras e conflitos pelo controle dos mananciais hídricos. Esses processos avançam de forma exagerada, particularmente nos ecossistemas que servem de base às agriculturas de sequeiro, onde a degradação dos recursos naturais já é estimada em quase 70%. A cada dia a terra perde em média setenta milhões de toneladas de capa superficial de terras férteis.¹² Calcula-se que os processos de erosão dos ecossistemas da Serra Andina e América Central abrangem entre 40% e 60% das terras potencialmente cultiváveis. Nessa região, as estimativas das áreas afetadas pela erosão (moderada e grave) assinalam uma perda histórica de mais de dois milhões de quilômetros quadrados de terra fértil até os primeiros anos da década passada.

O inadequado manejo dos sistemas de irrigação tem diminuído significativamente a produtividade dos solos, determinando processos de sedimentação, salinização e alcalinização em muitas áreas. A salinização diz respeito à acumulação de sais, em geral alcalinos, nas partes do solo próximas à superfície.

A expansão da fronteira agropecuária no Brasil fundamenta-se no uso intensivo de insumos químicos modernos, na aplicação intensiva e crescente de insumos químicos modernos, como os fertilizantes e agrotóxicos, que aniquilam a fauna existente e levam à contaminação das águas. Ao mesmo tempo, graves problemas de saúde decorrem do consumo de produtos agrícolas que apresentam resíduos tóxicos acima dos níveis admitidos para o consumo humano. A ingestão excessiva de ingredientes tóxicos está afetando o sistema imunológico humano. Os cientistas visualizam o surgimento de novas epidemias, contra as quais não haverá resistência natural ou remédios.

Perante essas vulnerabilidades, os políticos da pós-modernidade dominante acreditam no efeito revolucionário da biotecnologia, não apenas para consertar certos problemas ambientais (salinização, resistência às pragas, contaminação das águas, etc.), mas, também, para prevenir as quedas de produtividade na terra, resultantes do uso excessivo de agrotóxicos e petroquímicos. Atualmente, a biotecnologia está formando uma nova articulação do setor agrícola com a produção agroindustrial. Mediante a biotecnologia vegetal e, em particular, o desenvolvimento e a aplicação da fusão celular, a cultura de tecido e as técnicas de DNA, o *agrobusiness* tem capacidade de mudar a organização genética das safras. Os planos de reprodução farão a agricultura cada vez mais independente das condições naturais e mais dependente do conhecimento tecnológico e científico. Assim, as empresas de reprodução estão no processo não apenas para

¹² Ervin Laszlo, *La Gran Bifurcación*, Barcelona, Gedisa Editorial, 1993.

condicionar as práticas agrícolas, mas também para controlar a produção de alimentos.¹³

Entretanto, o estilo de desenvolvimento da biotecnologia não está a serviço da pequena unidade de produção rural . O progresso da biotecnologia, a submissão da produção agropecuária ao conhecimento científico, a revolução constante das forças produtivas tendem a marginalizar os camponeses. A biotecnologia torna-se mais e mais instrumento de dominação da pequena produção pelas grandes empresas de reprodução.

O efeito estufa

Os elevados níveis de consumo de bens, serviços e energia produzem grandes quantidades de dejetos líquidos, sólidos e gasosos. Não existem muitas estatísticas sobre emissão de dejetos tóxicos. No entanto, existem algumas informações que podem ilustrar a magnitude do problema. Nos países do Norte e do Sul existem mais de quatrocentas centrais atômicas que operam sem sistemas seguros de processamento radioativo.¹⁴ Até o presente, por exemplo, só na Europa Ocidental têm-se produzido, de forma cumulativa, mais de 55 mil toneladas de dejetos radioativos; os Estados Unidos e o Canadá têm produzido 28 mil toneladas. Os países precisam eliminar esse lixo tóxico e mortal de alguma forma. Os métodos comuns de eliminação têm sido os de enterrá-los em *containers*, cuja segurança não é garantida, ou simplesmente exportá-los a países que faturam para servir de lixeiros nucleares. Como subproduto militar desse consumo de energia nuclear, os governos têm explodido mais de 1.820 bombas atômicas desde 1945.¹⁵

A emissão de CO₂ e de outros poluentes chega a 200 mil toneladas por ano. A produção de quase 72 mil compostos químicos e, por conseguinte, a crescente emissão de gases e substâncias tóxicas estão desintegrando o equilí-

¹³ Guido Ruivenkamp, " Taylor-made biotechnologies: possibilities for farmer-centred developments", Holanda, mimeo., 1993.

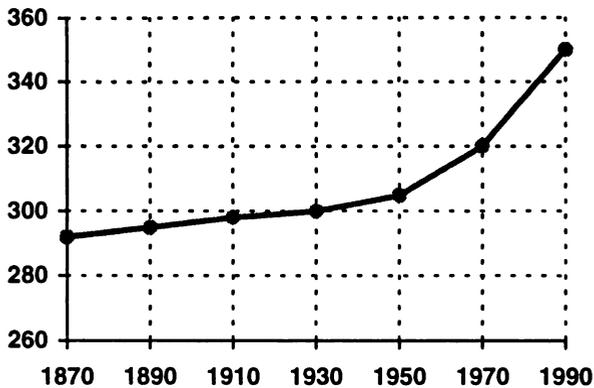
¹⁴ Elmar Rompczyk, "Diálogo horizontal ambiental: La defensa de nuestro oikos", *Nueva Sociedad*, Caracas, novembro-dezembro 1990,

¹⁵ D. Meadows, *et al.*, assinalam: "Nenhuma nação tem resolvido o problema dos resíduos nucleares. São perigosos para toda forma de vida, seja pela sua toxicidade direta ou pela capacidade de gerar mutações. A natureza não tem forma de fazê-los inócuos. Se desintegram de acordo com seu próprio relógio interno, que, de acordo com os casos, podem ser décadas, séculos ou, inclusive, milênios. Como subprodutos da geração de energia mediante a força nuclear acumulam-se exponencialmente, armazenam-se sob o solo ou em piscinas de água dentro de câmaras de contenção dos reatores nucleares, com a esperança de que algum dia a criatividade técnica e institucional da humanidade encontre algum lugar para guardá-los...", *op. cit.*, 1991.

brío ecológico global. Na esfera mundial da produção industrial, a América Latina possui elevado número de indústrias contaminantes, tais como refinarias de petróleo, indústrias químicas, fundições de aço e ferro, fábricas de cimento, vidro e papel.¹⁶ Geralmente, as indústrias latino-americanas de bens de consumo não-duráveis são contaminantes, tanto do ponto de vista orgânico quanto do estético. Seus dejetos absorvem o oxigênio das águas, ultrapassando os níveis de tolerância dos rios e lagos, prejudicando o desenvolvimento da fauna e flora e limitando o uso das águas. No Nordeste do Brasil, por exemplo, o maior problema de poluição industrial das águas advém do complexo da agroindústria do açúcar e do álcool, determinado pelo despejo de vinhoto e das águas de lavagem da cana.¹⁷

A quantidade de gases oriundos do consumo de combustíveis fósseis, produzida anualmente pelos processos industriais em nível mundial, aproxima-se de 5,0 a 5,5 bilhões de toneladas métricas. A concentração de CO₂ na atmosfera tem subido de 290 ppm, em 1860, para 350 ppm em 1990. (Gráficos 3, 4)

Concentração de CO₂ atmosférico - 1860 / 1990



fonte: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), climate change: the IPCC scientific assessment, J. T. Houghton, G. J. Jenkins, and J. J. Ephramus, eds. (Cambridge, Cambridge University Press., U. K., 1990), p. xvi

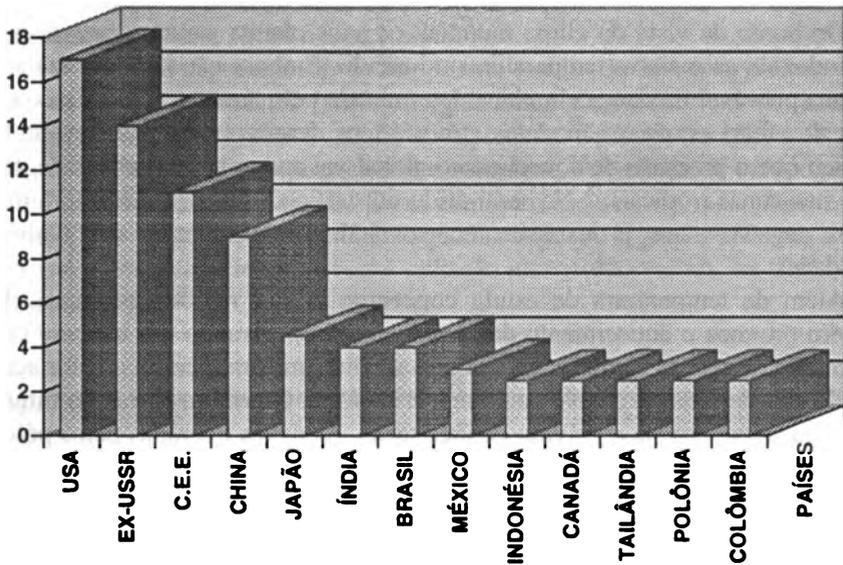
¹⁶ David Kaimowitz e Maria Mora, "El Desarrollo Sostenible de la Agricultura y los Recursos Naturales", IICA, Costa Rica, mimeo., 1993.

¹⁷ Miguel Ribeiro e Roberto Almeida, "A questão ambiental e a industrialização nordestina", *Revista Brasileira de Geografia*, 1990.

Índice do efeito estufa

Países com índices mais altos de emissão de gases 1989

PORCENTAGEM DE EMISSÃO TOTAL



Fontes: 1 - Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change: the IPCC Scientific Assessment, J. Houghton, G. J. Jenkins, and J. J. Ephraums, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, U. K., 1990)

2 - World Resources Institute in collaboration with The United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme, World Resources 1992-93 (New York, Oxford University Press, 1992), tables 24.1 and 24.2

A liberação na atmosfera de CO₂, de metano (gerado na produção de arroz pelo sistema de enchente e nos excrementos do gado), de óxido nitroso, de clorocarbonatos de flúor e de outros gases estufa tem gerado uma espécie de cobertor que captura o calor, não o deixando sair para o espaço exterior. 52% da emissão de gases estufa saem dos Estados Unidos, Rússia, Ucrânia, Comunidade Européia e China. Essa energia térmica concentrada produz o chamado efeito estufa, elevando a temperatura média da terra. Nos últimos cinquenta anos, este aumento representou apenas meio grau Celcius, suficiente para determinar impactos climáticos negativos. (Desenho 1 ver ao final do capítulo.)

Do ponto de vista do clima mundial, os anos oitenta caracterizam-se por ter produzido as maiores temperaturas do século. Embora não haja certeza sobre uma provável mudança climática determinada pelo aumento da emissão de gases de efeito estufa, os modelos atmosféricos desenvolvidos para avaliá-la indicam que o processo de aquecimento global vai aumentar a intensidade das secas nas zonas tropicais.¹⁸ No semi-árido nordestino, esse fenômeno terá impactos negativos nos já escassos recursos hídricos, agravando suas vulnerabilidades.

Além da temperatura de estufa concentrar-se nas regiões tropicais, ela também provoca o aquecimento das regiões polares, gerando um estresse climático que derrete as camadas de gelo. Os satélites mostram como o calor acumulado está derretendo a neve no Hemisfério Norte. O cenário climático futuro apresenta-se pessimista e grávido de incertezas. As águas liberadas pelos pólos escorrerão para o Equador, elevando o nível dos oceanos de forma significativa.¹⁹ Caso a temperatura global venha a aumentar 3,0 graus Celcius, o nível do mar pode subir cerca de 95 centímetros. Cidades como Recife e João Pessoa, no Brasil, ou países inteiros como a República das Maldivas (181.500 habitantes), na Ásia, estariam condenados a desaparecer embaixo da água. Todas as classes sociais sofreriam com as enchentes do mar, principalmente os pobres. Recife é a cidade brasileira com maior porcentagem de pessoas vivendo em favelas ou em terrenos invadidos ilegalmente.

O efeito estufa está promovendo a perda da biodiversidade e determinando mudanças no movimento cíclico dos vários ecossistemas, afetando os processos de produção e comercialização agrícola. Os heterogêneos sistemas da agricultura mundial estão sofrendo modificações, com graves conseqüências nas possibilidades temporais de aumentar a produtividade primária líquida nas diferentes

¹⁸ Fernando Santibañez *et al.*, "Variabilidad Climática, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en las Zonas Aridas y Semiaridas de Latinoamerica y El Caribe", BID/Fundación Esquel, mimeo., 1992.

¹⁹ D. Meadow, *et al.*, *op. cit.* 1991.

zonas produtoras de alimentos. As regiões temperadas tendem a mudar-se para o Norte do planeta. Nas regiões tropicais, com estação seca, a acumulação do calor já está mudando o regime de precipitações; as chuvas, ainda torrenciais, serão insuficientes. Nessas regiões, o aquecimento vai mudar as estações climáticas, reduzindo a sazonalidade e apertando o calendário agrícola, bem como as possibilidades de produção de excedentes, diminuindo as colheitas pelo aumento nas taxas de evapotranspiração.²⁰ Aumentar a capacidade de resistência das comunidades de produtores agrícolas localizadas nas regiões tropicais e semi-áridas aos eventos extremos provocados pelas variações do clima é um imperativo político, social e econômico.²¹

Outra mudança atmosférica importante resulta do aumento da concentração de CFC nos produtos ignífugos, geladeiras e nos sistemas de ar condicionado. Os CFC destroem o ozônio num processo de longa duração e de amplo efeito. O processo é fotoquimicamente complexo. A camada de ozônio protege a atmosfera e tem um efeito de filtro, como um escudo, das radiações ultravioletas. O buraco na camada de ozônio produz cegueira e graves enfermidades na pele. Algumas espécies sensíveis à radiação ultravioleta (as rãs, no Chile) estão desaparecendo.²²

Ajustes macroeconômicos e abertura externa

O modelo de desenvolvimento que prevalece na maioria dos países latino-americanos é insustentável. Os processos produtivos que promovem traduzem formas intensivas de uso dos recursos naturais renováveis, determinando sua degradação. O modelo estimula, principalmente, a competitividade, procurando gerar diferenciais de produtividade e lucratividade que permitam tanto a ampliação do mercado interno, quanto o aumento das exportações, além da desvalorização cambial, dos subsídios elevados e dos baixos salários. O modelo supõe a introdução progressiva do conhecimento científico e tecnológico, mas não prioriza o manejo sustentável dos recursos naturais, gerando contaminação,

²⁰ Ronnie Camino V., "Por que hablamos de desarrollo sostenible? El problema", Proyecto IICA/GTZ, Costa Rica, mimeo., 1993.

²¹ Projeto ARIDAS, *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*, Brasília, Ministério de Planejamento e Orçamento, 1995.

²² Ronnie Camino V., "Por que hablamos de desarrollo sostenible? El problema", Proyecto IICA/GTZ, Costa Rica, mimeo., 1993.

destruindo o meio ambiente. A curto prazo, reduz o bem-estar da população; a longo prazo, ameaça criar uma crise geral na acumulação do capital.²³

Na atualidade, quase todos os países da América Latina estão ativando processos de ajuste estrutural. Tais processos inserem-se dentro de uma estratégia econômica global que pretende, mediante a abertura, redefinir as articulações externas com o sistema mundial. Esses esforços dos países latino-americanos apresentam-se condicionados pela globalização da economia.

Cada país interpreta suas perspectivas de crescimento e acumulação dentro da esfera do comércio internacional, o que supõe esforços extraordinários para melhoramento da eficiência produtiva. Todos se inclinam para desenvolver aquelas atividades produtivas onde é possível atingir maiores níveis de competitividade. Os processos de abertura ao mercado mundial estabelecerão uma maior pressão sobre os recursos naturais. A integração regional e os novos mecanismos de reconexão com os fluxos comerciais mais amplos incrementaram a intensidade ambiental das economias nacionais periféricas.

Todos os países da região, particularmente quando suas economias vulneráveis se encontram altamente enfraquecidas pela dívida externa, lutam por alcançar a mais elevada taxa de crescimento do produto nacional bruto. São os indicadores e as variáveis macroeconômicas que servem para avaliar os sucessos dos governos. Não importa a corrente de pensamento que faz as avaliações, neoliberais ou desenvolvimentistas. Ambos supõem que a concentração econômica e o enriquecimento material ilimitado levam ao desenvolvimento.

O novo modelo de abertura econômica (mercado + ajuste) privilegia a competitividade como motor da transformação. Continua baseado no paradigma materialista-mecanicista que comunga da linearidade inexorável do progresso tecnológico. Este progresso considera que tanto o patrimônio ecológico quanto o capital gerado pelo homem são de fato substituíveis. A solução das patologias e anomalias do mundo está na descoberta de novas tecnologias. Não importa que aumentem as vulnerabilidades intensificando o uso agressivo dos recursos naturais. O homem sempre terá, oportunamente, as respostas tecnológicas para restituir ou recompor os recursos que foram destruídos. O problema é essencialmente político. Embora "a ambientalização da agricultura seja inconsistente com o crescente impulso na direção de políticas de comércio agrícola neoliberal, visto que a liberação do comércio agrícola mundial colocará um ágio na competitividade internacional, expresso em custos médios de produção baixos, uma política de pesquisa agressiva, pró-conservação e regu-

23 David Kaimowitz e Maria E. Mora, *op. cit.*, 1993.

lamentação ambiental da agricultura provavelmente não é consistente com uma nova fase de competição internacional neoliberal”.²⁴

Por algum tempo no futuro, o modelo de desenvolvimento econômico global continuará apoiando-se numa tecnologia que é:

- ecologicamente de risco;
- depende de elevados subsídios energéticos;
- parcialmente reciclável;
- possui alto grau de contaminação;
- tem capital intensivo;
- preocupa-se com o crescimento quantitativo;
- responde às demandas do mercado externo;
- segue padrões próprios da cultura urbana;
- é homogênea, não considerando as heterogeneidades locais;
- demanda especialização;
- requer o manejo de especialistas;
- opera mediante processos complicados;
- geralmente revela um custo muito elevado;
- incrementa a dependência;
- não considera as características do pequeno produtor rural.

O conceito de desenvolvimento sustentável

A idéia de sustentável, nos dicionários, indica algo capaz de ser suportável, duradouro e conservável, apresentando uma imagem de continuidade. É difícil definir desenvolvimento sustentável partindo da perspectiva dos países pobres. Trata-se da emergência de um novo paradigma para orientação dos processos, de uma reavaliação dos relacionamentos da economia e da sociedade com a natureza e do estado com a sociedade civil.

A palavra sustentabilidade como idéia isolada não tem muito sentido. Trata-se de um conceito relacional e de um objetivo a perseguir. É muito conhecido o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido em 1987 no *Relatório da Comissão Brundtland*, como processo que “busca satisfazer as necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações

²⁴ Frederick Buttel, “ Ideologia e tecnologia agrícolas no final do século XX: biotecnologia como símbolo e substância”, mimeo., Conferência sobre biotecnologias e agricultura, Roma, maio, 1992.

futuras para atender a suas próprias necessidades”. Ou como “um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”.

Está implícita, nessa concepção, a preocupação social pelas condições de vida da comunidades. O relatório aspira a um mundo mais humano e enfatiza que a redução da pobreza é pré-condição para um desenvolvimento ambientalmente humano. Nesse processo de mudança, orientado para satisfazer necessidades e aspirações, fica também implícita a mesma visão dominante de que todos os seres e os recursos estão à disposição do homem, disponíveis para realizar seus desejos de consumo indiscriminado, traduzindo um triste significado antropocêntrico.

O desenvolvimento sustentável refere-se aos processos de mudança socio-política, socioeconômica e institucional que visam assegurar a satisfação das necessidades básicas da população e a equidade social, tanto no presente quanto no futuro, promovendo oportunidades de bem-estar econômico que, além do mais, sejam compatíveis com as circunstâncias ecológicas de longo prazo.

O desenvolvimento é sustentável quando atinge as seguintes esferas:

- ⊃ *Ecológica*: pela conservação dos ecossistemas e pelo manejo racional do meio ambiente e recursos naturais.
- ⊃ *Econômica*: promovendo atividades produtivas razoavelmente rentáveis preocupadas mais com a qualidade da vida que na quantidade da produção, que tenham relativa permanência no tempo.
- ⊃ *Social*: as atividades e o conteúdo dos processos de desenvolvimento são compatíveis com os valores culturais e com as expectativas das sociedades. Existe uma base de consenso entre os atores sociais participantes que permite controlar as decisões e as ações que afetam seu destino.

Para concretizar o desenvolvimento sustentável, é preciso caminhar por territórios teóricos e metodológicos inexplorados, indo além do convencional, tentando uma reconciliação dos postulados econômicos e sociais com os princípios ambientais e leis naturais. Nosso futuro, demanda uma nova visão e gestão do desenvolvimento à luz de postulados interdependentes de equidade social, equilíbrio ambiental, bem-estar econômico e autodeterminação política.

A sustentabilidade na agricultura refere-se ao uso dos recursos biofísicos e econômicos de acordo com a sua capacidade, operando dentro de espaços geográficos determinados, mediante tecnologias adequadas que permitam obter bens e serviços capazes de satisfazer as necessidades das comunidades. Todo

estilo de desenvolvimento que não permita melhorar ou manter a produtividade da terra, que promova exclusões e mantenha as concentrações marginalizantes precisa ser questionado .

O conceito de desenvolvimento sustentável tem dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais, o que necessariamente traduz várias preocupações: com o presente e o futuro das pessoas; com a produção e o consumo de bens e serviços; com as necessidades básicas de subsistência; com os recursos naturais e o equilíbrio ecossistêmico; com as práticas decisórias e a distribuição do poder e com os valores pessoais e a cultura. O conceito é abrangente e integral e, necessariamente, distinto, quando aplicado às diversas formações sociais e realidades históricas.

O que é sustentável nos países desenvolvidos da pós-modernidade globalizada não é necessariamente para os países dependentes e pobres. A sustentabilidade diz respeito a um significado dinâmico e flexível, centrado no respeito à vida. A redução da pobreza, a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da população, o resgate da equidade e o estabelecimento de uma forma de governo que garanta a participação social nas decisões são condições essenciais para que o processo de desenvolvimento seja julgado como sustentável.

Advertimos o fortalecimento de uma corrente de pensamento que promove o reducionismo conceitual da sustentabilidade, apenas como princípio de conciliação entre o crescimento econômico e a gestão racional dos recursos naturais. É como conciliar o comportamento do lobo e do cordeiro. O conceito de desenvolvimento sustentável fica contaminado pela lógica do crescimento quantitativo e pela maximização do lucro e da competitividade. O conceito nunca perde sua matriz econômica de acumulação, ficando atrelado à raiz do dinheiro, hoje pautado pelo mercado global.

Os mecanismos de mercado são inadequados para garantir sustentabilidade. Geralmente o mercado opera como uma máquina cega que não é capaz de diferenciar entre o feio e o bonito, saudável e nocivo, moral e amoral. O desenvolvimento sustentável insiste na qualificação e apreciação do crescimento econômico, igualando a suficiência material, que permite garantir melhoria na qualidade de vida, à equidade como princípio de distribuição e justiça, e à custódia geoambiental como solidariedade entre as gerações presentes e futuras.

Uma nova institucionalidade

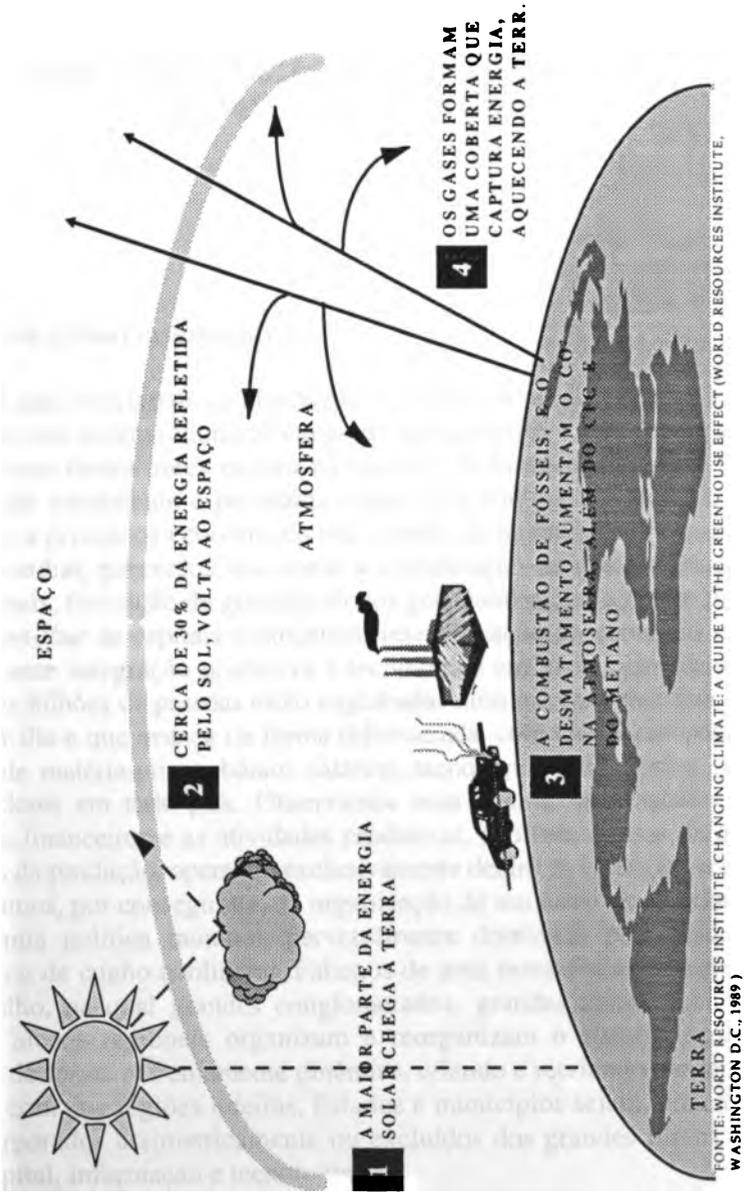
No Nordeste brasileiro, é indispensável concretizar uma estratégia de desenvolvimento que signifique mudança de rumo e estilo, concebendo novas linhas orientadoras dos programas de desenvolvimento .

Isso demanda construir uma nova institucionalidade. As diretrizes e os mandatos, a estrutura organizacional, os métodos e procedimentos das instituições do setor público nordestino não respondem aos chamamentos e desafios atuais. A crise do modelo urbano-industrial e os processos de globalização têm enfraquecido a capacidade de reflexão e gestão do setor público e, por conseguinte, a sua capacidade de visualizar o futuro. Não se pode fazer um desenvolvimento novo com material institucional velho e vulnerável. A máquina institucional foi desenhada para apoiar outro modelo de desenvolvimento centrado na industrialização por substituição de importações, na gestão centralizada e assistencialista, sem maior preocupação com os recursos naturais.

É indispensável promover a revalorização da sociedade civil e reconhecer tanto sua capacidade para prover bens e serviços, quanto seu papel como motor dos processos de democratização. O Estado precisa apoiar os esforços da sociedade civil, criando parcerias e evitando estabelecer relações de competitividade.

Para concretizar o desenvolvimento sustentável, são imprescindíveis, além da modernização da institucionalidade estadual e municipal, a mobilização da sociedade, a redefinição dos papéis da mídia, a formação dos recursos humanos, novos instrumentos técnicos e sistemas de informação que concorram para orientar as decisões, os mecanismos flexíveis de financiamento, a abertura democrática, uma estratégia de administração pública participativa, o fortalecimento dos sistemas de parceria entre atores públicos e privados.

COMO FUNCIONA O EFEITO ESTUFA



UMA GLOBALIZAÇÃO INSUSTENTÁVEL: AS MEGATENDENCIAS

Um modelo global insustentável

Uma das características marcantes do mundo atual diz respeito à consolidação de um sistema mundial integrado globalmente, numa escala e intensidade como nunca antes existiu na história da humanidade. Este sistema globalizado geralmente é percebido como uma realidade associada, principalmente, a processos econômicos decorrentes da acumulação do capital em escala mundial, processos tais como a estruturação de macromercados supranacionais, formação de grandes blocos geoeconômicos, a célere megacirculação *on-line* de capitais financeiros, intensificação do comércio mundial e a crescente integração produtiva e tecnológica em nível planetário. Hoje, quase três bilhões de pessoas estão englobadas num mercado que funciona 24 horas por dia e que avança de forma diferenciada, com toda a competição, na procura de matéria-prima, baixos salários, tecnologia, água, conhecimento e consumidores em todo país. Observamos uma intensa dissociação entre os mercados financeiros e as atividades produtivas, enormes massas de dinheiro afastadas da produção, operando exclusivamente dentro da esfera especulativa.

Falamos, por conseguinte, da organização de um novo *mapa mundi* para a economia política mundial, perversamente dominada pelo pensamento econômico de cunho neoliberal. Falamos de uma nova divisão internacional do trabalho, na qual grandes conglomerados, grandes atores econômicos, grandes blocos regionais organizam e reorganizam o sistema econômico mundial de forma extremamente dinâmica, criando e recriando monopólios e fazendo com que regiões inteiras, Estados e municípios sejam, pouco a pouco, incorporados assimetricamente ou excluídos dos grandes fluxos comerciais, capital, informação e tecnologia.

Mas essa globalização da economia, como expressão atual do jurássico processo de internacionalização do capital, não é a única dimensão do novo sistema mundial. A globalização é um todo complexo e indivisível que incorpora, além do econômico, dimensões sociais, políticas, ambientais, cultu-

rais e institucionais. É preciso fugir do economicismo, da idéia de que o desenvolvimento é comandado, no fundamental, pela dinâmica econômica. Porque ao mesmo tempo que a globalização competitiva transforma os relacionamentos econômicos entre regiões, países e municípios, ajustando ou reorganizando o esquema institucional e a ordem jurídico-política, esse novo padrão de acumulação exerce uma considerável pressão sobre o meio ambiente. A Terra, sede da humanidade, vê-se gravemente ameaçada por forças competitivas mais poderosas que o conjunto dos movimentos sociais que lutam contra as políticas e processos que levam a uma rápida perda de *habitat*, espécies e recursos genéticos, causando graves danos aos ecossistemas naturais.

Desde 1980, a terra já experimentou os dez anos mais quentes dos últimos 130 anos que se tem registros da temperatura média global. O aquecimento global está ameaçando os climas do planeta, a degradação dos solos e das reservas de água-doce está diminuindo a produtividade da agricultura, levando pouco a pouco para a escassez de alimentos e condicionando, silenciosamente, um grave quadro de instabilidade social.¹ A perspectiva de risco para nossa própria vida e, por conseguinte, para as gerações futuras, está ficando cada vez mais globalizada.

No mundo de hoje, quase 1,3 bilhão de pessoas vivem na mais extrema pobreza. O número de pobres aumenta cada ano em cerca de 25 milhões de pessoas; a cada 24 horas, 67 mil pessoas ingressam na esquadra da pobreza.² Segundo o PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em seu relatório anual de 1996, baseado em estudos em 174 países com informações correspondentes a 1993, 358 famílias multimilionárias têm o mesmo patrimônio que todo um grupo de países subdesenvolvidos, congregando 45% da população mundial.³ “Entre 1965 e 1980, duzentos milhões de pessoas viram sua renda diminuir. Entre 1980 e 1993, esse contingente aumenta para um bilhão. Em setenta países cuja economia estancou ou diminuiu, a renda média atual é inferior à dos anos oitenta...”⁴ Apenas sete países, o

¹ Lester Brown argumenta que a colheita mundial de grãos, que quase se triplicou entre 1950 e 1990, não consegue crescer mais desde 1990. Em 1994, a China era responsável pela exportação de oito milhões de toneladas de grãos; em 1995 transformou-se em um importador de dezesseis milhões de toneladas, em Lester Brown, *Globe International Lictures*, Londres, 1996.

² Estimativa do PNUD baseada na definição de pobreza absoluta das Nações Unidas e do Banco Mundial: população cuja renda anual ultrapassa a US\$370.

³ Liszt Vieira, *Cidadania e Globalização*, Brasil, Editora Record, 1997.

⁴ Antonio Houaiss e Roberto Amaral, *Socialismo, vida, morte, ressurreição*, Brasil, Editora Vozes, 1997.

chamado Grupo 7, concentra as duas terceiras partes do produto bruto e da receita mundial. O sistema mundial está globalizando a desigualdade e a pobreza.

Segundo estimativas do Banco Mundial, cerca de 24 milhões de brasileiros, 17,4% da população, estavam situados abaixo da linha de pobreza em 1990. De acordo com o IBGE/PNUD 90, os pobres no Brasil seriam 30% da população ou cerca de 42 milhões de pessoas em 1990. Como argumenta Tânia Bacelar, "O Brasil é uma sociedade enormemente fraturada". É o país que lidera a pobreza urbana, expressando o mais elevado grau de concentração de renda na América Latina. No Brasil, o índice de pobreza é superior ao índice de renda média nacional. Os 10% mais ricos têm quase a metade da renda (48%), e os 20% mais pobres têm apenas (2%).⁵ Segundo Cristovam Buarque,

apenas 1% da população (650 mil pessoas, subtraindo-se as crianças) dispõe de 17,3% do total da renda nacional; 5% da população dispõe de 39,4% da renda; 10% dispõem de mais da metade, 53,2% da renda. Portanto, 90% da população mais pobre dispõe de menos da metade da renda; menos do que os 10% mais ricos... Cada um dos 650 mil mais ricos recebe 240 vezes mais que cada um dos mais pobres...⁶

O Brasil também é, no presente, o segundo país do mundo de maior concentração da terra; 1% dos proprietários são donos de 46% de todas as terras.

O homem brasileiro é vítima de um modelo de civilização que sistematicamente propaga exclusão, injustiças e desigualdades. E isso está condicionando uma psique coletiva doente, angustiada e emocionalmente propensa para a frustração e a violência. Sem perspectivas no futuro, as massas excluídas alimentam uma conduta explosiva e imprevisível, colocando em perigo a convivência social civilizada e a governabilidade. O padrão de crescimento econômico aumenta a energia competitiva das mentalidades individualistas, semeando confrontos, transmutando identidades, acordando os arquétipos sombrios que nos distanciam dos relacionamentos de solidariedade e justiça. Na vida social, essa energia competitiva determina um tipo de comportamento objetivante que define a natureza, os trabalhadores, os

⁵ César Benjamim e Tânia Bacelar de Araújo. "Brasil, reinventar o futuro", Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro, 1995, p.15.

⁶ Cristovam Buarque, *O colapso da modernidade brasileira*, São Paulo, Paz e Terra, 1991, p.116.

sem-terra, as comunidades rurais, em geral, os segmentos excluídos, como objetos sem valor e consideração.

A doutrina neoliberal dominante condiciona a idéia de que existe apenas um modelo racional civilizatório, um caminho que leva ao paraíso terreno. Esse modelo ocidental de crescimento concentrado e indiscriminado da economia deve ser implantado em todo o planeta, sem considerar as especificidades históricas, econômicas, culturais, ambientais e políticas de cada sociedade. Em nome desse padrão, políticas de crescimento competitivo e indiscriminado são homogeneizadas em toda parte, de forma monolítica, impulsionadas por drásticos programas de ajuste estrutural. As receitas implicam, além da abertura comercial, sustentar rígidos esquemas de estabilidade monetária, desregulamentar os mercados de trabalho e financeiros, reestruturar e modernizar o aparelho do Estado, privatizar a política salarial, reduzir o déficit fiscal, transferir ao setor privado a titularidade do patrimônio público e, certamente, ser um bom pagador da dívida externa. Do ponto de vista social, trata-se de uma racionalidade excludente, só confrontada pelo movimento social e por mentalidades humanistas qualificadas como irracionais, sonhadoras, socialistas saudosas e sentimentais. Qual a proposta alternativa à racionalidade de exclusão impulsionada pela globalização competitiva?

Esta globalização da pobreza ocorre ao mesmo tempo em que a humanidade desenvolve uma das revoluções tecnológicas mais relevantes da história. Em teoria, o homem teria criado as condições históricas para que todas as necessidades materiais da humanidade pudessem ser equacionadas. Sustentado principalmente nas tecnologias de informação, o progresso científico-tecnológico constitui, no presente, o fundamento da globalização competitiva e, por conseguinte, do crescimento econômico e das capacidades de acesso aos mercados em expansão. A acumulação do capital depende cada vez mais da modernização tecnológica. Esse movimento na esfera do conhecimento leva à reorganização das atividades econômicas em redes de empreendimentos descentralizados controlados por grandes grupos empresariais que operam em escala mundial.

O aumento do nível tecnológico, a qualidade da informação e da gestão dos processos produtivos definem-se como receitas globais da competitividade. E isso está transformando a estrutura da divisão do trabalho. Ao mesmo tempo que as empresas que disputam um lugar no mercado vão à procura de conhecimento e qualificação técnico-profissional, exigem formas flexíveis de contratação dos trabalhadores. Quase em todos os países, a fórmula ou resposta empresarial é a mesma e consiste em automatizar a produção, reduzir os encargos sociais, elevar o componente tecnológico da atividade e,

simultaneamente, procurar manter o mais baixo possível o nível de salários.⁷ A tecnologia moderna, em vez de contribuir para melhorar as condições de vida, serve, principalmente, para concentrar mais e mais renda. De que serve esse crescimento econômico indiscriminado cuja renda não traz qualidade de vida para a sociedade e que, além do mais, ameaça a sustentabilidade dos sistemas vitais básicos?

Com a aplicação de novas tecnologias, há uma intensa racionalização dos processos produtivos. A empresa competitiva geralmente organiza processos produtivos enxutos, eliminando qualquer desperdício de matéria-prima e mão-de-obra. Por isso, o número de postos de trabalho que se criam é sempre muito mais baixo do que os que desaparecem. A riqueza criada é maior, mas a lógica do lucro leva à diminuição da demanda de trabalho por parte das empresas e à substituição do homem pela máquina. Nas palavras de Herbert de Souza, o Betinho, “Há algumas décadas, o capital explorava o trabalho para se desenvolver. Hoje, dispensa o trabalho vivo para poder se desenvolver ainda mais”. O ser mais ameaçado da *Aldeia Global* é o trabalhador. Estima-se que haja, atualmente, quase oitocentos milhões de pessoas desempregadas, “inempregáveis” e subempregadas no mundo.⁸

No Brasil, o mercado de trabalho caracteriza-se pelo elevado desemprego, pela heterogeneidade estrutural e pela precariedade das relações trabalhistas. O desemprego apresenta-se como problema estrutural e conjuntural, que se agrava e assume uma configuração cada vez mais complexa, a cada momento de ajuste. Cerca de um milhão de empregos industriais foram eliminados no Brasil, entre 1989 e 1996. Na região de São Paulo, principal pólo econômico do país, entre 1985 e 1995 o aumento do desemprego foi de 42%, quase o dobro do número de postos de trabalho criados. Surpreende também o fato de que, enquanto o emprego assalariado apenas cresceu 11,3% nesse período, o trabalho autônomo cresceu 57,1%. No modelo pre-valescente, o fenômeno da queda no emprego industrial surge como tendência irreversível, sendo realista esperar um cenário ainda mais intenso. O emprego formal encontra-se em crise, e está sendo substituído rapidamente pelo trabalho informal. Em todo Brasil, aumenta aceleradamente o trabalho por conta própria, que se caracteriza pela insegurança, fragilidade, precariedade, pela falta de proteção, instabilidade e baixa remuneração.⁹ Os traba-

⁷ Manuel Castello, “La Economía Informativa; La Nueva División Internacional del trabajo y el Proyecto Socialista”, revista *El Socialismo del Futuro*, nº 4, 1991, Espanha.

⁸ Eduardo Garcia Mauré, “Desemprego: velhos problemas com novas dimensões”, *Jornal do DIAP*, agosto 1996, nº 117.

⁹ Claudio Salvadori D., “Desregulação e desemprego no capitalismo avançado...”, *Quinzena CPV*, nº 236, 31/08/96.

lhadores informais somam cerca de 45% da força de trabalho brasileira; nos últimos quatro anos, os 85,0% dos novos postos de trabalho criados foram na informalidade. A criação de novos postos de trabalho vê-se agravada pelo excesso de jornada de trabalho e pelo abuso das praticas de horas extras.

A crescente globalização competitiva dos circuitos comerciais, financeiros e produtivos decorre, fundamentalmente, da necessidade de reativar o capitalismo mundial. Perante a queda na taxa de investimento no conjunto de países de capitalismo avançado, os grandes países e as grandes corporações lutam pelo domínio de amplos mercados. O mundo inteiro transforma-se numa praça de guerra comercial. Os atores globais combatem pela expansão das fronteiras econômicas, ao mesmo tempo que camuflam perversos esquemas protecionistas, tentando formar macromercados sob seu comando. Consolidam-se, cada vez mais, um quadro de extrema concentração de capital, de renda, riqueza, informação e produção de conhecimento. Fica cada vez mais claro que a competitividade só é possível dentro de um esquema institucional descentralizado e flexível. E isso questiona o papel centralizador dos Estados nacionais, em particular seu papel tradicional como agente de acumulação, investimento e condutor de políticas públicas.

Nesse cenário, os interesses dos grandes atores entram em contradição com as normas e regulações nacionais, buscam romper as fronteiras nacionais e transferir esse papel regulador para o mercado movimentado pelo chamado setor privado, que opera transnacionalizado e oligopolizado, procurando construir espaços econômicos os mais homogêneos e os mais flexíveis possíveis.¹⁰ E isso condiciona políticas de desmonte, reforma do Estado, promovendo rápidas transformações institucionais. Os países subdesenvolvidos ficam prisioneiros de seus credores externos e internos. E isso condiciona uma economia-política subalternizada, uma soberania limitada, um Estado forçado ao enxugamento e à privatização, semeando condições de exclusão social, em alguns países, só para honrar os serviços da dívida externa. Ao mesmo tempo em que os Estados nacionais dos países desenvolvidos se fortalecem, os dos países da periferia subdesenvolvida debilitam-se e perdem quase toda autonomia.

A globalização está provocando a ruptura dos paradigmas tradicionais que orientam o funcionamento da administração pública, redesenhando os esquemas políticos e mudando os relacionamentos entre os detentores do poder. Toda a matriz institucional encontra-se em crise, o Estado descentraliza-se de forma descoordenada e, sem capacidade para dar resposta às crescentes

¹⁰ Tânia Bacelar, *op. Cit.*, p. 26.

demandas sociais, perde credibilidade. Enquanto surgem novos movimentos sociais, em geral, a sociedade assiste ao dismantelamento e à modernização do Estado, por caminhos diferentes aos demandados pelo desenvolvimento sustentável. Ela assiste passiva e desinformada à implementação de uma política programada de exclusão e dependência.

Essas turbulências econômicas e sociopolíticas estão reorganizando as identidades, as crenças, as formas de pensar o futuro, as percepções e os relacionamentos entre países, sociedades locais e comunidades. No final do século, quase todo o mundo parece continuar pelo caminho do desenvolvimento não-sustentável. Como foi dito, domina e persiste a visão competitiva da realidade, uma espécie de darwinismo social ligado à valorização de uma cultura material agitada pela máquina produtivista. A proposta neoliberal é insustentável como modelo de desenvolvimento humano. Em todo canto, entretanto, o discurso da retomada do “desenvolvimento” repete as mesmas receitas: *criar vantagens comparativas dinâmicas, impulsionar programas de ajuste estrutural, maximizar as exportações e acionar a abertura ao exterior, privilegiar o capital em relação ao trabalho, impulsionar as privatizações, transferir os ativos públicos às corporações transnacionais, fazer ajustes monetários com diversos instrumentos de ancoragem cambial, limitar os encargos sociais que incidem na contratação da mão-de-obra, flexibilizar o mercado de trabalho, fortalecer a desregulamentação dos mercados para atrair investimentos, etc.*

Toda essa retórica recebe uma conotação positiva, racional, objetiva, de interesse coletivo, boa e indispensável para a conquista da liberdade e da democracia. É o discurso economicista neoliberal que desenha o cenário desejável do futuro, o paraíso terreno, sacralizando o mercado e estimulando o consumo. Alimenta-se o mito do ser humano dominador, conquistador, competitivo, moderno e informatizado. Trabalhados ideologicamente, as sociedades e os grupos sociais subalternos passam a acreditar que a realização pessoal e social passa pelo acesso aos bens materiais, afirmando-se como consumidores, competindo. Ser cidadão e ter possibilidade de participar nas operações comerciais dos *Shopping Centers*.

Estimuladas pela mídia, um número crescente de pessoas são programadas para consumir, de forma independente, sua renda. Na sociedade globalizada, opera massivamente um sistema de (des)informação visual, no qual a imagem artificial mexe tanto com a personalidade quanto com a sensibilidade dos homens, de forma intensa, condicionando comportamentos e atitudes materialistas, formando estados de ânimo que alimentam o consumo. E isso faz com que a máquina econômica funcione, que o lucro se alimente às costas de uma permanente insatisfação. Contaminados por um

sofisticado e agressivo esquema de propaganda, os povos revelam-se como um amontoado de reflexos condicionados, prontos a se *macdonaldizar* ou *cocacolarizar*. Pensar no lado espiritual da vida é ser um sonhador e estar fora de contato com a “realidade”. E tudo para manter uma sociedade de seres angustiados, loucos por imitar o padrão de consumo das elites dos países *desenvolvidos*. Na verdade, tudo está mudando rapidamente, só para que nada mude e continue o desenvolvimento não-sustentável.

Mas a globalização competitiva da economia não é a causa básica da pobreza, do desemprego, da crescente violência social, do aniquilamento das culturas, da perda de *habitat*, ou da gestação de sociedades fraturadas e fragmentadas. Essas anomalias e patologias decorrem, fundamentalmente, da própria lógica perversa e competitiva de modelo de crescimento econômico e desenvolvimento vigente. Poder-se-ia dizer que a causa determinante da crise social brasileira, do processo de desindustrialização, do crescente desemprego decorre, principalmente, da transnacionalização oligopolizada da economia, das estratégias de sistema comercial aberto e indiscriminado impostas pelas elites no poder. A insustentabilidade global do desenvolvimento resulta dos padrões dominantes de produção e consumo que operam segundo o valor do crescimento ilimitado, consumista e competitivo. É o mito do crescimento em reservas monetárias que incuba as decisões e as prioridades das classes governantes. Sempre são as decisões políticas as que triham o caminho da economia. Dominado pelo paradigma economicista, o desenvolvimento é interpretado quase exclusivamente como processo unilateral determinado pelo volume de produção de bens e serviços. O que é necessariamente um processo multidimensional e sistêmico fica prisioneiro de uma visão reducionista, que sacraliza o mercado, glorifica o poder e a reverência ao lucro. Somos vítimas de uma idolatria global do utilitarismo. O capital financeiro domina e coloca-se sobre toda sociedade, fortalecendo apenas o progresso material, nada parecendo estabelecer limites à manipulação bancária do mundo.

Mudança de paradigma

Nesse quadro internacional, cheio de modelos de desenvolvimento não sustentáveis, que podem esperar as populações vulneráveis, as comunidades rurais, os municípios pobres? Qual a perspectiva social, precisamente quando a maioria dos governos se vê forçada à execução de políticas de saneamento financeiro, aumentando taxas e impostos, minimizando os investimentos sociais, reduzindo despesas, congelando salários, pulverizando os sindicatos e flexibilizando as relações de trabalho? Como construir futuros alternativos? Como demistificar essas formas políticas de deterioração mental travestidas de “planos de desenvolvimento” que levam para o aumento da exclusão social? Como redefinir o desenvolvimento em termos de um enriquecimento humano?

O que tem a ver o macroprocesso de globalização competitiva com os programas governamentais de desenvolvimento local que tentam promover o bem-estar social, ativar o potencial produtivo das comunidades rurais e compensar os efeitos dos desequilíbrios gerados pelas forças desiguais do mercado? O que têm a ver o processo de enxugamento do Estado e o gradual esvaziamento da vida pública com o fortalecimento das organizações da sociedade civil, como espaço alternativo de defesa de direitos e interesses populares e como agentes de interação entre cidadãos, governos e mercado? Como sair, localmente, do caminho do desenvolvimento não-sustentável, descobrindo formas alternativas de atuação para superar as patologias, as fraturas e as exclusões, do ponto de vista dos pobres?

Certo, precisamos de uma mudança de consciência, modos de pensar e valores. Precisamos reconhecer que as nossas angústias, pelos impactos perversos do globalização capitalista sobre as populações e sobre a natureza, que o nosso medo à indiferença do sistema econômico para com as gerações futuras, que a nossa sensibilidade com tudo aquilo que desumaniza os homens e as mulheres e os faz excluídos, oprimidos, discriminados e empobrecidos são resultados do paradigma civilizacional prevalecente.¹¹ Os modelos dominantes de desenvolvimento, de forte tonalidade economicista, estão baseados num sistema de valores que glorifica as nossas predisposições menos louváveis: *cobiça material, competitividade, gula, orgulho, egoísmo, imprevidência e ganância pura e simples*.¹²

Tentar visualizar, ainda que teoricamente, os possíveis cenários a serem definidos pela globalização competitiva, sejam positivos ou negativos, na

¹¹ Leonardo Boff, *Ecologia, grito da terra, grito dos pobres*, São Paulo, Editora Ática, 1995.

¹² Hazel Henderson, *Creating alternative futures*, Nova York, Putnam, 1978.

vida socioeconômica, político-cultural e ambiental dos municípios nordestinos, é, sem dúvida, uma tarefa complexa demais ou quase impossível. Qualquer hipótese que se formule para explicar um possível cenário será apenas uma aproximação. O problema consiste em que as explicações dominantes partem quase que exclusivamente da ciência econômica, ainda quando sabemos que toda abordagem unilateral possui uma margem muito limitada de aproximação. A relação sistema mundial-município sempre é vista na perspectiva vertical e dentro do modelo da economia clássica. As instituições viram animais domésticos e passivos, obedientes às receitas dos economistas, não tendo outra alternativa senão seguir os ditados do mercado.

Mas, por que não uma abordagem partindo do social, do cultural e do político local e desde o ponto de vista dos pobres? Por que não tentar trabalhar a construção de um possível cenário futuro a partir de um outro modelo conceitual, não-linear, não-subordinado e reduzido pelo determinismo econômico? O que seria a sociedade se a economia pusesse de lado a sua lógica quantitativa e acumulativa?

Seria ingenuidade supor-se que as corporações transnacionais e ainda as grandes empresas nacionais vão intervir financeiramente na maioria dos pequenos municípios localizados no interior pernambucano, perseguindo potencialidades, conhecimentos ou vantagens comparativas e visando acalmar sua insaciável fome de lucros e de mercados. O capital global sempre é seletivo e alimenta-se do local só quando encontra condições de rentabilidade. Certo, num mapa socioeconômico extremamente amplo e diferenciado como o brasileiro, o capital global e nacional vai sempre encontrar espaços onde ativar o desenvolvimento local, abrindo brechas para os produtos locais. O município de Campina Grande, na Paraíba, por exemplo, pode representar um território econômico competitivo na produção de calçados.

Mas nem todos os municípios têm potencialidades, conhecimentos, organização empresarial e vantagens competitivas para articular-se com os mercados globais ou regionais. Qual a perspectiva dos municípios pobres, subalternizados no campo político e financeiro, sem capacidades de informação, gerenciamento e conhecimento para competir, ainda que no mercado nacional? Trata-se, fundamentalmente, de *territórios desorganizados*, desinformados e clientelizados. Como foi dito, sempre existem espaços mínimos de competitividade, segundo as diversas condições locais.¹³ O fato é que o capital sempre se espalha pelo território econômico como o óleo na água, fragmentalmente. O que significa essa retórica que propõe impulsionar o

¹³ Ver, Sérgio C. Buarque, "Desenvolvimento local e municipal. Proposta de metodologia de planejamento", INCRA/ITCA, Recife, junho, 1995.

desenvolvimento da competitividade para construir eqüidade? Temos que mudar urgentemente os critérios usados para definir o desenvolvimento local. A visão econominista do mundo não é o mais importante referencial para construir uma sociedade sustentável. A pergunta é, fundamentalmente, como queremos viver, individual e coletivamente? Precisamos desenvolver uma nova visão do mundo local englobado, que se preocupe mais com qualidades que com quantidades, partindo de valores baseados na experiência cultural e humana.¹⁴

¹⁴ Carlos J. Jara, "Conceito, sistema e processo de planejamento municipal sustentável", IICA/PRORURAL, Recife, 1996.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O problema fundamental da sociedade nordestina e, em particular, de Pernambuco é a escolha de uma estratégia de mudança das estruturas, e não a formulação de planos regionais ou estaduais de desenvolvimento, de tipo convencional, geralmente baseados nas lógicas de “desenvolvimento” quantitativo e de crescimento indiscriminado.

Busca-se, hoje em dia, adotar uma nova filosofia de desenvolvimento, radicalmente diversa da tradicional lógica “produção, distribuição, consumo e acumulação de riquezas”, ou seja, busca-se uma nova estrutura conceitual holística afastada dos modelos economicistas, cujos únicos valores são aqueles que podem ser quantificados mediante atribuição de dólares ou reais. Novas “idéias-força” que possam resgatar a centralidade da dimensão social, bem como revisar a matriz antagonica implícita no modelo de crescimento linear prevalecente, hoje governado pelo valor da *competitividade*. Essa nova filosofia encontra tradução no *conceito de desenvolvimento sustentável*.

É difícil definir desenvolvimento sustentável. Trata-se da emergência de um significado novo, que faz parte de uma mudança fundamental em nossos pensamentos, atitudes e valores. Trata-se de uma reorientação ética, que faz reavaliação dos relacionamentos da sociedade com a natureza e do Estado com a sociedade civil, à luz de postulados interdependentes de equidade social, equilíbrio ambiental, bem-estar econômico e autodeterminação política.

É muito conhecido o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido em 1987 no *Relatório da Comissão Bruntland*, como processo que “busca satisfazer as necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras para atender a suas próprias necessidades”. Ou como “um processo de mudança na qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras...”¹

¹ *El Desarrollo Sostenible, Una Guía sobre Nuestro Futuro Común*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, IICA/CATIE, 1988.

Está implícita, nessa abordagem, a preocupação pelas condições sociais das pessoas e das comunidades. O relatório aspira a um mundo mais humano e enfatiza que a redução da pobreza é pré-condição para um desenvolvimento ambientalmente seguro. No entanto, nesse processo de mudança orientado a satisfazer necessidades e aspirações, fica também implícita a visão de que todos os seres e os recursos estão à disposição do homem, disponíveis para realizar seus desejos e projetos, traduzindo uma ótica essencialmente *antropocêntrica*.² Infelizmente, o conceito da Comissão Brundtland não esclarece como mesmo vão ser satisfeitas as necessidades; nem sequer quais são essas necessidades ou de que comunidades ou grupos sociais estamos falando.³

Está implícita também a idéia de alcançar um *desenvolvimento contínuo sem exaurir os recursos naturais*, ou seja, o raciocínio sobre o uso racional do capital ecológico, evitando causar prejuízos para a comunidade como um todo. Sabemos que os ecossistemas naturais têm capacidade limitada de sustentação que, superada, influirá na deterioração do próprio ecossistema. Qualquer ameaça contra o *equilíbrio ecológico* impede o desenvolvimento sustentável, traduzindo-se, por sua vez, em uma ameaça, não apenas à produção, mas à própria subsistência humana. A qualidade de vida, assim como a produtividade, sempre depende do equilíbrio ecológico.

Nesta concepção, por último, está implícito o princípio da solidariedade, assim como explícita a preocupação com o futuro. *A solidariedade define uma atitude de compromisso fundamental, uma capacidade básica de sentir e pensar os outros em suas condições concretas*, uma vontade de agir de forma coerente à sorte dos outros. A visão do *futuro*, a vontade de proteger a vida humana e a natureza no longo prazo, é central no conceito de sustentabilidade. Todo desenvolvimento que não semeia esta segurança de vida e destino humano futuro apenas traduz modernismo arcaico; é calamitoso, vulnerável, parcial, irresponsável e provavelmente autodestrutivo.

O *desenvolvimento sustentável* refere-se aos processos de mudança sociopolítica, socioeconômica e institucional que visam assegurar a satisfação das necessidades básicas da população e a equidade social, tanto no presente quanto no futuro, promovendo oportunidades de bem-estar econômico que,

² Leonardo Boff, *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*, Editora Ática, 1996.

³ David Kaimovitz, *La Economía Política de la Gestión Ambiental en América Latina*, IICA, 1993.

além do mais, sejam compatíveis com as circunstâncias ecológicas a longo prazo.⁴

Por conseguinte, numa visão ampliada, o *desenvolvimento sustentável tem dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais*, o que necessariamente traduz várias preocupações: com o presente e o futuro das pessoas; com a produção e o consumo de bens e serviços; com as necessidades básicas de subsistência; com os recursos naturais e com o equilíbrio ecossistêmico; com as práticas decisórias e com a distribuição do poder; e com os valores pessoais e a cultura.

No entanto, nessa concepção ampliada do desenvolvimento sustentável, destacamos o fortalecimento de uma *corrente de pensamento que promove o seu reducionismo conceitual apenas como princípio de conciliação entre o crescimento econômico e a gestão racional dos recursos naturais*. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável fica contaminado pela lógica do crescimento quantitativo e da maximização do lucro, a mesma que alimenta o conflito e a desestabilização das relações, na tentativa de atingir *competitividade*, interpretada como motor da transformação.⁵ Por conseguinte, o conceito de “sustentabilidade” nunca deixa sua matriz econômica de acumulação, ficando como discurso que defende a necessidade de gerar excedentes e competir nos mercados, mas considerando o direito a viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem questionar a crua realidade dos segmentos sociais pobres e marginalizados e, em particular, sem efetuar uma avaliação paralela dos padrões de consumo e estilo de vida. Como resultado dessa visão parcial, o conceito de desenvolvimento sustentável está se *aburguesando*. Como argumenta uma analista brasileira “a expressão desenvolvimento sustentável confunde e não simboliza uma nova forma de pensar o mundo”.⁶

Por que este reducionismo conceitual do desenvolvimento sustentável? No pensamento preocupado com as questões do desenvolvimento, perante as posições extremas das correntes *ecologistas*, por um lado, e as das *economistas*, por outro, tem surgido e se fortalece cada vez mais uma terceira corrente ou movimento, como tentativa de estabelecer um *diálogo* de harmonia

⁴ Sérgio Buarque define desenvolvimento sustentável como o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações...”

⁵ Hazel Henderson, *Creating Alternative Futures*, Nova York, Perigee Books, 1978.

⁶ Selene Herculano, *Como passar do insuportável ao sofrível*, Tempo e presença, 1992.

e racionalidade entre o crescimento econômico, como processo quantitativo, e o gerenciamento dos recursos naturais, como processo qualitativo.

Nessa visão ambientalista, qualquer proposta de desenvolvimento é julgada como sustentável quando, em termos técnicos, é possível desenhar compatibilidade entre os sistemas de produção e os sistemas de conservação. Nos *perímetros irrigados nordestinos*, por exemplo, existem muitos projetos qualificados como “estruturadores”, visando desenvolver as forças produtivas, mesmos que avaliados *ex-ante*, com o fim de prevenir os impactos ambientais negativos. Muitos desses projetos, no presente, só acumulam água ou operam sem considerar as dimensões sociais da pequena produção no semi-árido. Com muita frequência, a preocupação não é com o futuro, nem sequer com o presente, mas com o aspecto físico dos projetos, visando maximizar, no curto prazo, o rendimento do dinheiro.

O caráter sustentável dos processos de desenvolvimento não pode ser reduzido ao *laudo técnico*, que apenas avalia os impactos ambientais de um determinado plano, programa ou projeto.⁷ No caminho do desenvolvimento, sempre é indispensável analisar, visualizar e prevenir os efeitos ambientais das decisões e das atividades humanas.⁸ A prudência ecológica sempre é requisito básico para possibilitar a sobrevivência humana. No entanto, necessitamos adotar uma visão conceitual mais abrangente, a maneira de totalidade multidimensional, procurando enriquecer nosso entendimento do *desenvolvimento humano*.

A redução da pobreza, a satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida da população, o resgate da equidade e o estabelecimento de uma forma governamental que garanta a participação nas decisões são condições essenciais para que o processo de desenvolvimento seja julgado como sustentável. Esse discurso de solidariedade diz algo de um processo de *mudança estrutural*, mas por rumos diferentes aos definidos pela nova pós-modernidade decorrente dos processos de globalização. Mudança estrutural, no sentido de que a pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados grupos sociais desprovidos de recursos para subsistir; não é apenas uma condição de carência social que pode ser apreciada por meio de indicadores. A pobreza é uma vergonha da modernidade capitalista, inscrita historicamente nas relações que estruturam

⁷ *Desenvolvimento Rural e Impacto Ambiental*, IICA/GTZ/Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná, IICA/Brasil, 1993

⁸ G Pimentel e S. Pires, “Metodologias de avaliação de impacto ambiental: aplicações e seus limites”, Rio de Janeiro, RAP, vol. 26, 1992.

a vida social. É, antes de mais nada, uma condição de *privação de direitos*, que define determinadas formas de existência civil e modos de sociabilidade, com frequência, patológicos. Como diz Frei Betto, “POBREZA É ESTAR AMEAÇADO NUM DIREITO FUNDAMENTAL DE VIDA”.⁹

A abordagem do desenvolvimento sustentável persegue objetivos de *equidade*, visando produzir *mudanças qualitativas nos relacionamentos que determinam a exclusão social e a desigualdade*. Como promover um movimento sinérgico das populações pobres e atingir respostas políticas que articulem suas necessidades coletivas? Mediante um processo de *abertura interna à democracia participativa* que signifique o envolvimento ativo dos cidadãos na tomada de decisões; do exercício da cidadania para além do voto; da mobilização e compromisso das organizações e comunidades; do estabelecimento de mecanismos e canais permanentes de participação social; da articulação do movimento popular com os segmentos organizados da sociedade civil; do estabelecimento de novas parcerias institucionais; da criação de oportunidades de capacitação e informação para que a população assuma o seu próprio processo de auto-organização; da articulação consciente, permanente e dinâmica das comunidades em torno de interesses comuns; etc.

Trata-se, em outras palavras, de construir um *suporte social e político duradouro e adequado*, capaz de impulsionar transformações. É preciso reconhecer a *capacidade potencial* das comunidades humanas para a avaliação de seus próprios problemas e necessidades e para construir suas próprias condições de autodependência. Em tal perspectiva, *o desenvolvimento sustentável surge também como enfoque que incorpora a diversidade de contextos sociais, buscando soluções específicas para problemas específicos, mediante o exercício do controle democrático na tomada de decisões*, ou seja, promovendo respostas participativas e solidárias a uma condição desumana de assuntos sociais. *na verdade, não se pode fazer um desenvolvimento novo com material metodológico velho e vulnerável*.

Sem dúvida, para que as estratégias de desenvolvimento, baseadas no conceito da sustentabilidade, possam combater a pobreza, é indispensável que se fundamentem em atividades produtivas capazes de gerar excedentes e sustentar o *crescimento econômico*, mas como processo definido, controlado e dirigido pela população e em função das suas necessidades. O desenvolvimento sustentável promove o crescimento da base econômica não apenas como ponte de conciliação com os imperativos de conservação da disponi-

⁹ L. Boof e F. Betto, *Mística e espiritualidade*, Rio de Janeiro, Ed. Rocco, 1994.

bilidade e qualidade dos recursos naturais e ambientais, mas qualificando os padrões de consumo, os estilos de vida e as trocas econômicas. Nesse sentido, *é preciso redefinir o conceito de competitividade.*

O desenvolvimento sustentável insiste na qualificação e apreciação do crescimento econômico, dando igual ou maior importância à suficiência material, capaz de garantir melhoria na qualidade de vida, a equidade como princípio de distribuição, e a custódia ecoambiental como solidariedade entre as gerações presentes e futuras. Por conseguinte, o desenvolvimento sustentável promove um novo tipo de competitividade econômica, socialmente inclusiva, que faz a sociedade avançar para modos de vida menos destrutivos e alienados; a preocupação está centrada mais na qualidade da vida que na quantidade da produção.

Nessa perspectiva, quando avaliamos os planos de desenvolvimento, temos que responder a várias perguntas, além das relativas aos impactos ambientais, sobre o que acontece com a *saúde física, com a saúde psicológica e com a saúde social da população*; com a capacitação, amparo e carinho, nutrição e alimento; emprego; descanso e cuidado; satisfação humana; solidariedade e cooperação; organização social e autodependência; consciência; relações de gênero e participação da mulher; identidade e cultura; responsabilidade; diálogo social e informação; tranqüilidade, opressão e espoliação, igualdade; autonomia e autodependência; direitos sociais e exercício da cidadania; respeito e consideração nas formas de sociabilidade, etc.

Uma proposta de desenvolvimento municipal sustentável

Até que ponto as prefeituras e suas estruturas estão preparadas para orientar processos de desenvolvimento sustentável? Como respondem e se adequam as políticas locais, os objetivos e as expectativas de gestão pública às necessidades reais de desenvolvimento, às suas relações externas e internas em constante mudança?

O “desenvolvimento municipal” é freqüentemente reduzido e interpretado como processo de *modernização* (desenvolvimento institucional municipal) da máquina administrativa local, o que implica a descentralização e definição de novas funções para o governo municipal, bem como fortalecimento de suas estruturas organizacionais para operacionalização do

atendimento das diferentes escalas de problemas e demandas.¹⁰ A modernização da instituição municipal diz respeito ao fortalecimento da gestão pública local para condução eficiente, eficaz e efetiva das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento. E isso requer um grande aumento da capacidade técnica de gestão no sentido de aproveitar, com economia de meios, as potencialidades e os escassos recursos existentes. Requer também um comportamento institucional voltado para a aprendizagem contínua, buscando sempre o aperfeiçoamento, sair do imobilismo e da inércia de seus quadros diretivos tradicionais.

É urgente ajustar a estrutura organizacional do município às novas condições estruturais e conjunturais. A modernização da máquina municipal, sem introduzir mudanças na sua *cultura organizacional*, não vai, *de per se*, elevar a eficiência e a eficácia da gestão dos processos de desenvolvimento. A modernização do município precisa ser colocada como demanda dos movimentos sociais locais, ou seja, dos grupos organizados da sociedade municipal. Se os atores sociais não participarem do processo de modernização, se não forem realmente *atores*, o processo de modernização bem pode reproduzir um novo tipo de clientelismo, por meio de novas instituições. Em geral, essa estrutura tradicional, suas normas, métodos e procedimentos de gestão não estão preparados para assumir os novos desafios. Isso acontece no momento em que a crise e os processos de enxugamento do Estado têm ocasionado uma queda geral da sua capacidade de reflexão e atuação e, portanto, de previsão dos problemas futuros. O equipamento teórico, o instrumental técnico e os recursos metodológicos das instituições públicas foram desenhados para apoiar outro modelo de desenvolvimento.

Para que se concretize o desenvolvimento sustentável em nível municipal, com as diversas dimensões apontadas, são imprescindíveis, além da modernização da institucionalidade local, a mobilização e a organização da

¹⁰Eduardo Buller argumenta que “*el concepto de desarrollo institucional municipal se menciona asociado a la urgencia de fortalecer la gestión municipal ante las nuevas demandas, de modo de garantizar que la descentralización no resulte otra frustrada aspiración...la nueva imagen-objetivo exige que las municipalidades se autoperciban como auténticos órganos de gobierno local, capaces de promover y estimular el desarrollo fundamentalmente económico de sus comunidades, lo que les permitiría mejorar su nivel de recaudación y la calidad de los servicios públicos que gestionan...Definamos al Desarrollo Institucional Municipal como el proceso de cambios planificados que haga posible que las actuales administraciones municipales evolucionen y devengan auténticos gobiernos locales...*”, *Desarrollo Local*, nº 11, IULA/CELCADEL, Ibarra, Equador, 1992.

sociedade; a formação de recursos humanos; novos instrumentos que concorram para orientar e subsidiar as decisões sobre o desenvolvimento;¹¹ mecanismos flexíveis de financiamento; uma estratégia participativa de administração pública e; o fortalecimento de sistemas de parceria e co-responsabilidade entre atores públicos e privados. Nessa perspectiva, o desenvolvimento municipal diz respeito ao processo de mudança social, promovido no conjunto das comunidades urbanas e rurais que conformam a sociedade local, dirigido à satisfação das necessidades humanas e elevação da qualidade de vida, mediante a criação de alternativas e oportunidades que possam compatibilizar o bem-estar econômico, a equidade social e política, maximizando a qualidade ecológica.¹²

Desde a perspectiva de descentralização da gestão política, o desenvolvimento municipal era interpretado como uma estratégia de ação que pretende entregar às comunidades locais, às instituições municipais e ao movimento popular como ator social a possibilidade de influir nas decisões e, na medida do possível, participar na gestão dos processos de desenvolvimento. O município define-se como a célula política da sociedade nacional; uma instância de direito público funcional e territorialmente descentralizada que opera politicamente, visando atingir a satisfação das necessidades das comunidades locais. Como foi dito, se quer que o espaço municipal possibilite construir a democracia e resgatar o cidadão.

A municipalização do desenvolvimento sustentável deverá:

- Estabelecer condições políticas que possibilitem a participação social, criando mecanismos e canais para preparação dos grupos sociais excluídos e marginalizados para o exercício da cidadania, estimulando o envolvimento das associações e comunidades em torno de problemas locais específicos.
- Fortalecer, por meio de programas de capacitação, as capacidades técnicas e gerenciais dos agentes institucionais envolvidos

¹¹ Por exemplo, sistemas de informação sobre a quantidade, qualidade e valorização dos recursos naturais, zoneamentos, mapas, formas de financiamento, etc.

¹² Manuel Chiriboga Vega define sociedade local como “o conjunto mínimo de relações e instituições sociais especialmente estabelecidas, as mesmas que permitem compreender as formas de reprodução das famílias rurais e camponeses, bem como o funcionamento do poder local”, IICA/Sede Central, mimeo., 1990.

nos processos de desenvolvimento municipal. Promover um *município inteligente* a partir de uma aprendizagem contínua.¹³

- Estabelecer mecanismos de participação social e comunicação (Conselhos Municipais, comissões, grupos de trabalho, etc.), envolvendo representantes dos vários atores sociais, além dos canais de representação tradicional, como espaços institucionalizados para a expressão e debate de interesses, visando à formulação de políticas sustentáveis, maior transparência e possibilidade de controle social.
- Estimular e fortalecer as articulações dos órgãos públicos centrais e federais com os municipais, contribuindo para o desenvolvimento de um novo sistema institucional público descentralizado, com maior sensibilidade social, flexibilidade e eficiência, operando próximo às comunidades de cidadãos.
- Estabelecer e operacionalizar um sistema transparente de *informação* que permita a articulação do sistema municipal como um todo, alimentando o diálogo, a comunicação, a interpretação e a tomada de consciência, como parte de um movimento permanente de interação entre o governo local e os cidadãos, bem como possibilitando o controle da sociedade civil sobre a gestão da coisa pública.¹⁴

Nessa perspectiva, a municipalização do desenvolvimento sustentável precisa orientar-se em cima de três eixos fundamentais.

O *primeiro* propõe a *democratização da vida social* e a integração de todos os grupos sociais em torno de objetivos do desenvolvimento sustentável. Propõe a *mobilização da sociedade*, para que a gestão do desenvolvimento se faça de forma compartilhada. Essa democratização da institucionalidade local passa pela criação de *mecanismos e canais de participação social*, pela ampliação e reforço da *organização da sociedade*, pela promoção

¹³ José Maria Gasalla, "O apredizado contínuo como parâmetro do desempenho das novas organizações", mimeo., Gramado/RS, 1995.

¹⁴ Pedro Jacobi argumenta que " a informação à população deve considerar todo tipo de comunicação, de diálogo e de questionamento, e, para tanto, deve-se fazer uso de todos os meios disponíveis, desde os mais tradicionais até os mais avançados, assim como criar maneiras de viabilizar e multiplicar a existência de publicações de bairros e regiões, como uma forma de motivar e sensibilizar as pessoas, na sua grande maioria desinformadas ou registrando informação deturpada sobre a dimensão da prática implantada...", Rio de Janeiro, RAP, vol. 26, 1992.

de *parcerias* e co-responsabilidades, e pelo estabelecimento de *sistemas de informação*, sob a forma de redes, abertas e descentralizadas, de modo a facilitar o controle da sociedade e contribuir para o aprimoramento do planejamento e gestão da coisa pública.¹⁵

Trata-se de promover mudanças na *cultura política*, visando à transformação do conteúdo da gestão municipal, com novas formas de organização e integração social que contemplem a diversidade de atores e facilitem a concentração de interesses. Mudar a cultura política significa mudar os hábitos, as atitudes e os valores compartilhados pelos atores que constroem a vida política. A transformação de Pernambuco em uma sociedade justa, igualitária, participativa e solidária e um processo lento, envolvendo mudanças profundas em múltiplas dimensões. Esse caminho transformador passa, necessariamente, por uma mudança de valores, atitudes, formas de organização e gestão das instituições e atores sociais. Será possível criar uma consciência coletiva, uma “torcida” social, um reordenamento de prioridades, para reverter esse insustentável processo de desenvolvimento?

O *segundo* enfatiza a implementação de um conjunto de atividades estratégicas de desenvolvimento rural e comunitário para combater o padecimento de pobreza por grandes grupos populacionais e para ativar as pequenas economias, numa sociedade que dispõe de muitos recursos e potencial para criar um melhor futuro. Isso significa fortalecer as capacidades de planejamento do desenvolvimento local, buscar novos modelos de infraestrutura rural que estimulem as economias de pequenos produtores, orientar os investimentos para a satisfação das necessidades básicas da população, promover procedimentos produtivos alternativos, organizar e capacitar as comunidades para se criar uma consciência democrática, ecológica, bem como prepará-las para o exercício da cidadania.

O *terceiro* eixo visa perseguir a proteção da natureza por meio de atividades estratégicas que possibilitem a conservação dos recursos naturais e promovam o equilíbrio meio ambiental. Constitucionalmente, os municípios são responsáveis pela gestão ambiental. Resulta indispensável ecológica a gestão municipal, visando ao manejo sustentável dos recursos, de tal forma que as comunidades presentes e futuras possam conservar o patrimônio natural no longo prazo.¹⁶

¹⁵ *Projeto ARIDAS, op cit., 1995.*

¹⁶ Emilio Latorre argumenta que “ *la elaboración de un plan ambiental, como parte del plan de desarrollo, es una tarea de especial importancia en la administración local. La calidad ambiental local es responsabilidad del municipio en su totalidad y de los organismos de*

No Nordeste do Brasil e, no Pernambuco, a corrente para *municipalizar o desenvolvimento traduz uma nova estratégia de desenvolvimento local*, como contrapartida ao colapso do modelo econômico desenvolvimentista e perante um cenário tendencial que aponta para o agravamento de vulnerabilidades e assimetrias. Municipalizar o desenvolvimento sustentável implica repensar os objetivos da sociedade, bem como sua relação com o Estado, procurando desenhar alternativas de vida, ligadas a novas mentalidades e modos diversos de agir e pensar. É uma possibilidade de reordenar a sociedade local, de tal modo que seja ambiental e economicamente sadia, mediante uma gestão descentralizada capaz de transcender o paroquialismo. Uma tentativa de articulação ativa do governo local com a nova realidade regional e nacional em processo de transformação, sujeita a mudanças rápidas e profundas, vivendo um estado de gestação e agonia, no qual convivem elementos velhos e novos, matéria inanimada e matéria viva, grandes obstáculos e possibilidades ilimitadas para mudar o rumo do desenvolvimento, para benefício de todos.¹⁷

A partir da Constituição de 1988, já foram criados no Brasil mais de mil novos municípios. Hoje, por exemplo, os novos deputados estaduais do Pernambuco têm apresentado 23 novos projetos de emancipação, como já foram mais de noventa as propostas de “municipalização” da legislatura passada. Em geral, esse movimento, além dos fatores socioeconômicos e políticos próprios ou específicos à realidade local, surge como estratégia dos poderes locais para aceder as formas tradicionais de financiamento, quer dizer, as verbas ou receitas do Tesouro. Trata-se, principalmente, do dinheiro que sobra da transferência do Governo Estadual (ICMS) e do Governo Federal (Fundo de Participação aos Municípios). Com certeza, operam também fatores particularistas da cultura política tradicional, preocupada principalmente pela colocação de amigos, parentes e cabos eleitorais.

Emancipar espaços sociopolíticos não significa municipalizar o desenvolvimento. O processo de municipalização diz respeito à divisão de papéis entre União, estados e municípios, envolvendo mais diretamente os gover-

planificación local en particular...se sugiere que los municipios aborden la problemática ambiental local tomando como referencia las siete áreas aquí referidas: el ordenamiento municipal, el manejo del agua, el manejo del suelo, la vegetación natural y la fauna silvestre, el control de la contaminación ambiental, la prevención de desastres y la información del medio ambiente”, El Ecoplan, Planificación Ambiental Municipal, Colegio Verde/CORPONARIÑO/GTZ, Cali, 1992.

¹⁷ Carlos Julio Jara, “Municipalização conservadora x municipalização sustentável”, *Desenvolvimento e Cidadania*, São Luís/MA, 1994.

nos locais nas responsabilidades de promover a democracia social, quer dizer, visando melhorar as condições de vida e produção das comunidades.

A essa altura, no entanto, é necessário perguntar o que realmente estamos visualizando quando falamos de desenvolvimento municipal descentralizado. Trata-se de ativar processos de desenvolvimento local ou de impulsionar o desenvolvimento à escala local? Em outras palavras, queremos um Brasil, um Nordeste e um Pernambuco desenvolvendo-se como um todo, como um só corpo, ou centos de municípios operando como pequenos países. Definimos a municipalização como estratégia para transformar cada município num pequeno país independente, seguindo seu próprio modelo de desenvolvimento ou, ao contrário, como esforço e processo nacional para modernizar o Estado, no qual cada município participa, segundo as suas potencialidades.¹⁸

¹⁸ Giorgio Martinelli, "Descentralización, organización comunitaria y municipio: procesos relaciones y propuestas", *Desarrollo Local*, IULA/CELCADEL, Ibarra, Equador, 1992.

GLOBALIZAÇÃO DESENVOLVIMENTO LOCAL E ASSOCIATIVISMO

Eles não são ferozes, nem mesmo indiferentes. São inatingíveis e se lembram de nós apenas como parentes pobres deixados lá no passado, no mundo passado do trabalho, naquele mundo dos “empregos”. Por acaso nos cruzamos com eles? Nada orgulhosos, eles nos acenam com sinais de seu mundo de sinais e voltam a jogar entre si aqueles jogos apaixonantes que condicionam esse planeta, cuja existência fora de sua rede acabam ignorando. Eles governam a economia mundializada por cima de todas as fronteiras e todos os governos. Os países, para eles, fazem o papel de municipalidades.

Viviane Forrester
O horror econômico

O novo entorno

Nosso mundo enfrenta um contínuo processo de transformação. Somos testemunha de rápidas mudanças nas esferas social, econômica, política, cultural, institucional, tecnológica e ambiental. Sabemos que a realidade sempre está mudando, tudo está em movimento e nada dura para sempre. Entretanto, o que é surpreendente é a velocidade das mudanças. Estamos envolvidos num novo entorno, complexo, volátil, de alta mobilidade.

Quais as características desse novo entorno?

Convém chamar primeiro a atenção para o acelerado processo de transformação do mundo rural em urbano. No ano 2.000, cerca de 80% da população do Brasil viverá nas cidades. A população urbana, em relação à população total, passou de 31.2% em 1940 para 73% em 1988. A velocidade do crescimento das cidades médias é de 20% ao ano. Os efeitos diretos desse processo de urbanização são:

- ▶ perda dos melhores solos agrícolas localizados nas periferias das cidades;
- ▶ contaminação dos solos, da água e da atmosfera;
- ▶ competição pela utilização da água na agricultura, na indústria e nos centros urbanos;
- ▶ concentração dos investimentos e do poder político nas áreas urbanas.

E isso significa que os grandes centros urbanos demandarão enormes quantidades de alimentos. Como dar resposta a esta demanda e que tipo de sistemas produtivos devem ser promovidos? No plano político, isso significa que as pressões sociais vão bater crescentemente nas portas dos governos locais. Expressa também uma mudança no estilo de gestão político-administrativa, afastado dos esquemas centralizados, já que as comunidades urbanas e rurais, junto aos municípios, devem enfrentar o desafio de resolver localmente seus problemas. Que tipo de Estado e estilo de desenvolvimento vai dar conta desse cenário?

O novo entorno anuncia um sistema econômico integrado mundialmente. Estamos falando de um novo cenário econômico global caracterizado pela estruturação de megamercados internacionais, pela formação de grandes blocos geoeconômicos, pela intensificação do comércio mundial. Falamos de uma nova divisão internacional da economia política, uma nova era econômica na qual a produção industrial se encontra mundializada, junto com o consumo, sob o comando do lucro transnacional. E isso mundializa a concorrência pelos mercados, pela tecnologia, pelo conhecimento e pelo capital. A globalização aumenta a exigência de competitividade entre países, empresas, regiões, acrescentando a vulnerabilidade das atividades produtivas tradicionais. Atores globais governam uma economia planetária por cima de todos os países subdesenvolvidos e governos. Resulta daí o fortalecimento do dualismo estrutural, uma sociedade e uma economia divididas entre pequenos setores integrados ou incluídos aos fluxos comerciais globais e a grandes setores marginalizados e excluídos.

Por conseguinte, o novo entorno é também um mundo de pobreza crescente. Em boa medida, esse processo de divisão econômico-social também estimula a *globalização da pobreza*. O Brasil ostenta as mais injustas desigualdades do mundo. O número de pobres no Brasil em 1990 era de 34.2 milhões, correspondentes a 27% da população. No Nordeste, a pobreza rural tem caráter endêmico e é econômica, social e culturalmente de natureza estrutural. Dados de 1990 apresentam um quadro de miséria no Nordeste de

17,3 milhões de pessoas, ou seja 55% do total nacional de indigentes. Os 12.6 milhões de depauperados do Nordeste rural representam 63% da pobreza rural do país, ou seja 32% dos pobres brasileiros. E isso significa que 2/3 dos indigentes rurais do país vivem no Nordeste. O número de pobres no Nordeste urbano é de 9.1 milhões, o que representa 23% da pobreza total do país. Desse total, 2.2 milhões (24%) vivem nas três regiões metropolitanas (Fortaleza, Recife e Salvador). Quase 400 mil pessoas vivem na indigência no Recife, a cidade mais favelada do Brasil. Esse contingente de pobres urbanos também exigirá alimentos, a preços razoáveis. Como serão produzidos esses alimentos? Que sistema de produção agropecuária será capaz de dar resposta à demanda alimentar da massa de pobres? Que sistema político vai assegurar a alimentação dos desempregados e marginalizados?

A pobreza brasileira é essencialmente a expressão de uma sociedade enormemente fraturada. O Brasil é o país com o mais elevado grau de concentração de renda na América Latina. No Brasil, 10% da população – os mais ricos – tem quase a metade da renda (48% do dinheiro), e os 20% mais pobres têm apenas 2% da renda. O Brasil é, no presente, o segundo país do mundo de maior concentração de terra: 1% dos proprietários são donos de 46% de todas as terras. O Brasil é um país rico, mas muito injusto. Estatísticas anônimas que escondem um cenário profundamente desumano, populações vencidas pelo sistema, maltratadas pelo sofrimento, desemprego, fome, doença, angústia, exclusão e morte.

O entorno também revela uma grave e perigosa crise ambiental. Podemos afirmar que a *Terra Brasilis* não parece resistir mais à depredação dos seus recursos naturais renováveis. No presente, por exemplo, restam menos de 100 mil km² de Mata Atlântica, correspondentes a cerca de 8% do espaço original. Na América Latina, a velocidade do desmatamento das florestas tropicais é de 14.000 hectares, a cada dia. Na Amazônia brasileira, a taxa anual de desmatamento na presente década flutua entre 11.000 e 14.000 km²/ano. Esse quadro predatório decorre, entre muitos outros fatores, da expansão indiscriminada da fronteira agropecuária da lógica destrutiva de exploração madeireira do gerenciamento inadequado das florestas, dos solos e dos ecossistemas.

A globalização competitiva exerce uma considerável pressão sobre o meio ambiente. Basta perguntar sobre o ritmo de exploração das empresas madeireiras asiáticas na Amazônia para entender o significado de uma natureza agredida pelo lucro e pela economia de mercado.

Desde 1980, a terra já experimentou os dez anos mais quentes dos últimos 130 anos, que se tem registros. O aquecimento global está ameaçando os climas do planeta; a degradação dos solos e das reservas de água doce

está diminuindo a produtividade da agricultura, levando pouco a pouco para a escassez de alimentos. Além do mais, em certas zonas da América Latina, avança o processo de desertificação, aceleradamente. A cada dia, somam-se toneladas de rejeitos sólidos e líquidos (muitas vezes tóxicos) e uma evidente maior competição pela água para diversos usos.

Esse quadro de agressões e desigualdades ocorre ao mesmo tempo em que a humanidade desenvolve uma das revoluções tecnológicas mais relevantes da história. Sustentado, principalmente, nas tecnologias de informação, o progresso científico-tecnológico constitui o fundamento da competitividade e, por conseguinte, do crescimento econômico. As inovações tecnológicas estão concentradas nos países mais desenvolvidos e expressam-se nas esferas da microeletrônica, da biotecnologia, da informática, da robótica e da criação de novos materiais. Tais inovações têm transformado a capacidade competitiva entre países e regiões. Certamente, as novas vantagens comparativas não dependem da abundância de matérias-primas e de mão-de-obra barata, mas do conhecimento científico e da informação.

Os modernos advogados da globalização competitiva apostam no efeito revolucionário da biotecnologia para consertar os problemas alimentares e ambientais. Acreditam que suas aplicações na agricultura vão permitir superar os fatores que limitam o aumento da produtividade. Na agricultura do futuro, os insumos biológicos terão importância estratégica, esperando-se novos produtos alimentícios e mudanças nos processos produtivos. Daí a importância de defender a nossa biodiversidade e o uso sustentável dos nossos recursos genéticos nativos, espécies e ecossistemas, incluindo as culturas e os modelos tradicionais de vida. Na perspectiva capitalista, entretanto, ninguém vai competir numa economia mundializada tendo limitada capacidade biotecnológica e cibernética. Mas a biotecnologia está concentrada nas mãos do agronegócio, que tem capacidade para mudar a organização genética das safras e, por conseguinte, o fluxo dos mercados. Parece evidente que os processos produtivos derivados da reprodução genética farão da agricultura uma atividade cada vez mais independente das condições naturais e cada vez mais dependente do conhecimento científico. Certamente a biotecnologia não está a serviço da pequena unidade de produção, da economia camponesa. As novas tecnologias agrícolas estão monopolizadas. A turma dos países dominantes quer mercados e recursos genéticos, mas biotecnologia não-reembolsável nunca vão dar.

Falando da dimensão tecnológica, acho importante analisar os conceitos de produtividade e de competitividade. Falar de produtividade é falar de um lindo conceito. Todos queremos melhorar ou aumentar o nível de produtividade. A produtividade do trabalho é geralmente definida como a relação das

unidades de produtos industriais ou agrícolas produzidas pelos trabalhadores envolvidos no processo de produção dessas mercadorias. Para aumentar a produtividade, são necessários competência, tecnologia, conhecimento, informação, infra-estrutura, organização empresarial, novos modelos de comercialização e gestão. Como ensinam os processos e as tendências, a competitividade e a produtividade dependem cada vez menos de fatores naturais.

Mas como os empresários agrícolas e industriais geralmente conseguem criar competitividade e aumentar o nível de produtividade? Em geral, substituindo o trabalhador por equipamentos, eliminando mão-de-obra, introduzindo inovações tecnológicas. É muito mais fácil que despertar a criatividade das organizações. Numa realidade social que já tem milhões de desempregados, resulta paradoxal implementar políticas que levem à automatização como a principal alternativa para atingir competitividade. Entretanto, na vida econômica capitalista, todas as empresas, todas as cooperativas, para aumentar seus ganhos, têm que competir. Precisam produzir mais barato, mais rápido e com melhor qualidade. Mas a competitividade só é possível entre atores iguais. Não existe relacionamento competitivo entre a onça e o coelho. Não existe esse relacionamento chamado de interdependência, parceria, nem solidariedade. Quando a competitividade se estabelece entre duas empresas desiguais, quase sempre uma delas sai perdendo.

De igual forma, não existe competitividade quando uma agricultura enfrenta as práticas protecionistas adotadas por alguns países dominantes. Que acontece quando todo um setor agropecuário quebra? Cria emprego e riqueza em outro território e desemprego e fome em países como o Brasil ou o Equador. O novo sistema mundial de produção e consumo é exclusivista e esconde uma lógica de violência. Nesse novo entorno, seguindo a velha lógica capitalista, os trabalhadores viram massas humanas descartáveis. Na prática, o problema está em como competir com equidade.

Com a aplicação das novas tecnologias acontece uma intensa racionalização do processo produtivo. Nesse marco, o número de postos de trabalho que se criam é sempre muito mais baixo diante dos que desaparecem. A lógica competitiva, o lucro, leva à diminuição da demanda de trabalho e à substituição do homem pela máquina. É o sistema econômico que cria desemprego, o povo não é o ator causador da atual crise no mercado de trabalho brasileiro. Além do desemprego tecnológico, a política econômica do governo também gera desemprego, principalmente pelas altas taxas de juros e pela falta de uma política de reforma agrária. Recentemente, o Brasil foi forçado a elevar as taxas de juros a níveis absurdos, não precisamente para enfrentar os especuladores internacionais, mas, principalmente, para mantê-

los contentes e dar sustentabilidade ao modelo neoliberal de crescimento. Entretanto, verificamos que existe um crescente desemprego na esfera do mercado formal – um enxugamento dos trabalhadores com carteira assinada que, ao mesmo tempo, estão engrossando as fileiras do mercado informal. Hoje, os trabalhadores informais somam cerca de 45% da força de trabalho brasileira.

Outro elemento do novo entorno diz respeito ao processo de desmonte do Estado tradicional. Os processos econômicos de abertura comercial chocam-se com as intervenções convencionais e com as normas de controle do Estado. Deparam-se com o pensamento neoliberal dominante que promove um Estado mínimo, pretendendo eliminar toda ingerência pública na esfera econômica. À luz das demandas da economia competitiva, toda a máquina pública institucional centralista e intervencionista entra em crise. Ainda assim, é preciso construir um Estado que possa enfrentar os processos de mudança definidos pelo marco da economia e da sociedade contemporânea. Buscam-se construir um novo Estado, mais enxuto, descentralizado, normatizador, fiscalizador, árbitro e, sobretudo, mais democrático.

Muitas das instituições ligadas à política agropecuária tradicional transformaram-se, fecharam suas portas, mudaram suas funções e outras foram criadas com novos nomes. Estamos observando uma nova forma de gestão da administração pública baseada no tratamento *descentralizado* dos problemas locais. A descentralização traduz uma reforma político-administrativa na qual o Estado central, que historicamente concentrou competências e funções, começa a devolvê-las aos governos locais. Estamos construindo uma nova *função pública*, em que todo o aparelho público se encontra em processo de transformação. Os municípios colocam-se na linha de frente para enfrentar uma complexa guerra de milhões de demandas e reivindicações e de problemas locais. Junto às políticas que promovem a modernização do Estado tomam-se medidas dirigidas a fragmentar, eliminar ou minimizar qualquer tipo de organização trabalhista que possa interferir no livre mercado. Flexibiliza-se o mercado de trabalho, debilitando as relações contratuais e preconizando as condições de produção.

Os desafios da agricultura familiar

A agricultura pernambucana, as diferentes formas de produção agropecuária, as cooperativas agrícolas, as associações de pequenos produtores, as economias agrícolas de base familiar, etc., todas estão envolvidas nesse novo cenário. O principal desafio que se coloca diz respeito a como assegurar a integração sustentável da agricultura de base familiar no atual processo de transformação e abertura do setor agropecuário? Como promover o desenvolvimento rural sustentável?

Em teoria, o novo entorno demanda moldar políticas, marcos de atuação e diretrizes que sejam:

- ▶ tecnicamente viáveis;
- ▶ economicamente rentáveis;
- ▶ socialmente equitativas;
- ▶ institucionalmente executáveis;
- ▶ ambientalmente sustentáveis. Como conciliar a força da competição com o princípio da solidariedade?

Numa visão tendencial, é muito possível que o setor rural brasileiro, no futuro próximo, se veja reduzido em população, poder econômico e poder político. A rápida transformação capitalista do Brasil, impulsionada pelo Plano Real, faz prever um cenário de concentração econômico-produtiva e de articulação assimétrica da agricultura com a agroindústria, mediante grandes cadeias de atacadistas de alimentos. As decisões de *como, que, quando e onde* produzir não serão determinadas pela decisão dos agricultores, sejam grandes ou pequenos, mas pelo mercado. E isso vai demandar mudanças profundas nos processos gerenciais, financeiros, institucionais, de pesquisa, de transferência tecnológica, de informação, de comercialização e comunicação.

As cooperativas agropecuárias e as associações de pequenos produtores rurais vão ter que mudar rapidamente e adaptar-se a esse novo entorno. Sem uma estratégia de fortalecimento da economia local, esse processo de ajuste ameaça criar efeitos cruéis nas formas de produção tradicionais operadas por agricultores de base familiar, os mais fracos, desinformados e desorganizados. O mundo econômico já mudou, mas continuamos aplicando os mesmos modelos caducos, produtivistas e assistencialistas de desenvolvimento local. O discurso dominante é incapaz de formular uma nova trajetória de desenvolvimento local, democrática, solidária e sustentável, insistindo

na vinculação crescente das atividades produtivas à economia mundial. É incapaz de defender o pequeno produtor rural. Essa trajetória tem que ser construída dentro das políticas de descentralização e partindo de um novo contrato social entre Estado e sociedade civil. O ajuste precisa do apoio do Estado e, principalmente, do município, aumentando a capacidade de gestão e negociação da população, bem como melhorando a qualidade do associativismo e participação, “empoderando” às organizações. É preciso construir instâncias de participação social. Os programas de desenvolvimento municipal precisam ser formulados considerando o contexto global, mas não podem ficar reduzidos ou condicionados pelas tendências macroeconômicas. Esta última alternativa sacrifica as possibilidades de autodependência, apagando as políticas orientadas para atender às necessidades básicas da população. É urgente construir um novo paradigma de desenvolvimento global/local ou, por que não dizer, de *desenvolvimento global sustentável*.

Pela sua grande heterogeneidade, a questão do desenvolvimento sustentável da agricultura de base familiar, dentro do marco da globalização, expressa uma grande complexidade. Porque, além de aumentar os níveis de eficiência produtiva, é preciso combater os relacionamentos de pobreza e exclusão. É isso significa construir uma nova institucionalidade. Como falar de desenvolvimento rural ou empresarial local sem a cooperação do poder público local? As associações precisam do apoio do município, pois é na escala local que a mudança e o ajuste tomam corpo. O desenvolvimento local sustentável é a contrapartida da globalização insustentável. É a única estratégia que permite visualizar perspectivas concretas de desenvolvimento humano, de segurança alimentar e nutricional, de saúde, etc., descobrindo ou despertando as vocações locais e as potencialidades específicas.

Como falar de integração quando as políticas agropecuárias dominantes discriminam os agricultores de base familiar? Quais os canais institucionais, no âmbito municipal, para que as associações possam concretizar suas propostas, e quais os planos para avaliar prioridades e alternativas? Quais os serviços de apoio técnico descentralizados para assegurar um negócio agrícola sustentável, rentável e competitivo? Como facilitar o acesso dos agricultores familiares às novas tecnologias, sem mecanismos de crédito diferenciados e seletivos e, principalmente, sem informação e em condições de isolamento cultural? Estamos passando da etapa de vender o que se pode produzir à de produzir o que se pode vender. Nesse marco, quem vai produzir para as massas empobrecidas que não podem comprar alimentos? Como construir segurança alimentar local?

Temos que construir outro modelo de desenvolvimento para tirar a agricultura de base familiar da penúria em que se encontra. Só temos uma alter-

nativa: romper com os relacionamentos excludentes, mudar a cultura política, modernizar as instituições, construir modelos decisórios locais participativos e promover um clima de aprendizagem contínua e de informação entre as organizações. O desenvolvimento local não passa apenas pela dimensão econômico-produtiva, depende essencialmente da estrutura de valores que definem a cultura organizacional, da informação e do “empoderamento”. Para entender essa proposta, é preciso fazer uma leitura desse jurássico modelo desenvolvimentista.

A modernização conservadora

A atividade agropecuária no Brasil atinge cerca de 375 milhões de hectares, ou seja, 44% do território nacional é constituído por ecossistemas manejados para fins agropecuários.

Desde os anos setenta, acontecem rápidas e profundas transformações na organização socioeconômica e técnica do espaço rural. O Estado promove o processo de modernização da agricultura, favorecendo a modernização do latifúndio e a constituição de grandes e médias empresas, como opção alternativa à reforma agrária, em detrimento dos pequenos agricultores, e também articulando a produção agropecuária com os complexos agroindustriais de produção de insumos e de transformação industrial.

O paradigma técnico foi a chamada *Revolução Verde*. Assim, a ATER, mais a pesquisa e o desenvolvimento dos sistemas produtivos foram levados à incorporação de pacotes tecnológicos, destinados a maximizar o rendimento dos cultivos. A idéia era a de elevar ao máximo a capacidade potencial dos cultivos, proporcionando uma condição ecológica ideal, eliminando com agrotóxicos as pragas e, predadores naturais e fornecendo, como nutrientes, fertilizantes sintéticos.

A lógica era a de atingir a máxima artificialização do meio ambiente, de forma a adequá-lo ao genotipo, para que este possa efetivar todo seu potencial de rendimento. Toda a institucionalidade esteve centrada nessa rota modernizante, principalmente os mecanismos da ATER – crédito e financiamento, comercialização e estrutura de mercados. O Estado definiu um amplo e complexo instrumental de leis, regulamentos, programas de desenvolvimento, para expandir e consolidar o processo modernizador. Esse processo de modernização conservadora produz impactos ambientais negativos: degradação dos solos agrícolas, comprometimento da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, devastação das florestas, empobrecimento da di-

versidade genética. Tudo isso impulsionado por uma lógica econômica fundada na maximização dos rendimentos físicos e econômicos no curto prazo.

A modernização conservadora levou à marginalidade e à descomposição social da agricultura familiar. Estima-se que dos 6.5 milhões de explorações agrícolas familiares no Brasil, cinco milhões existem de forma precária ou numa total marginalidade.

A proposta de desenvolvimento local

Esse modelo convencional, baseado no conceito da *Revolução Verde*, está em crise, particularmente porque produz impactos ambientais negativos, reproduz o processo de concentração dos recursos e, principalmente, porque nega oportunidades de renda e tecnificação à grande maioria dos agricultores.

A modernização conservadora, continua só que agora os governos enfrentam o desafio de promover a incorporação da agricultura de base familiar ao processo macro de transformação da agricultura. A modernização da grande empresa continua. Entretanto, nas presentes circunstâncias (neoliberalismo econômico, enxugamento do Estado, elevadas taxas de juros, restrição ao crédito, abertura de mercados, eliminação de subsídios, etc.), surge a necessidade de aproveitar ao máximo os recursos locais projetados para mercados competitivos.

Nesse sentido, o novo modelo que está sendo impulsionado fundamenta-se no desenvolvimento econômico local. Estamos falando de um desenvolvimento aplicado num âmbito espacial delimitado – o território municipal, a micro-região, o assentamento. Estamos falando de um desenvolvimento endógeno, ou seja, baseado no aproveitamento dos recursos, das oportunidades e das capacidades locais. O fato de ser um processo de caráter endógeno não significa não precisar de recursos exógenos. Significa aprender a caminhar com as próprias pernas, que o município e a cooperativa vão, no fundamental, sustentar sua economia e desenvolver-se a partir de seus próprios recursos. Quem cria a competitividade? O governo local?

Além do mais, o *desenvolvimento local* apresenta uma abordagem integral e integradora das dimensões econômicas, sociais, políticas e técnicas. Fica cada vez mais claro o fato de que o desenvolvimento não é apenas um fenômeno econômico. Trata-se de uma mudança de cultura e de relacionamentos sociais e institucionais. No presente, quando falamos de economia de mercado, abertas e descentralizadas, é preciso trabalhar a

articulação e o envolvimento de todos os segmentos ou atores sociais na formulação e implementação de um projeto coletivo de desenvolvimento. Em outras palavras, não é a cooperativa ou a associação isolada que vai atingir condições de competitividade, elas devem ser criadas pelo município como um todo.

Fica muito claro que o fomento do desenvolvimento local depende muito da interação e da articulação dos diversos atores sociais e econômicos, institucionais, públicos e privados.

O desenvolvimento local direciona toda intervenção institucional ao estudo do poder enquanto relação de forças sociais por meio das quais se processam as alianças e os confrontos, bem como as decisões. E isso nos leva a questões antes não consideradas, como a democratização, a participação, o “empoderamento”, as parcerias institucionais, o associativismo empresarial, etc.

Quando falamos de *desenvolvimento local sustentável*, por conseguinte, estamos falando de agricultores organizados e capacitados, ou seja, dotados de conhecimentos, habilidades e destrezas para que eles mesmos saibam e possam gerenciar e orientar seus assuntos, partindo dos recursos que realmente possuem. Estamos falando de um modelo mais endógeno, auto-gestionário, participativo, eficiente e mais sustentável do ponto de vista ambiental. Estamos falando de novos espaços (*Conselhos*) de diálogo, de deliberação, de controle. Por que só falar de abertura econômica sem promover a abertura política e ampliar as práticas democráticas?

Quais são os desafios das cooperativas e associações de produtores de base familiar?

Primeiro, que os esforços produtivos, necessariamente, devem projetar-se para mercados competitivos. No mercado existe uma variedade de agentes, e a luta entre eles, com frequência, é selvagem. Como uma empresa multinacional vai lutar contra uma cooperativa brasileira? Com a implantação das políticas neoliberais, as cooperativas devem enfrentar a livre concorrência. Só que essa livre concorrência não existe, porque os agricultores brasileiros devem competir com os agricultores estrangeiros que recebem o apoio dos seus governos e têm os seus preços subsidiados.

Segundo, toda a agricultura está subordinada ao capital financeiro. A vida econômica está financeirizada. Toda a economia agrária é gerida pela força do interesse financeiro. Os bancos comandam os processos, definem as políticas, criam regras, os valores, os rumos da produção.

Nesse momento, o Brasil apresenta déficit na balança comercial e na balança de serviços. Como estão cobrindo esse déficit? O país levando as taxas de juros lá para cima. Grande parte do capital estrangeiro aplicado no país é chamado de *capital volátil*, que tem caráter especulativo no mercado financeiro. As elevadas taxas de juros atraem o capital especulativo. Se esse capital especulativo quisesse ir embora, o Brasil quebraria, como o México, em segundos. As políticas antiinflacionárias do *Plano Real* impuseram grandes sacrifícios à agricultura. Claro, o trabalhador rural não tem hoje o seu salário carcomido pela inflação e existe uma melhor distribuição de renda. Mas houve uma queda dos preços agrícolas: *soja, milho, feijão, arroz, carne bovina* –, os produtos relacionados com a cesta básica caíram. E isso colaborou com a contenção inflacionária. Houve uma enorme transferência de renda da agricultura para as cidades, como resultado do preço mais barato da alimentação.

O associativismo e o cooperativismo precisam entender esses cenários. Nesse momento, é urgente preparar-se para o desenvolvimento empresarial voltado para um mercado competitivo. Esse desenvolvimento empresarial precisa estar integrado a processos de desenvolvimento municipal. Porque, em princípio, a empresa agropecuária não pode ser competitiva apenas pelos seus esforços. É o município que cria as condições de competitividade.

Terceiro, esta competitividade será atingida por meio da integração das organizações – *pequenas, médias e grandes associações* –, procurando elevar o nível de eficiência e qualidade. É o município que deve estabelecer as medidas de gestão ambiental e evitar a perturbação do equilíbrio ecológico. A produção agropecuária e o meio ambiente estão intimamente relacionados. A maioria das empresas associativas agropecuárias de Pernambuco emprega técnicas e métodos de produção que afetam o meio ambiente. É preciso modernizar a agricultura, o que não significa insistir na *Revolução Verde*, nem introduzir apenas novas práticas e novos dispositivos tecnológicos, mas também valorizar as práticas tradicionais.

A sustentabilidade da agricultura refere-se ao uso dos recursos naturais, biofísicos e econômicos, de acordo com sua capacidade, mediante tecnologias apropriadas que permitam obter bens e serviços que possam satisfazer as necessidades das populações locais.

Quarto, temos que repensar o problema da capacitação, da informação e da assistência técnica. Quando falamos de desenvolvimento empresarial, só pensamos nos indicadores de produtividade as cooperativas permanecem *hipnotizadas* pelos cálculos econômicos e pelos avanços

tecnológicos. Descuidam-se dos aspectos de gestão, informação e participação. Essa hipnose nos leva a pensar no desenvolvimento empresarial apenas em termos de produtividade, baixos custos de produção, qualidade e quantidade regular do produto no mercado. Que acontece com as capacidades de administração e gerenciamento? Mas, geralmente, se apagam nas dimensões invisíveis, não-mensurável como o “empoderamento” e a participação. Quando falamos de *empoderamento* falamos de ganhar poder na sociedade local para influir nas decisões. Participar é ter possibilidade de acesso ao poder e, ao mesmo tempo, contribuir para que os associados se mobilizem e assumam suas responsabilidades, como cidadãos e como produtores organizados.

A noção de poder sempre esteve ligada à noção de força, e quase sempre articulada ou fundamentada na base econômica. O poder dominante na política é, geralmente, o poder dominante na economia. Os grupos sociais, nesta cultura polarizada, *lutam pelo poder* como se estivessem numa guerra, procurando dominar os outros, forçar os grupos contrários a se comportarem de acordo com os interesses dos atores investidos do poder. Isso tem que mudar!!! O poder significa energia para fazer. O poder político não pode ser reduzido a briga entre opostos, porque isso elimina toda possibilidade de parceria, cooperação e integração. Existem outras formas de poder que podem levar ao desenvolvimento sustentável:

- ⇒ O poder da organização democrática
- ⇒ O poder da solidariedade
- ⇒ O poder da participação
- ⇒ O poder da capacitação
- ⇒ O poder da informação
- ⇒ O poder da identidade cultural
- ⇒ O poder do compromisso
- ⇒ O poder da gestão
- ⇒ O poder da consciência
- ⇒ O poder do diálogo

O desenvolvimento empresarial das associações não é possível sem informação, sem novos conhecimentos gerenciais, sem o apoio externo decorrente da articulação e parceria entre instituições públicas e privadas, sem instrumentos de planejamento estratégico e sem um sistema que permita acompanhar o movimento dos mercados. Em outras palavras, as associações precisam desenvolver capacidades para planejar, negociar, gerenciar e controlar seus negócios, aprender a mexer com mercados

regionais, elevar os níveis de educação dos seus associados, fazer um levantamento dos possíveis riscos a serem encontrados no processo produtivo, visando definir estratégias para evitá-los ou reduzi-los.

A capacitação e a ATER permitem preparar as associações e as cooperativas para atuar nesse novo entorno econômico moderno e competitivo. Além dos recursos financeiros e dos meios tecnológicos, os agricultores organizados precisam de insumos intelectuais e de conhecimentos para manejar seus empreendimentos com relativa eficiência. Uma capacitação entendida como processo, partindo da sensibilização, do autodiagnóstico, da implementação, do gerenciamento e do controle. E isso, junto com todo um processo de transferência de tecnologias específicas.

O processo capacitador deve ser entendido como um processo educativo dirigido à mudança das práticas e dos comportamentos. Estamos falando de potencializar os recursos humanos de uma organização. A Assistência Técnica deve estar dirigida a criar condições de sustentabilidade de recursos e benefícios. De certa forma, os problemas de gerenciamento são mais sérios que os problemas estritamente técnicos. Muito da ATER pode ser municipalizado, incorporando a experiência da sociedade civil.

Os desafios que enfrentam as associações compostas por agricultores de base familiar são complexos e multidimensionais. Entretanto, existe um problema que deve ser afrontado com urgência. Esse problema não está no entorno, nem decorre da economia global. É um vírus que se hospeda dentro do corpo das associações, debilitando o tecido das organizações, “despoderando” o movimento, escravizando a consciência do povo. O associativismo promovido pela cultura política dominante continua contaminado pelo assistencialismo, atua desde os cérebros dos políticos, facilitando os particularismos. É um vírus de natureza *burocrática*, que mata a criatividade e o sentimento de auto-estima. Sabemos que grande parte do movimento associativista foi promovido pelo Estado para instrumentalizar programas de desenvolvimento local de corte comunitário. Foram esquemas de intervenção fragmentados, com baixo nível de sustentabilidade, ocasionando pulverização de recursos e clientelismo. As associações foram criadas como clones, os estatutos reproduzidos, ficando as associações subalternizadas, controladas por vereadores, cabos eleitorais, prefeitos e deputados. Palco de interesses partidárias, associações de cartório, existentes no papel para viabilizar investimentos decididos de cima para baixo.

A mesma coisa acontece com as cooperativas. Muitas funcionam apenas como organizações que possibilitam o repasse de recursos de crédito, como lojas de compra, venda e revenda ou, também, como empresas vazias de capacidade empresarial e participativa, controladas por pequenas camadas de dirigentes autoritários. Tudo isso tem que mudar. Eis a importância do desenvolvimento local sustentável.

ABERTURA ECONÔMICA EXTERNA *VERSUS* ABERTURA POLÍTICA INTERNA

Introdução ¹

A mudança dos padrões vulneráveis de desenvolvimento que prevalecem no Nordeste do Brasil tem sido obstruída pela própria crise que a sociedade brasileira, como um todo, vem atravessando desde a década de 80, em consequência do modelo de desenvolvimento adotado, de uma enorme dívida externa e da persistência do domínio da política pelas elites econômicas. Apesar das estruturas injustas e vulnerabilidades, persiste a insensibilidade para mudar tais padrões para objetivos sustentáveis, visando à construção de um projeto social novo, humano, justo e solidário.

Nesse momento de sobreposição de crises, é urgente a reformulação de idéias, conceitos e metodologias, na perspectiva de construir um novo *paradigma de desenvolvimento*. É oportuno fazer uma reflexão dos problemas centrais relativos ao meio ambiente e recursos naturais e, particularmente, sobre a situação social das comunidades excluídas, fazendo releitura do estilo de desenvolvimento, seu impacto sobre a renda familiar, qualidade de vida, equidade, liberdade, diversidade cultural, participação social e capacidade produtiva futura.

Aspiramos a um desenvolvimento humano e sustentável que fortaleça a capacidade local de organização social, ativando, ao mesmo tempo, um crescente processo de autonomia decisória e inclusão social. Estamos cada vez mais convencidos de que os modelos de desenvolvimento econômico prevaletentes continuam semeando vulnerabilidades e patologias, que colocam em risco a nossa própria sobrevivência. É urgente inverter as prioridades políticas dos Estados nordestinos. Existem suspeitas e provas crescentes de que o futuro

¹ Uma contribuição do ICA/PE e da SEPLAN/PRORURAL-PE ao Seminário "Ação Local e Desenvolvimento Sustentável", organizado pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung em Fortaleza, Ceará, junho de 1996, e aos esforços realizados pelo Centro de Estudos Euclides da Cunha da UNEB, no campo da Educação para o Desenvolvimento Sustentável no Estado da Bahia.

social está grávido de ameaças e anomalias. É preciso inventar um novo *Olhar de Janus*, mirando simultaneamente o passado e o futuro, visando criar condições materiais e políticas de um *novo desenvolvimento*. Precisamos de uma mudança fundamental de consciência, pensamentos e valores. É preciso reconhecer que as vulnerabilidades que nos perturbam, nosso descontentamento com os resultados das políticas desenvolvimentistas, nossa angústia com o futuro, são produto desse pensamento reducionista e materialista que decorre do modelo capitalista de progresso.

Mudar a consciência significa, além dos valores e atitudes, mudar a leitura da própria realidade, a partir de uma visão mais totalizante e integradora, admitindo, por exemplo, que a nova corrente *pós-moderna* impulsionada pela globalização representa uma forma limitada e provavelmente absurda de desenvolvimento. Um processo perverso, que ainda não valoriza as diversidades de interesses dos atores sociais, que insiste em imitar padrões de consumo das elites dominantes, produtor de excludência e desigualdades, violência, desemprego, fome e desesperança. Um esquema preocupado principalmente com a abertura de espaços sociais para operação livre das mãos do mercado.

O Estado brasileiro perde primazia. O Brasil passa por um acelerado processo de descentralização. O neoliberalismo apresenta-se como o pensamento dominador da dinâmica mundial, enfatizando na competitividade e, por conseguinte, no conflito, como motor de transformação. Persistem os processos de ajuste estrutural que apóiam a integração dos espaços econômicos nacionais à nova ordem econômica internacional. A maior parte dos movimentos sociais vivencia sentimento de impotência diante das grandes forças econômicas e políticas, nacionais e internacionais, que condicionam a trajetória dos processos de desenvolvimento.

Entretanto, a “contraface da globalização não parece ser a uniformização e padronização mundial dos estilos de desenvolvimento, mas, ao contrário, a valorização do local e da diversidade...”² O fim da centralidade estatal caminha acompanhado de processos que fortalecem a organização social, e a democratização local. O papel tradicional do Estado nacional está sendo relocalizado no *município*, como unidade básica, tornando-se mais fácil a participação das comunidades na tomada de decisões. Somos testemunhas do surgimento de um novo município. *Infelizmente não existe um paradigma que possibilite orientar os esforços de desenvolvimento e os processos de gestão dos governos locais para objetivos sustentáveis.*

² Sérgio Buarque, “Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável”, IICA, mimeo., Recife, 1995.

Para orientar a municipalização do desenvolvimento, estamos propondo um *Olhar de Janus* baseado no conceito ampliado de *desenvolvimento sustentável*, contendo dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais, traduzindo preocupações com o presente e o futuro da sociedade, com a produção e consumo de bens e serviços, com a satisfação das necessidades básicas da população, com a conservação e preservação dos ecossistemas, com os direitos humanos e resgate da cidadania, com os mecanismos de participação social e descentralização do poder de decisão, com a cultura política, com os valores, atitudes e ideologias. Precisamos construir uma nova visão da realidade:

A nova visão da realidade baseia-se na consciência do estado de inter-relação e interdependência essencial de todos os fenômenos - físicos, biológicos, psicológicos, sociais e culturais. Essa visão transcende as atuais fronteiras disciplinares e conceituais e será explorada no âmbito de novas instituições. Não existe, no presente momento, uma estrutura bem estabelecida, conceitual ou institucional, que acomode a formulação do novo paradigma, mas as linhas mestras de tal estrutura já estão sendo formuladas por muitos indivíduos, comunidades e organizações que estão desenvolvendo novas formas de pensamento e que se estabelecem de acordo com novos princípios. (F. Capra, 1982)

Globalização e abertura interna

Na maioria dos países latino-americanos, a década de noventa caracteriza-se pela reestruturação dos seus modelos econômicos e políticos, bem como dos seus padrões tradicionais de desenvolvimento, impulsionados pelas macro-tendências definidas pela *globalização*. Nesse complexo cenário, que anuncia o fim de uma época, quase todas as forças políticas que comandam o processo de tomada de decisões, geralmente impregnadas pelas matrizes teóricas neoliberais, concentram seus principais esforços no gerenciamento de políticas de estabilização de curto prazo, impulsionando mudanças estruturais que tenham como foco a reconversão produtiva, a competitividade e a integração internacional. A instalação desse novo sistema global, marcado por transformações rápidas e profundas, manifesta-se não apenas na reestruturação dos poderes mundiais e integração de espaços econômicos, mas, também, na debilidade do papel tradicional do Estado nacional, na transformação do sistema de classes, bem como de práticas socioculturais e estilos de gestão pública.

Os programas de estabilização macroeconômica – essa cadeia quase interminável de ajustes socialmente patológicos insere-se dentro de uma estratégia global de reestruturação produtiva e integração regional que pretende, mediante um esquema de abertura comercial e completa mobilidade do capital financeiro, redefinir as articulações externas dos países latino-americanos com o sistema produtivo mundial.

A *globalização*, definida como cenário mundial da política macroeconômica contemporânea, origina impactos imprevisíveis nas formações sociais regionais, microrregionais e locais. Muller argumenta que

a participação internacional no estoque e nos fluxos econômicos de um país é indicativo da intensidade da globalização. Essa participação não se restringe aos processos produtivos e comerciais, financeiros e de serviços; estende-se também à produção e difusão do conhecimento e tecnologias, à gestão e à cultura de um país. A globalização empurra as populações e os indivíduos, países, regiões e localidades a novas formas de interdependência, nas quais se experimentam formas inéditas de cooperação e resolução de conflitos.³

Atualmente, o processo de *globalização econômica* está constituindo mercados supranacionais onde se concentram tanto as correntes comerciais quanto os fluxos de capitais e tecnologias. Nesse novo espaço mundial, os países industrializados, motivados pelos interesses das grandes empresas transnacionais e de capital financeiro internacional, desencadeiam profundas transformações sociais, que transcendem todas as fronteiras nacionais, promovendo grandes mudanças no marco institucional. Trata-se de um processo de natureza extremamente desigual, que produz complexas turbulências sociopolíticas não apenas nas relações das comunidades com as instituições públicas e com o Estado, como, também, na estrutura de emprego e estratégias de sobrevivência dos trabalhadores, causando, conseqüentemente, impactos de forma desigual e com diversa magnitude em cada região, país, microrregião, estado, município e comunidade.

O mundo globalizado fragmenta-se em blocos regionais, onde os países tendem a complementar-se, buscando fortalecimento para se proteger da competição de terceiros. São estabelecidas zonas de livre comércio que operam sem maiores restrições tarifárias. Surgem novos territórios econômicos e identidades comerciais, condicionando novos esquemas de nacionalismo competitivo. Esses espaços permitem as formas produtivas nacionais de estabelecerem eco-

³ G. Muller, *O desenvolvimento regional-local e os sistemas produtivos no contexto da globalização, descentralização e competitividade*, DPR/IGCE/UNESP, Rio Claro, São Paulo, 1995.

nomias de escala, promover interdependências materiais, definir solidariedade recíproca, aproveitando vantagens competitivas derivadas da localização geográfica e da especialização.

Nesse contexto global, cada país interpreta suas perspectivas de crescimento e acumulação de capital, atuando competitivamente na esfera do comércio internacional, o que supõe esforços extraordinários para melhorar sua eficiência produtiva. Os países transformam-se nos lobos de si mesmos, com o intuito de competir, aumentar sua capacidade econômica e acumular mais e mais riquezas, sinônimo de poder e desenvolvimento. Todos procuram implantar estratégias integradas de modernização tentando alcançar o maior nível de rentabilidade e competitividade.

Isso requer um constante processo de modificação nas formas de produzir e comercializar, inovações tecnológicas de ponta, controle de qualidade, novos arranjos institucionais públicos e privados, estruturas produtivas descentralizadas e uma cultura empresarial voltada para a aprendizagem contínua, gerenciada por organizações flexíveis, capazes de buscar e aceitar novos desafios, bem como de processar informação e gerar conhecimentos. Entretanto, o efeito social é realmente perverso e profundamente desumano: nesse primeiro semestre de 1996, só na cidade de São Paulo, a cada hora, 170 trabalhadores perdem seu emprego.

Sendo a competitividade o motor dos processos econômicos contemporâneos, podemos afirmar que os modelos de abertura externa, no marco da liberação das forças do mercado, estão originando maior pressão sobre os recursos naturais. É provável, pelo menos nessa fase de reordenamento da estrutura política mundial, que os esforços de integração com os fluxos comerciais mais amplos aumentem o ritmo de *agressividade ambiental* nas economias periféricas. Os países buscam afastar o Estado da esfera econômica, sonhando em alcançar um "milagre", seguindo a experiência dos chamados *Tigres Asiáticos*. Essa racionalidade, que leva à depredação do meio ambiente, leva também à mudança da organização econômica de regiões inteiras e à exclusão dos trabalhadores.

Nesse contexto, a vontade política para formular novos padrões de desenvolvimento, voltados para o atendimento das necessidades básicas da população e uso racional dos recursos ambientais, *não parece estar na agenda de prioridades das lideranças políticas*, que só pensam em estabilidade macroeconômica. O referencial analítico predominante para formulação das estratégias de ajuste econômico obedece à dinâmica do mercado e, por conseguinte, continua refletindo a subordinação da esfera social ao crescimento econômico. A lógica quantitativa não mudou, continua expandindo os processos de transformação produtiva, promovendo maiores demandas de insu-

mos, terra, água, energia, matérias-primas, alimentos, assim como de espaços internos onde depositar o lixo.

Nada parece afetar mais o presente e o futuro das sociedades latino-americanas que a forma irracional com que se manejam os recursos naturais. Qualquer ameaça contra o meio ambiente afeta o desenvolvimento sustentável, traduzindo, por sua vez, outra ameaça, não apenas à produção, mas à própria subsistência humana.

No entanto, *o ser mais ameaçado da natureza é o pobre.*⁴ Hoje, no mundo, mais de um bilhão de pessoas vivem na mais extrema pobreza. Na América Latina, o número de pobres elevou-se de 112 milhões em 1970, para 170,2 milhões em 1986, chegando a quase 196 milhões nos primeiros anos da presente década. Ou seja, num período de vinte anos, um total de 84 milhões de latino-americanos ingressaram na esfera da pobreza. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1992 informou que o pequeno grupo de países ricos que representam 20% da população mundial concentra 82,7% da riqueza do planeta. Entretanto, 80% da humanidade que vive, principalmente, no Hemisfério Sul é forçada a se contentar apenas com os 17,3%.

A persistente pobreza, a degradação cada vez mais acelerada do meio ambiente, a crescente violência são sinais da urgência de se promover mudanças nos estilos de vida, produção e trabalho. É indispensável rever os valores e as práticas do atual projeto global, refazer normas e regulamentos, transformar instituições, mudar a cultura política, procurando resgatar a centralidade da esfera social. É preciso repensar o futuro social que queremos e construí-lo, isso é uma questão essencialmente política.

Descentralização: a municipalização do desenvolvimento

O veredicto da história latino-americana define que sempre foram as minorias as que exerceram e controlaram o poder político e, por conseguinte, que o processo de desenvolvimento geralmente tendeu na direção dos mais fortes e privilegiados. Historicamente, ditaduras e governos presidencialistas contribuíram para o crescimento acelerado dos segmentos burocráticos, sempre alimentados segundo interesses partidaristas e particularistas. Essa prática possibilitou o estabelecimento de um padrão administrativo concentrador, clientelista e autoritário; uma ordem hierárquica que nos faz pensar a imagem de uma pirâmide rígida e estruturante. O *Estado centralista* estabeleceu uma linha vertical

⁴ Leonardo Boff, *Princípio terra: a volta à terra como pátria comum*, São Paulo, Editora Ática, 1995.

de comando, do centro para a periferia do interior, por meio de normas administrativas e operativas homogêneas, que ignoraram a especificidade dos governos e comunidades locais.

Nos diversos espaços político-administrativos, foi estruturado um ordenamento piramidal de gestão pública, reproduzindo o esquema jurídico-político do aparato central do Estado. O presidente nomeia os ministros, que (junto aos partidos políticos) nomeiam seus representantes de confiança em nível institucional e territorial. Assim, as oligarquias e os grupos dominantes estenderam seus vasos capilares para o controle da sociedade como um todo, chegando até a esfera local e comunitária. À medida que a economia nacional crescia e a sociedade tornava-se mais complexa, as funções estatais ampliavam-se, junto à burocracia.

Durante a segunda metade dos anos oitenta, a crise dos padrões tradicionais de crescimento econômico, os grandes esforços nacionais de modernização produtiva, a estruturação de uma nova divisão internacional do trabalho operando em torno de um sistema econômico de âmbito mundial, as pressões para atingir competitividade num mercado global interdependente, os programas de ajuste estrutural e estabilização e, em geral, o conjunto de mudanças multidimensionais que ocorreram na complexa situação estruturada pela crise expressaram causalidades que favorecem a redefinição do caráter do Estado e o aparecimento de *políticas descentralizadoras*. Essas mudanças apresentam-se associadas, em vários países, ao avanço de processos democráticos, incluindo as lutas e as demandas da sociedade civil e os movimentos sociais, para ocupar espaços de participação na gestão pública.

Assim, os países latino-americanos testemunharam a execução de uma estratégia de gestão pública baseada no tratamento descentralizado da organização das relações sociopolíticas e territoriais, sejam microrregionais ou municipais. Essa estratégia tem produzido resultados variados, gerando momentos de estabilidade social e de conflitos, dependendo da natureza das políticas de modernização e democratização do Estado que foram aplicadas. Não é possível negar a existência de uma relação de crise entre a sociedade civil e o Estado, situação que demanda urgente solução, visando buscar outros modos de fazer política. Sem dúvida, é preciso formular um novo contrato social entre o Estado e a sociedade civil.

Existem políticas descentralizadoras que de fato impulsionam e fortalecem os mecanismos locais de gestão, promovendo maior participação democrática no sistema de tomada de decisões. Elas permitem fortalecer a articulação entre os diversos atores e movimentos sociais, com a vantagem do aumento de espaços de cooperação e diálogo, além de procurar uma representação mais legítima dos interesses locais nas instâncias centrais.

Por outro lado, as propostas de reforma do Estado e o deslocamento do poder em direção ao plano local geralmente expressam questões ligadas ao problema da crise econômica que decorre do esgotamento dos modelos tradicionais de desenvolvimento. Nesse sentido, as estratégias que definem as mudanças institucionais e orientam o processo de enxugamento do Estado desnorream suas funções econômicas e promovem o manejo do mercado como única alternativa de desenvolvimento.

Essas propostas de reforma institucional expressam uma abordagem simplista da realidade socioeconômica e política. Afirmam que todo processo de alocação de recursos deve fundamentar-se exclusivamente no funcionamento espontâneo das forças do mercado, estimulando uma espécie de privatização dos setores públicos. Os efeitos dessa descentralização conservadora são claros. Assistimos a processos de modernização excludente que traduzem democracias enfraquecidas, alimentando uma cultura de apatia e insensibilidade com o futuro, e que não estimulam o desenvolvimento local. Como afirma Coraggio "... *os poderes locais* que resultam da descentralização do Estado pelo poder global não são, por si mesmos, *poderes populares*. Podem até implicar uma outra regressão: a volta aos *caciquismos* e às influências *dos grandes do lugar*".⁵

Num momento de crise como esse que estamos vivendo, a descentralização político-administrativa é uma questão de importância estratégica para o desenvolvimento sustentável. Aparentemente, estão chegando ao final os dias do desenvolvimento impulsionado pelo Estado centralizador e excludente, ao mesmo tempo que agonizam os esquemas rígidos de administração pública. Hoje, as novas estratégias de desenvolvimento começam a introduzir conceitos de escassez ecológica e valorização do espaço; justiça social e resgate da cidadania; gestão pública democrática e participativa; reforço da capacidade científico-tecnológica e competitividade no mercado; autogestão e democracia local; parceria institucional e corresponsabilidade.

Além disso, dá-se ênfase à incorporação do movimento social na tomada de decisões, gestão dos assuntos locais, fiscalização e acompanhamento das ações do poder público. Existe expectativa crescente entre atores sociais do setor popular, em assumir seu papel de sujeito de direito e agentes de mudanças, reconhecendo o potencial dos cidadãos na reivindicação das demandas sociais, por muito tempo reduzidas a meros enunciados formais. Em outras palavras,

⁵ José Luis Coraggio, "Educação para a participação e a democratização", *O pêndulo das ideologias*, Dumará, Rio de Janeiro, 1994.

aos fundamentos econômicos atuais da descentralização (facilitar a competitividade) e a seus fundamentos políticos (uma democracia mais participativa, mais autogerenciada, maior governabilidade e, sobretudo, maior protagonismo dos cidadãos) agrega-se um fundamento sociológico: a *mudança social* como uma responsabilidade não apenas de um só agente (o Estado, o Partido, o proletariado, o empresariado), mas como *responsabilidade societal* de todos, da sociedade civil em primeiro lugar.⁶

O novo papel do município

O processo de globalização tem enfraquecido o conceito tradicional de Estado nacional, conduzido a uma redução do espaço de autonomia dos governos nacionais e estaduais em diversos campos de atuação. Hoje, o Estado nacional é pequeno demais para as coisas grandes e grande demais para as coisas pequenas.⁷ O Brasil passa por um acelerado processo de descentralização, concebendo que o papel do Estado deve centrar-se no *município*, como unidade básica federada, tornando-se mais fácil o envolvimento das comunidades na tomada de decisões.

Entretanto, nos chamados "poderes locais", não parece existir cultura para o *desenvolvimento sustentável*. O modelo de gestão predominante é o tradicional, no qual as lideranças políticas ainda operam de forma patrimonialista na condução da coisa pública, administrando os interesses coletivos mediante práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que os excluídos possam ser legitimamente representados e traçar seus próprios projetos. Essas práticas persistem como vias de obtenção de recursos e poder, reproduzindo a mercantilização e a corrupção.

Sem dúvida, uma medida eficaz para essas práticas é a institucionalização de mecanismos de participação social, já que a "democracia" atual apresenta muitas restrições para garantir, por si só, os direitos dos cidadãos. Isso requer a criação de espaços e canais de participação e diálogo, nos quais os atores locais possam expressar seus interesses e demandas, na perspectiva de orientar a administração pública para atender às necessidades básicas da população. Colocar o Estado realmente na direção do desenvolvimento sustentável requer, ao mesmo tempo, uma reforma político-administrativa da máquina estatal e um processo de educação que promova mudanças na cultura política tradicional. Não é

⁶ Sergio Boisier, *op. cit.*, 1995.

⁷ PNUD, "La Dimensión Política del Desarrollo Humano", Avance para la Cumbre Hemisférica de Miami de Diciembre de 1994, Informe sobre Desarrollo Humano, Santiago, 1994

possível mudar essa cultura sem transferências reais de recursos e poder decisório aos governos e comunidades locais. É preciso que a formulação e a implementação das políticas públicas sejam feitas de forma descentralizada. Isso coloca a municipalização do desenvolvimento encabeçando uma ordem prioritária.

Perante as mudanças na economia política do Brasil e, em particular, do Nordeste, cujos impactos sociais se evidenciam no agravamento do desemprego e na deterioração da pobreza, é urgente formular programas de desenvolvimento descentralizados, baseados nas próprias comunidades rurais e *gerenciados pelos governos locais*. Somos a favor da idéia que o fortalecimento das capacidades técnicas, financeiras e gerenciais locais, do associativismo e potencial empreendedor, da democracia participativa e parcerias entre atores sociais e instituições, do fortalecimento da política em nível local é a contrapartida às tendências insustentáveis promovidas pela globalização econômica.⁸ *Em outras palavras, a resposta à abertura econômica externa é a abertura política interna.*

A proposta alternativa é no sentido de democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil, provocando abertura política local que possibilite e estimule a criatividade dos movimentos sociais, visando identificar os problemas do município como um todo, interpretar os interesses específicos das comunidades e discutir possíveis soluções. Deseja-se que o desenvolvimento, em todos os aspectos, seja discutido, analisado e realizado, no seio da sociedade local, não apenas utilizando mecanismos convencionais de representação, mas pela participação direta dos cidadãos. Trata-se de valorizar o conceito de cidadania como força propulsora do desenvolvimento sustentável em nível municipal.

A *descentralização* que interessa à proposta de desenvolvimento sustentável é aquela que fortalece os mecanismos de gestão local. Ela surge como elemento estratégico da modernização institucional, visando fortalecer as instâncias municipais de poder, em detrimento dos aparelhos e práticas centralizados. Essa abordagem estabelece um espaço de possibilidades operativas para atingir sustentabilidade nos planos de desenvolvimento, o que significa promover novas regras de convivência entre o governo local e comunidades, permitindo perceber com maior realismo os problemas que afetam a população local. Isso aponta para a modernização da administração local, ampliando suas capacidades técnicas e gerenciais, bem como tornando as entidades locais competitivas para desenvolver projetos de interesse coletivo.

⁸ Linda M. Gondim, "A questão da cidadania e o município", IBAM, Relatório de Atividades, Rio-de Janeiro, 1992.

Ao contrário do que ocorre nas práticas que centralizam o processo decisório, mantendo uma lógica participativa verticalizada, a *descentralização sustentável* visa fazer do município a instância onde é possível concretizar a construção da cidadania. O fortalecimento democrático do governo local é condição indispensável para se articular *ativamente* ao processo de globalização. É na escala local que a gestão pública pode considerar os assuntos prioritários ligados ao cotidiano das comunidades. A proximidade entre governantes e cidadãos no plano municipal possibilita não apenas semear novos valores de responsabilidade social, mas, também, promover solidariedade entre atores sociais em torno da solução de problemas específicos. Como assinala Boisier, o princípio moral da *solidariedade* aparece inseparavelmente unido ao princípio político da *subsidiariedade*.

Subsidiariedade significa, em primeiro lugar, que as decisões locais devem ser tomadas em nível dos grupos de base e, em segundo lugar, que tudo aquilo que pode ser gerido por esses grupos deve ser atribuído diretamente a eles, só recorrendo às instâncias superiores quando não existirem capacidades e informações para lidar adequadamente com o problema.

Atualmente, devido às disposições constitucionais, os municípios brasileiros passam a intervir em variadas dimensões e a preocupar-se não apenas com as atividades tradicionais vinculadas aos serviços públicos, mas, também, com as relativas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. O novo marco jurídico concede ao município um amplo campo de mobilidade e liberdade em matéria de desenvolvimento local. Os municípios passam a conformar espaços privilegiados não só para construção da cidadania, mas também para enfocar a questão do desenvolvimento numa ótica mais humana. O município define-se como célula política da sociedade nacional; uma instância de direito público funcional e territorialmente descentralizada capaz de operar politicamente, no sentido de atingir a satisfação das necessidades das comunidades e criar condições de competitividade.

Estamos diante de um município totalmente novo. No Nordeste do Brasil, no entanto, os municípios têm tido só um reduzido campo de atuação. Na maioria dos pequenos municípios rurais, a administração local não pode nem tem capacidade para enfrentar com eficiência os desafios do seu próprio desenvolvimento. Tradicionalmente, os municípios têm sido interpretados como instituições passivas, quase sempre carentes de recursos financeiros e insuficientes níveis de arrecadação tributária. Talvez, por isso, ainda atuem como entidades subordinadas às instâncias centrais, revelando limitada capacidade de entendimento do seu próprio contexto, fechando-se nas fronteiras de um *território desorganizado e desinformado*, servindo geralmente como arenas de luta parti-

daristas e, por conseguinte, manifestando as distorções próprias das formas liberais de representação.

A municipalização do desenvolvimento sustentável deverá:

- ⇒ Estabelecer condições políticas que possibilitem a participação social, criando mecanismos e canais que preparem os grupos sociais excluídos e marginalizados para o exercício da cidadania, estimulando o envolvimento das associações e comunidades em torno de problemas locais específicos.
- ⇒ Fortalecer, por meio de programas de capacitação, as capacidades técnicas e gerenciais dos agentes institucionais envolvidos nos processos de desenvolvimento municipal. Promover uma *gestão municipal inteligente* a partir de uma aprendizagem contínua, estimulando uma tendência em direção à intensidade de informações.⁹
- ⇒ Estabelecer mecanismos de participação social e comunicação (Conselhos Municipais, comissões, mesas de negociação, etc.), envolvendo representantes dos vários atores sociais, além dos canais de representação tradicional (Câmara de Vereadores), como espaços institucionalizados para a expressão e debate de interesses, formulação de políticas sustentáveis, maior transparência e possibilidade de controle social.
- ⇒ Estimular e fortalecer as articulações dos órgãos públicos federais e estaduais com os municipais, contribuindo para o desenvolvimento de um novo sistema institucional público descentralizado, com maior sensibilidade social, flexibilidade e eficiência, atuando junto às comunidades.
- ⇒ Estabelecer e operacionalizar um *sistema transparente de informação* que permita a articulação do município como um todo, orientando o planejamento, estimulando o diálogo, a comunicação, a interpretação dos problemas prioritários e a tomada de consciência, como parte de um movimento permanente de interação entre o governo local e os cidadãos, bem como possibilitando o envolvimento da sociedade civil nos processos de gestão da administração pública.¹⁰

⁹ José Maria Gasalla, "O aprendizado contínuo como parâmetro do desempenho das novas organizações", mimeo., Gramado/RS, 1995.

¹⁰ Pedro Jacobi argumenta que "a informação à população deve considerar todo tipo de comunicação, de diálogo e de questionamento e, para tanto, deve-se fazer uso de todos os meios disponíveis, desde os mais tradicionais até os mais avançados, assim como criar ma-

Nessa perspectiva, os processos de desenvolvimento sustentáveis em nível municipal precisam ser orientados em cima de três eixos fundamentais:

• Democratização da vida social

Propõe a *mobilização da sociedade local*, para que a gestão dos processos se faça de forma compartilhada. Essa democratização passa pela criação de *mecanismos e canais de participação social*, pela ampliação e reforço da *organização da sociedade*, pela promoção de *parcerias* e corresponsabilidades, bem como pelo estabelecimento de *sistemas de informação* abertos e descentralizados, contribuindo para o aprimoramento das atividades de planejamento e gestão municipal.¹¹

Trata de promover mudanças na *cultura política tradicional*, visando transformar o conteúdo que orienta a gestão municipal, bem como suas práticas, formulando novas formas de organização e integração social que contemplem a diversidade de atores e permitam atingir o consenso nos interesses. Mudar a cultura política significa modificar os hábitos, as atitudes e os valores compartilhados pelos atores envolvidos na vida política. Essa modificação passa, necessariamente, pelo compromisso das autoridades, pela educação dos cidadãos e por uma crescente percepção coletiva de fazer parte de um projeto coletivo. Como argumenta Capistrano,

existem formas indiretas de participação do poder local para combater à miséria que se concretizam em nível da ação política propriamente dita. Pela proximidade com os problemas vivenciados pela população, as autoridades locais são mais sensíveis à pressão dos movimentos organizados e podem constituir-se em importante apoio à expressão de reivindicação¹².

• Estratégia de Desenvolvimento Comunitário

Diz respeito à implementação de um conjunto de atividades de desenvolvimento comunitário, rural e urbano, para atenuar os graves problemas que afetam aos segmentos sociais mais pobres. Trata-se de promover, de forma

neiras de viabilizar e multiplicar a existência de publicações de bairros e regiões, como uma forma de motivar e sensibilizar as pessoas, na sua grande maioria desinformadas ou registrando informação deturpada sobre a dimensão da prática implantada..." RAP, Rio de Janeiro, vol. 26, 1992.

¹¹ Projeto ARIDAS, *op. cit.*, 1995.

¹² David Capistrano Filho, "O poder local pode enfrentar a pobreza?", Prefeitura do Santos/HABITAT, Recife, mimeo., 1996.

participativa, processo de mudança e desenvolvimento local caracterizado, principalmente, pela elevação das oportunidades sociais e qualidade de vida, bem como pela ampliação qualitativa das capacidades de organização e gestão comunitária. Trata-se de estabelecer uma base social sustentável que possibilite ativar, de acordo com as potencialidades endógenas e as condições do mercado, pequenos empreendimentos empresariais, gerando emprego e renda.

Isso demanda em incentivar a capacitação dos quadros técnicos locais, visando favorecer as atividades de planejamento, orientando os investimentos para a satisfação das necessidades básicas da população, promovendo procedimentos produtivos alternativos, educando os atores locais para uma consciência democrática e ecológica e buscando novos modelos de infra-estrutura rural e tecnologias que estimulem as economias de pequenos produtores.

É fundamental a necessidade de elaborar um *mapa de pobreza municipal*, partindo de um trabalho de zoneamento territorial, identificando as comunidades que expressam os graus mais críticos de pobreza, ou seja, uma acumulação de pobreza. A diversidade de situações locais que demandam soluções urgentes impõe a necessidade de formular intervenções microssetoriais e intercomunitárias, procurando extinguir a execução de intervenções isoladas e pontuais. É preciso evitar que a estratégia municipal de desenvolvimento comunitário vire esforço atomizado e fragmentado, exclusivamente compensatório, sem impactos transformadores, implantada por meio de *disparos de cego em tiroteio*. Isto significa voltar aos mesmos padrões assistencialistas de desenvolvimento comunitário, em nome da descentralização e focalização do desenvolvimento.

• Proteção ao meio ambiente

Os municípios são responsáveis pela gestão ambiental mediante o manejo sustentável dos recursos, de tal forma que as comunidades presentes e futuras possam desfrutar do patrimônio natural a longo prazo.¹³ É preciso perseguir a conservação dos ecossistemas locais por meio de atividades estratégicas que

¹³ Emilio Latorre argumenta que “ *la elaboración de un plan ambiental, como parte del plan de desarrollo, es una tarea de especial importancia en la administración local. La calidad ambiental local es responsabilidad del municipio en su totalidad y de los organismos de planificación local en particular...se sugiere que los municipios aborden la problemática ambiental local tomando como referencia las siete áreas aquí referidas: el ordenamiento municipal, el manejo del agua, el manejo del suelo, la vegetación natural y la fauna silvestre, el control de la contaminación ambiental, la prevención de desastres y la información del medio ambiente.*” El Ecoplan, Planificación Ambiental Municipal, Colegio Verde/Corponariño/Gtz, Cali, 1992.

possibilitem manter o equilíbrio ambiental. Os recursos naturais e os fatores ambientais devem ser utilizados de forma eficiente e racional, de acordo com as necessidades básicas das comunidades. A dimensão ambiental constitui o suporte básico dos projetos locais de desenvolvimento, sendo indispensável estabelecer sistemas produtivos compatíveis com o equilíbrio dos ecossistemas e com a geração de riquezas em nível municipal.

Modernização da gestão municipal

O "desenvolvimento municipal" é freqüentemente reduzido e interpretado como processo de *modernização* da máquina administrativa, o que implica descentralizar e definir novas funções para o governo local, bem como fortalecer suas estruturas organizacionais para operacionalizar o atendimento dos diferentes problemas e demandas.¹⁴ A modernização da instituição municipal diz respeito ao fortalecimento da gestão pública para condução eficiente, eficaz e efetiva das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento. Isso requer um grande aumento do conhecimento técnico sobre planejamento e gestão e, ao mesmo tempo, capacidades mínimas para processar informação. Requer também um comportamento institucional voltado para a aprendizagem contínua, buscando sempre o aperfeiçoamento, saindo do imobilismo e da inércia dos quadros diretos.

Sem dúvida, é preciso ajustar a estrutura organizacional dos municípios nordestinos às novas condições estruturais e conjunturais definidas pela globalização. No entanto, a modernização da máquina municipal, sem mudanças na *cultura organizacional*, não vai por si só elevar a eficiência e eficácia na gestão dos processos de desenvolvimento. É preciso rever o modelo vigente de relação institucional, criando uma subjetividade coletiva baseada nas relações de parceria, solidariedade e cooperação. Isso requer um processo de educação política capaz de promover mudanças nos valores e nas práticas desenvolvidas.

¹⁴ Eduardo Buller argumenta que " el concepto de desarrollo institucional municipal se menciona asociado a la urgencia de fortalecer la gestión municipal antes las nuevas demandas, de modo de garantizar que la descentralización no resulte otra frustrada aspiración...la nueva imagen-objetivo exige que las municipalidades de autoperciban como auténticos órganos de gobierno local, capaces de promover y estimular el desarrollo fundamentalmente económico de sus comunidades, lo que les permitiría mejorar su nivel de recaudación y la calidad de los servicios públicos que gestionan...Definamos al Desarrollo Institucional Municipal como el proceso de cambios planificados que haga posible que las actuales administraciones municipales evolucionen y devengan auténticos gobiernos locales...", *Desarrollo Local*, nº 11, IULA/CELCADEL, Ibarra, Equador, 1992.

Nesse campo, por conseguinte, os programas de fortalecimento da institucionalidade local representam elemento fundamental de transformação, não apenas para que os municípios virem empresas eficientes de desenvolvimento local, mas, também, para concretizar o processo de descentralização. A mudança institucional, nesse sentido, representa não só um desafio, mas principalmente uma necessidade.

A modernização institucional é urgente, mas precisa ser vista como uma exigência feita pelo movimento social, ou seja, pelos grupos organizados da sociedade local. Se os vários atores sociais não participarem de alguma maneira do processo de modernização, se não desempenharem de fato seus papéis, é provável que se reproduza um novo tipo de clientelismo. Em geral, a estrutura tradicional dos municípios, suas normas, métodos e procedimentos de gestão não estão preparados para assumir os novos desafios definidos pela globalização. Essa desarticulação acontece no momento em que a crise e os processos de enxugamento da máquina estatal têm ocasionado uma diminuição geral da capacidade técnica de reflexão e planejamento e, por conseguinte, de previsão dos cenários futuros. O equipamento teórico, o instrumental técnico e os recursos metodológicos das instituições públicas, centrais ou locais, foram elaborados para apoiar outro modelo de desenvolvimento.

Para concretizar o desenvolvimento sustentável em nível municipal, são imprescindíveis, além da modernização da institucionalidade local, a mobilização e a organização da sociedade, a formação de recursos humanos, novos instrumentos técnicos que concorram para orientar e subsidiar as decisões sobre o desenvolvimento, mecanismos flexíveis de financiamento, uma estratégia de administração pública participativa e o fortalecimento de sistemas de parceria e corresponsabilidade entre atores públicos e privados.¹⁵

O desenvolvimento sustentável do município pretende entregar às comunidades locais, às instituições municipais e ao movimento popular a possibilidade de influenciar nas decisões e, na medida do possível, participar na gestão dos processos. Municipalizar o desenvolvimento de forma sustentável implica repensar os objetivos da sociedade local, bem como a sua relação com o Estado, procurando alternativas de vida, ligadas a novas mentalidades e modos de agir. É uma oportunidade para reordenar a sociedade local, de tal modo que seja social, ambiental e economicamente sadia. Uma possibilidade de rearticulação do governo local com o poder regional e nacional, hoje em processo de transformação.

¹⁵ Por exemplo, sistemas de informação sobre a quantidade, qualidade e valorização dos recursos naturais, zoneamentos, mapas, formas de financiamento, etc.

Planejamento municipal do desenvolvimento sustentável: a qualidade da participação dos atores

Depois de muitos anos de um planejamento governamental vertical e centralizado, quase sempre operando como instrumento político das esferas de poder, visando impor interesses econômicos associados a objetivos externos, surge a necessidade de se adotar um novo modelo de planejamento, coerente com a tendência de descentralização e democratização da gestão pública. Trata-se de uma justificativa técnica para orientar a intervenção pública em nível local, atuando com visão abrangente dos problemas referentes às comunidades, distritos, município, microrregião, estado e país. Um estilo de planejamento capaz de diminuir a distância entre governantes e governados, que possibilite articular os atores sociais para formular políticas que traduzam um consenso geral.

Como foi dito, a estratégia sustentável de desenvolvimento local requer, além da descentralização e estabelecimento de espaços de participação, a construção de um processo de planejamento que possibilite atuar numa perspectiva de longo prazo. Coloca-se, assim, a necessidade de que a atuação das prefeituras seja guiada por um processo de *planejamento democrático*, no qual técnica e política estejam a serviço da equidade, bem-estar econômico e proteção ambiental.

Planejamento é um termo que abrange conceitos bastante amplos, podendo ser visto como teoria, processo, sistema ou como instrumento aplicável a diversos tipos de atividade social, com objetivos variados, que vão desde a mudança estrutural nos relacionamentos até a simples intervenção assistencialista.¹⁶ *Visto como processo, o planejamento do desenvolvimento municipal expressa características técnicas e políticas.*

Por um lado, é um esforço político, no sentido de que todo planejamento promove mudanças na estrutura social, reconhecendo a existência de interesses conflitantes. Como argumenta Sérgio Buarque, "toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais..."¹⁷ Porém, o desafio político do planejamento local consiste em tomar decisões que sejam fundamentadas na negociação, procurando conciliar valores, necessidades e prioridades.

Por outro lado, como processo técnico, o planejamento do desenvolvimento municipal expressa um instrumento dirigido para reflexão e análise de

¹⁶ Marco A. dos Santos e José S. do Nascimento, "A inserção da variável ambiental no processo de planejamento", RAP, Rio de Janeiro, vol. 26, 1992.

¹⁷ Sérgio Buarque, "Planejamento do desenvolvimento sustentável: problemas teóricos e técnicos de uma nova abordagem do planejamento", mimeo., Recife, 1991.

fatores, variáveis, potencialidades, oportunidades e restrições, num trabalho intelectual que serve para identificar alternativas e racionalizar a tomada de decisões coletivas para alcançar os resultados esperados.¹⁸ Trata-se de um exercício de análise multidimensional que supõe uma aplicação racional do conhecimento e da informação dos especialistas ao processo local de tomada de decisões, para torná-las transparentes e avaliar seus efeitos. Como assinala Sérgio Buarque, o planejamento é técnico "porque é ordenado e sistemático e porque deve utilizar técnicas de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção..."¹⁹

Nos municípios nordestinos, existe uma situação generalizada de carência de estruturas e capacidades técnicas orientadas para trabalhos de planejamento sustentável. Trata-se de uma fragilidade que dificulta a construção de cenários futuros e que, ao mesmo tempo, impede a consolidação da autonomia municipal, tanto quanto a sua capacidade de gerir processos de desenvolvimento. De acordo com a lei, os municípios representam entidades públicas autônomas e descentralizadas, dotadas de poder para gerir seus próprios negócios, com possibilidade para agir de forma inovadora e dar resposta às iniciativas das comunidades. Entretanto, essa nova autonomia não é garantia de capacidade técnica e gerencial para encarar novas responsabilidades. Em geral, os recursos humanos municipais encontram-se despreparados para operar em ambientes que, apesar de serem locais, são estruturalmente complexos. Falta pessoal técnico especializado para processar informação, gerar conhecimento, planejar e orientar as mudanças.

O governo local deve estar preparado, tanto política como tecnicamente, para processar e dar resposta às demandas e reivindicações que surgem do movimento social. Nessa perspectiva, é necessário instaurar instâncias de planejamento participativo que articulem representantes dos diferentes atores locais, para sistematizar e priorizar as demandas comunitárias, bem como para identificar objetivos comuns, empreender alianças e formular políticas que maximizem os ganhos de cada segmento, além de administrar conflitos na disputa pelos benefícios, oportunidades e recursos da ação governamental. O planejamento do desenvolvimento sustentável precisa ser visto como processo compartilhado entre o Estado, o governo local e os diferentes atores sociais. Os mecanismos de participação permitem um passo qualitativo para a superação

¹⁸ Carlos Matus, "Adeus Senhor Presidente, planejamento, antiplanejamento e governo", em, S. Buarque, *op. cit.*, 1994.

¹⁹ Sérgio Buarque, *op. cit.*, 1991.

do autoritarismo, a centralização das ações e a ineficácia na gestão política clientelista.

O recurso da *participação social*, visto como motor das mudanças locais, traduz um movimento *microdemocrático* que envolve comunidades e organizações civis aprimorando o processo de tomada das decisões públicas. É desejável que essa participação seja a mais ampla possível, indo além das fronteiras da esfera decisória, interferindo no poder político e na gestão municipal.

Para organizar o processo de planejamento municipal sustentável é necessário *identificar e articular os atores sociais*. Esses atores são formados pelos grupos que intervêm ativa ou passivamente na vida social, econômica e política municipal. Abrange as comunidades e associações, organismos públicos, sindicatos, partidos políticos, cooperativas, empreendimentos dos grupos de poder econômico, ONGs, os grupos de base das Igrejas e em geral, todos os agentes que sejam afetados em seus interesses e qualidade de vida, pelos efeitos dos processos locais de desenvolvimento.

A participação social direta é sempre mais viável no nível municipal. Por isso, a sociedade civil organizada, particularmente as ONGs, deve estimular as organizações populares para atuar nos espaços institucionalizados de participação (Conselhos Municipais, pólos comunitários, e setoriais, assembleias, audiências públicas, etc.), em cada oportunidade que surja na vida social cotidiana. As ONGs podem cumprir um papel promotor de alternativas, de caráter imprescindível e de repercussões estruturais. Elas representam uma força institucional com menor grau de burocratização, procurando construir uma sociedade mais democrática, progressista, solidária e ambientalmente equilibrada. Elas têm o desafio de repensar o estilo de desenvolvimento, junto ao movimento social, procurando estimular a iniciativa popular, orientando os grupos tradicionalmente excluídos, revisando o papel da administração local e estabelecendo parcerias.

Para que a participação social reflita a microdemocracia e oriente o processo de planejamento, é indispensável que os interesses dos atores sociais sejam considerados na esfera decisória. Não podemos falar de participação real, quando os atores "decidem" por alternativas que são definidas previamente pelas cúpulas de poder. Esse tipo de "participação" apenas tem caráter formal, colocando uma cortina na democracia que termina excluindo as comunidades das questões fundamentais. É preciso criar as bases a fim de que, a partir do fortalecimento da participação, se construam as condições para que os cidadãos tenham acesso ao exercício do poder, entendido como capacidade de agir e de produzir comportamentos específicos. Gert Ludeking afirma:

*Participation for development has been practised for decades. In many cultures, collective work on communal facilities existed long before organizations or agencies started using the term "participation". Today there are two main approaches to participation: The instrumental approach involves participation for efficient execution of defined projects or delivery of services, for instance, building a clinic or managing water supplies. Users participate in construction and management activities, to reduce investments and increase local resource mobilization. The development approach is oriented towards participation as empowerment. It emphasizes the process by which communities gain power through increased access to and control over economic, social and political resources. This approach emphasizes the "learning process" through which communities gain skills and confidence to sustain ongoing local initiatives necessary for their own development. Ultimately, they should become the prime managers of the local development process. In many projects or programmes the design of the participatory approach is not very explicit. Efficiency and empowerment are blurred, as it is difficult to distinguish one approach from another...*²⁰

Nesse sentido, quando são avaliados os processos de participação social, é necessária a análise sobre a *qualidade da participação*. Com frequência, os órgãos do Estado estabelecem mecanismos de participação vertical que apenas servem para legitimar propostas associadas com interesses de grupos dominantes. Os governos utilizam esquemas de consulta local, influenciados por valores assistencialistas que servem de base ao planejamento de projetos e investimentos locais, com o propósito de utilizá-los politicamente.

A *qualidade da participação* social deve ser avaliada de acordo com a natureza das questões ou demandas, a respeito das quais são tomadas as decisões. Pedir ou solicitar projetos não é sinônimo de participação. Aqueles que realmente participam apropriam-se, mediante reivindicação e conquista de interesses, de uma parcela do poder. Sempre é preciso perguntar quais são os interesses em jogo e quem se beneficia dos investimentos. A quem favorece as decisões? Com frequência, as consultas dirigidas às comunidades não refletem, de modo algum, as verdadeiras demandas da população. Uma ingerência das comunidades, ainda que por intermédio dos Conselhos Municipais, em assuntos de pouca importância, valorizando aspectos que não expressam suas prioridades, não traduz nenhuma participação real. Trata-se apenas de aparências democráticas que enfraquecem o movimento popular como ator político. Uma participação que se preocupa mais com o clientelismo do que com o resgate do cidadão é especialmente lamentável nesse momento da história.

²⁰ Gert Ludeking, *Participation for Poverty Reduction*, HABITAT, Istambul, Turquia, 1996.

Além do mais, não é suficiente que nos municípios existam mecanismos democráticos para que a participação tome forma e que os atores discutam sobre assuntos de importância e transcendência. Para atingir a sustentabilidade, necessita-se também de informação e preparação educacional. Como foi dito, é preciso formar uma nova *cultura política*. Fica demonstrado, por regra geral, que os problemas locais permanecem e até mesmo se agravam, quando as idéias e opiniões que influenciam as prioridades e alternativas não dão resposta aos interesses das comunidades, ignorando compromissos e negando valores culturais.

Também é preciso visualizar que o planejamento do desenvolvimento municipal está condicionado à competência e à capacidade, tanto técnicas quanto financeiras, do próprio governo local. Com efeito, um elevado processo de participação social, num município sem recursos financeiros, sem técnicos capacitados e sem instrumentos eficientes de gestão, e sem levar em conta o potencial humano, material e cultural, pode provocar sentimentos de frustração. A mobilização social só faz sentido nas situações que demandam esforços coletivos para *desprivatizar* o governo local, quando o movimento social precisa romper com os valores políticos que criam obstáculos ao exercício da cidadania, visando mudar as relações de exclusão. O planejamento da gestão do desenvolvimento municipal precisa suporte financeiro, exigindo maior igualdade na distribuição dos recursos, criando novas formas de apoio financeiro e novas relações de parceria com o setor privado.

Todo mecanismo financeiro destinado a impulsionar o desenvolvimento municipal precisa reconhecer não apenas a grande variedade de situações municipais, como, também, a complexidade do sistema municipal e a precariedade dos instrumentos e capacidades locais de gestão. Precisa operar de acordo com critérios flexíveis, formulando intervenções adaptadas à diversidade e à pluralidade de atores. O ajuste do sistema financeiro à heterogeneidade da realidade municipal pode ser concretizado mediante o planejamento de projetos específicos, procurando objetivos de autogestão, rentabilidade social, competitividade e proteção ambiental, fugindo das intervenções financeiras de caráter assistencialista. É preciso reavaliar as metodologias tradicionais de planejamento de projetos comunitários, na tentativa de garantir a sustentabilidade desses benefícios.²¹

²¹ Um projeto sustentável é um esquema que por sim mesmo é capaz de gerar os recursos para sua própria operação e manutenção, bem como para a recuperação do investimento, mediante a aplicação de taxas ajustadas à situação econômica dos beneficiários.

Os Conselhos Municipais como mecanismo de participação social

Ao contrário do que ocorre nas práticas autoritárias que centralizam a tomada de decisões, a municipalização do desenvolvimento sustentado precisa construir instâncias locais de diálogo e negociação social, ou seja, espaços nos quais a decisão e a gestão dos processos de desenvolvimento sejam compartilhadas entre os vários atores. A expectativa é de que os municípios se transformem no âmbito onde aconteça a *redistribuição do poder*. Daí a necessidade de se criarem espaços para o exercício da cidadania, como *conselhos comunitários, conselhos setoriais, conselhos municipais, comitês, câmaras populares, comissões ou assembléias*. Trata-se de instâncias de participação social que permitam a expressão de interesses locais, visando esclarecer as prioridades e estimular a solidariedade em torno de problemas específicos.

Nos municípios brasileiros, as *Câmaras de Vereadores* são geralmente as instâncias nas quais se expressa o poder político local. Via de regra, trata-se de um espaço subordinado ao peso tradicional dos segmentos dominantes locais, onde, com frequência, se legitimam as práticas clientelistas. A falta de mecanismos de controle social da gestão pública local, reforçada pela ausência de transparência, abre oportunidades para que nos processos decisórios "representativos" se acentuem os privilégios a pequenos grupos, em detrimento dos interesses das comunidades. Com frequência, a falta de legitimidade e as distorções nos mecanismos de representação popular contribuem para que a gestão municipal seja utilizada como instrumento de dominação.

Ao contrário das *Câmaras de Vereadores*, que são corpos políticos compostos por representantes eleitos por diferentes partidos, que debatem e decidem sobre assuntos de interesse municipal, estabelecendo condições legais e diretrizes políticas, os *Conselhos Municipais* constituem formas mínimas de auto-organização e participação social que permitem decidir e orientar, de maneira coletiva e democrática, o rumo dos processos relativos a determinadas questões locais. Esses Conselhos não governam, não legislam, apenas transmitem opiniões, demandas, critérios e, principalmente, a vontade das próprias comunidades. No entanto, os *Conselhos Municipais* não são instâncias indiferentes ou apáticas à situação política local, quer dizer, corpos sem compromisso que operam na obscura passividade. Ao contrário, seus membros dialogam, discutem, deliberam, formulam propostas de atuação e defendem interesses, consultando as comunidades. O interesse coletivo acrescido das informações técnicas servirá de orientação ao comportamento dos Conselhos, que deverão funcionar essencialmente como instâncias de discussão e diálogo social.

A democratização da sociedade nordestina exige democratizar as estruturas locais de poder, possibilitando a construção de uma *nova institucionalidade*

capaz de redefinir as relações entre a sociedade política e a sociedade civil. Não parece realista acreditar na ampliação das práticas democráticas e da descentralização, partindo da antiga institucionalidade, na qual reina o monopólio partidário da representação. A cultura do poder tradicional sempre resiste às mudanças que possam abalar sua dominação político-ideológica.

A idéia de introduzir nos *Conselhos Municipais* o jogo de interesses dos diversos atores sociais faz necessário repensar a questão da representação e das atribuições, assim como das capacidades e recursos que dispõem os seus membros para definir prioridades, propor alternativas, exercer influência sobre as decisões e executá-las. Trata-se de refletir o problema do acesso dos grupos sociais excluídos ao poder local, garantindo que os Conselhos não virem instrumentos burocráticos para referendar as decisões da classe dominante.²² Por isso, é preciso ter visão estratégica na organização dos *Conselhos Municipais*. É inútil implantá-los sem que haja capacitação, informação e mobilização social, sem a garantia de participação real e influência nas decisões.

Teoricamente, os *Conselhos Municipais* são criados visando descentralizar e democratizar as decisões em nível local e, dessa maneira, mudar a dinâmica da gestão municipal. Na prática, ocorre que a descentralização tem por objetivo recentralizar e reconcentrar as decisões, traduzindo o fortalecimento do poder local tradicional.

Os Conselhos que sejam estabelecidos na tentativa de democratizar a municipalização do desenvolvimento precisam ser integrados por interlocutores que tornem possível uma participação livre e representativa. A democracia participativa, longe de significar rigidez, implica reconhecer o pluralismo de visões e a existência de interesses em conflito. Ela existe como idéia desejável, precisamente para ensinar as comunidades a lidar com os conflitos. Por isso, sempre é importante identificar os tipos de interesses que dão conteúdo aos projetos. O espaço municipal nem sempre define o âmbito das relações de cooperação e solidariedade. O nível local é também cenário de lutas, tensões e assimetrias estruturadas em torno de interesses sociais identificáveis. Nas injustas estruturas das nossas sociedades, há sempre grupos que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem, seja pela força do autoritarismo, ou pela falta de clareza ideológica.

É possível argumentar que o estabelecimento de *Conselhos Municipais* permite incorporar os ingredientes da democracia participativa à democracia

²² Paulo Motta observa que sob a óptica particularista “ a satisfação das necessidades de sobrevivência do indivíduo deixa de ser percebida como direito próprio dos cidadãos, passando a ser vista como uma concessão ou um crédito à bondade dos líderes..”, “ Modernização administrativa: propostas alternativas para o estado latino-americano”, RAP, Rio de Janeiro, vol. 21, 1986.

representativa formal. É preciso definir o papel e os limites de atuação dos Conselhos, vistos como formas de representação direta das bases comunitárias. Devido à grande diversidade da realidade municipal, não existem fórmulas universais que possam orientar esse processo democratizante. Entretanto, a idéia básica é que os Conselhos operem como instâncias multirrepresentativas, atuando mediante normas flexíveis que permitam construir o consenso, onde ninguém monopolize as decisões.

A flexibilidade é critério essencial para a sustentabilidade dos Conselhos. A dinâmica dos Conselhos precisa afastar-se da lógica burocrática, que, para se materializar, necessita obedecer a procedimentos formais. É preciso simplificar a administração normativa, na qual o cidadão é apenas um seguidor de regras, mantendo as organizações atadas a estatutos e regras que atrapalham sua dinâmica. Isto decorre do grande formalismo que caracteriza a cultura jurídica e política brasileira. A longo prazo, não há compromisso nem vontade de resistir à submissão da gestão vertical que caracteriza os esquemas burocráticos; essa rigidez piramidal que, com pretensão de racionalizar recursos, quase sempre anula a criatividade e as iniciativas dos participantes. O desenvolvimento municipal sempre é complexo e imprevisível. Por conseguinte, o dinamismo dos Conselhos depende, em grande parte, da sensibilização, capacitação, conscientização e grau de informação, bem como da mobilização das comunidades. Por isso, a importância de reforçar, ao mesmo tempo, a organização social, a força associativa, a informação, ampliando as capacidades técnicas e gerenciais das instituições locais.

É necessário que os Conselhos possam atuar como articuladores e integradores de múltiplos interesses comunitários, *orientando os processos de planejamento local*, as decisões e esclarecendo as prioridades dos investimentos. Seu *caráter consultivo* surge de sua capacidade para interpretar a realidade municipal, debater as diferentes alternativas, reconhecendo como legítimos os diversos interesses. Por isso, é preciso desenvolver uma metodologia de capacitação que estimule a tomada de consciência no interior dos Conselhos, melhorando a capacidade de crítica dos seus membros.

A dimensão política do planejamento municipal sustentável: a procura de um método para tomada de decisões estratégicas

O planejamento do desenvolvimento local sustentável, como processo de mudança social, traduz um esforço de análise multidimensional, bem como de construção participativa de uma imagem do futuro, permitindo definir prioridades e orientando a tomada de decisões. O processo de plane-

jamento possibilita, por meio do diagnóstico, dar conta dos processos mais importantes da realidade local, indo a fundo na busca de causalidades que nos permitam construir cenários e rumos alternativos. O planejamento, como instrumento, permite formular objetivos diferenciados, que "...nem sempre são convergentes, envolvendo relações complexas entre as dimensões econômica, social, ambiental e política..."²³

O planejamento municipal do desenvolvimento sustentável obedece ao princípio da universalidade, significando que tem característica global não reduzida apenas aos aspectos econômicos e ambientais; ele introduz uma visão mais *integradora e totalizante*. Somente quando reconhecermos que as várias dimensões da realidade apenas focalizam âmbitos particulares que atuam interligados dentro da totalidade, tecendo uma rede inseparável de relações, poderão surgir melhores resultados do processo de planejamento. Somente quando reconhecermos que as comunidades e os distritos, bem como os próprios espaços municipais, estão imersos e dependem tanto dos sistemas regionais quanto do contexto político-econômico e que existe interação permanente entre os processos socioeconômicos, os político-institucionais e os ambientais, seremos capazes de pensar em sustentabilidade. Os problemas do desenvolvimento local não podem ser entendidos isoladamente; a fome, a exclusão social, o desemprego, a subalternidade, a desesperança popular, a erosão dos solos, a falta de capacidades de gestão, a baixa produtividade da terra e do trabalho são problemas interdependentes.

Nesse sentido, o desenvolvimento municipal sustentável obriga a uma análise que interliga elementos sociais, ambientais, institucionais, políticos e produtivos. É preciso trabalhar a partir de uma visão integradora da realidade vista como um sistema, abandonando a idéia de a economia ser encarada como elemento determinante do comportamento dos processos, por meio do qual todas as outras dinâmicas são impulsionadas. Essa articulação entre as dimensões "parciais" com a totalidade, seja municipal, microrregional ou regional, aparece mediatizada pela política e pela informação, ou seja, pela real abertura democrática, na forma de participação social.

Todo planejamento revela dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito ao *objeto de trabalho*, traduzindo o tipo de intervenção que se deseja fazer. O segundo refere-se ao *processo de trabalho* que procura identificar a forma como os vários atores sociais devem participar na sistematização de um conjunto de decisões que servem para orientar ações futuras.

O planejamento é indispensável em qualquer sistema de governo, no sentido que possibilita racionalizar a gestão e fortalecer a autonomia. Como *proces-*

²³ Sérgio C. Buarque, *op. cit.*, 1994.

so de trabalho, o planejamento do desenvolvimento municipal abre caminho para a ampliação das práticas democráticas, e é aberto à participação de todos e essencialmente orientado para a ação. Daí poder-se dizer que planejamento expressa uma clara disposição *política*, pois por processo político entende-se ação consciente e inteligente de conservação ou mudança nos relacionamentos estruturais. A variável *política* no processo de planejamento, ou seja, o debate, o confronto, a articulação e as aproximações entre atores sociais, é a forma de mediação entre as várias dimensões. Como todo processo dialético, as decisões só se cristalizam pela intervenção dessa *mediação política*, atuando como elemento articulador e como motor das transformações. Como assinala Otávio Ianni, "o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder".

Nos municípios, as comunidades representam as células sociais básicas para construção do tecido democrático, ou seja, o nível básico de organização dos cidadãos. Em nossa visão, quando o poder local é democrático, as comunidades podem influenciar nas decisões públicas e contribuir para a formulação e execução de políticas diferenciadas, ou seja, decisões capazes de assimilar as heterogeneidades e diferenças, respondendo da melhor maneira às demandas dos grupos de base.

Na procura de objetivos sustentáveis, por conseguinte, precisamos adotar um nova definição de planejamento que deixe explícita: **a.** sua natureza transformadora; **b.** seu caráter político-participativo dirigido ao fortalecimento, o que os americanos chamam *empowerment*; **c.** sua visão sistêmica não concentrada apenas nos aspectos econômicos; **d.** sua abordagem *pluridimensional e multidisciplinar*. Como assinala Ignacy Sachs:

Precisamos de um novo modelo de planejamento concebido como uma província da *praxiologia social* – e não como emanção do econômico –, como um diálogo permanente entre os atores sociais interessados – e não como o exercício formal de técnicas de planejamento e de cálculos de otimização –, utilizando os indicadores sociais e as contas da natureza para descrever seus objetivos; normativo em seu procedimento e sempre preocupado em não sacrificar, em nome da eficácia e da elegância, a *multidimensionalidade do homem*.²⁴

Estamos falando, por conseguinte, de promover outro *estilo de planejamento* capaz de reordenar localmente as dinâmicas insustentáveis e as vulnerabilidades definidas pelo sistema capitalista globalizado, ou seja, de um mecanismo político capaz de organizar o processo de democratização e aprendiza-

²⁴ Ignacy Sachs, *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*, São Paulo, Vértice, 1969.

gem social, por intermédio do qual os atores sociais se preparam para o exercício da cidadania, para selecionar alternativas e para tomar as decisões e ações que afetam seu destino. O conceito de *estilo de planejamento municipal* diz respeito às formas como se pensam e se organizam as atividades de desenvolvimento, se distribuem as responsabilidades, se ordenam os papéis institucionais, se definem objetivos com perspectiva de continuidade e se racionalizam as decisões.

O planejamento municipal do desenvolvimento sustentável exige não somente a criação de oportunidades para o envolvimento político, mas está fundamentado em normas de participação que permitam a identificação de prioridades e definição de programas e projetos locais. Assim, o planejamento sustentável deve ser prática que fortaleça a democracia, criando oportunidades para todos os atores sociais, de forma equitativa. É preciso dar oportunidade para que os atores sociais expressem o que querem resolver, seus interesses, identificando alternativas de solução por ordem de prioridade, como e com que realizá-las. A nosso ver, o grande desafio do governo local, além de reforçar o tecido associativo das comunidades e ampliar as capacidades técnicas de análise e gestão, é delegar aos atores e movimentos sociais do município a oportunidade de serem sujeitos de seu próprio desenvolvimento, fazendo do planejamento um instrumento a serviço da qualidade de vida, equidade e bem-estar.

Nos municípios onde inexistente a tradição organizativa incipiente, é difícil construir um novo *estilo de planejamento participativo*. Observam-se, nesses municípios, resultados operativos muito restritos na esfera da gestão administrativa local, configurados principalmente pelas resistências corporativas a práticas participativas por parte das comunidades. Organizar os desorganizados sempre constitui uma ameaça para os grupos dominantes. Um *novo estilo de planejamento* supõe uma nova *cultura política*, significando um processo de modificação de relações sociais, de valores, de mudança na sensibilidade dos atores, e uma reforma na consciência da cidadania.

Passando da teoria à prática

Como concretizar o processo de planejamento participativo do desenvolvimento sustentável, passando da teoria à prática? Como construir um plano *estratégico* de desenvolvimento local que rompa com o tradicional verticalismo e com as recomendações estritamente tecnicistas? Como integrar dinamicamente o particular com o geral, e realizar um intercâmbio entre os problemas que afetam aos vários atores sociais?

O planejamento do desenvolvimento municipal sustentado exige por em prática três níveis ou tipos de planejamento:

- ⇒ **Estratégico** – que possibilita a tomada de decisões a *longo prazo*, descrevendo uma visão ampla da situação municipal e dos problemas prioritários; indica os caminhos que podem se abrir para solucioná-los, os objetivos que devem ou podem ser atingidos, formulando estratégias de ação. Todo governo municipal precisa definir com clareza seu campo de possibilidades objetivas para se desenvolver de forma sustentável, identificando suas potencialidades e dificuldades, o que significa, em outras palavras, formular uma antecipação sistemática do cenário futuro e explicitar as alternativas de solução.
- ⇒ **Tático** – aprofunda as alternativas de solução e define as atividades a serem desenvolvidas para o *médio prazo*, dimensionando as metas de acordo com os recursos disponíveis, as potencialidades e as capacidades. Trata-se de organizar essas alternativas em torno de programas específicos, de estruturar e articular o processo a ser executado, de dimensionar a alocação de recursos, definindo papéis e responsabilidades – em outras palavras, de construir um modelo de gestão técnica e operacional, a fim de que os atores envolvidos saibam como participar, contribuir, acompanhar e controlar a gestão pública.
- ⇒ **Operacional** – voltado para a formulação de projetos específicos voltados para solucionar uma determinada situação-problema localizada, na perspectiva de oferecer resultados a *curto prazo*. Trata-se de delinear e organizar, com a maior clareza possível, o *como fazer* determinadas atividades, garantindo sua oportuna execução, atingindo a qualidade esperada. Por conseguinte, envolve unidades de intervenção mais limitadas, prazos mais curtos, metas mais concretas, atividades simples e maior agilidade.²⁵

Para organizar o processo de planejamento municipal, é necessário realizar, em primeiro lugar, uma análise da estrutura social local, com o objetivo de identificar os agentes ou atores envolvidos. Como foi dito, os *atores sociais* referem-se aos grupos que atuam, de forma diferenciada, na vida municipal, procurando influenciar na distribuição de recursos e serviços e na formulação

²⁵ Como diz Paulo Freire “ simplicidade não tem nada a ver com o simplismo; na simplicidade, se vai fundo nas coisas de maneira acessível, não complicada; no simplismo, não apenas se fica na periferia do objeto tratado, mas, sobretudo, se toca no objeto de maneira pouco séria...”

das políticas. O planejamento começa com a decisão de algum ator público, ou conjunto de atores públicos e privados, de participar nesse processo de forma democrática, visando definir objetivos sustentáveis e conseguir benefícios mútuos.

Esse processo é orientado e catalisado por uma equipe técnica de formação interdisciplinar, capaz de se relacionar democraticamente com comunidades e autoridades, de atuar como articulador entre a dimensão política e a esfera técnica do planejamento. A equipe técnica de planejamento municipal assume o papel de condutor do processo, fazendo o trabalho de análise, organização e interpretação dos dados e informações coletadas. Essa equipe municipal deve operar como um sistema aberto, atuando com flexibilidade, possibilitando a integração de especialistas ou consultores que possam aprofundar em assuntos específicos. A metodologia utilizada deve permitir a inserção tanto de conhecimentos técnico-científicos, quanto do saber popular.

A equipe técnica de planejamento deverá elaborar o *Perfil Municipal*, como diagnóstico inicial que objetiva determinar as principais características socioeconômicas, políticas, institucionais e ambientais do espaço municipal, pela análise e ordenamento de informações e antecedentes, com o objetivo de compreender a problemática do conjunto de comunidades: suas potencialidades; carências; estrutura social; demografia; formas de gestão e organização; canais de participação; infra-estrutura e serviços; estrutura produtiva, etc.

Nesse momento, é indispensável elaborar uma *base de dados municipal*. Impõe-se a necessidade de atualizar os dados secundários disponíveis e estudar a documentação existente: planos, mapas (situação fundiária, recursos hídricos, solos, etc.), material estatístico (população, censos agropecuários, etc.) e material bibliográfico (livros, artigos escritos), bem como registros locais (livros da prefeitura, atas de associações, etc.).

Geralmente o material estatístico encontra-se desatualizado, só contendo informações quantitativas, econômicas e demográficas, sem considerar as informações qualitativas essenciais, que servem de insumo para o diagnóstico, tais como costumes, interesses sociais, malha organizativa, a estrutura do poder local, valores e cultura. Os dados oficiais não dão conta, por exemplo, dos níveis de gestão comunitária, dos conflitos locais, nem das reivindicações.

Os procedimentos que são utilizados para formular um plano municipal de desenvolvimento sustentável são tão ou mais importantes do que as decisões estratégicas tomadas e os resultados obtidos. O processo de planejamento es-

tratégico do desenvolvimento municipal sustentável, na sua dimensão política, deve envolver pelo menos as seguintes etapas de trabalho:²⁶

1. Organização de um espaço de participação e debate coletivo

Trata-se de *conhecer a composição da estrutura social local*, identificar os atores participantes e integrá-los em torno de mecanismos locais de participação coletiva (Conselho Municipal de Desenvolvimento, Comissão de Planejamento), onde seja possível sistematizar os problemas referentes a todos os atores e elaborar alternativas em conjunto. Os atores sociais potencialmente afetados pelas conseqüências das políticas devem estar representados e articulados organicamente nessa instância, seguindo critérios de equidade e legitimidade.

2. Identificação de necessidades e definição de problemas

Nesta etapa, é fundamental *determinar as necessidades e demandas*, bem como os interesses que explicam o comportamento diferenciado dos vários atores sociais, com o objetivo de traçar o perfil do sistema político local, conhecer sua dinâmica, avaliar turbulências e entender os comportamentos e as motivações que se expressam na esfera pública, visando subsidiar a procura do consenso. Nesse momento, é necessário conhecer os critérios que sustentam os posicionamentos dos atores envolvidos, assegurando que seus valores sejam inseridos e considerados tanto na priorização dos problemas, como na formulação das soluções. Trata-se de refletir sobre a visão do mundo que mobiliza os atores coletivos, de conhecer suas representações e interpretações, identificando suas propostas.

Importa também, nesse momento, tentar desenvolver um processo preliminar de *diagnóstico participativo* que permita um conhecimento mais aprofundado da realidade local, identificando as situações-problemas relativas às formas de produção, tecnologia, emprego e renda, qualidade de vida, organização social, exercício da cidadania, recursos produtivos e conservação dos recursos naturais. É conveniente ordenar os problemas levantados, agrupando-os por suas características, procurando conhecer suas causas e interconexões, na busca concreta de soluções.

²⁶ As linhas básicas desta metodologia decorrem do trabalho realizado por Alex Dourojeanni, "Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable", ILPES, Santiago do Chile, 1991.

Nesse momento, a equipe técnica já deve ter as informações (perfil municipal, base de dados) e os instrumentos teóricos para empreender uma análise conjunta mais qualificada da problemática local.

Os problemas geralmente são interdependentes, o que não deve levar os participantes a concluir que tudo se resume na dimensão econômica. É conveniente *priorizar os problemas*, partindo das potencialidades endógenas para solucioná-los.

3. Definição de objetivos

Esse momento caracteriza-se pelo aparecimento de sugestões e possíveis alternativas, ordenadas ou não, bem como pela importância de traduzir as necessidades dos atores envolvidos em objetivos, delimitando cenários desejados. É preciso *definir os objetivos* de maneira muito precisa e clara, estabelecendo entre eles uma escala de importância e determinando os critérios que se utilizam para priorizá-los. Os objetivos devem expressar os interesses dos atores envolvidos, propondo-se a realização de um debate que permita compatibilizá-los, de forma que a conclusão seja consensual e não apenas a posição de grupos específicos. Alguns dos objetivos podem revelar-se incompatíveis ou de difícil solução, sendo necessário fazer um balanço das necessidades com os recursos disponíveis e potencialidades.

4. Identificação das restrições ou dificuldades

Nesse momento, é necessário identificar os problemas que mais dificultam o aproveitamento das oportunidades. Quais são as restrições ou obstáculos que impedem o alcance dos objetivos?

As restrições podem ser de natureza técnica, política, econômica, financeira, institucional, cultural, social, gerencial, administrativa, legal, educativa, organizacional, informativa e científica. Elas devem ser relacionadas e colocadas em ordem prioritária, na perspectiva de serem abordadas segundo sua importância.

5. Definição de soluções

Nesta etapa, os atores envolvidos no processo de planejamento formulam soluções para enfrentar as dificuldades identificadas. O que fazer para alcançar o cenário desejado? Cada proposta de solução deve ser realista, considerando vários aspectos: a caracterização do problema a ser enfrentado; os recursos técnicos, financeiros e materiais indispensáveis para solucioná-lo; onde, como e

quando poderá se concretizar a solução; quem são os responsáveis para concretizá-la; quem são os atores afetados pela solução; quais as instituições locais e regionais envolvidas na gestão da solução.

É recomendável classificar as soluções de acordo com a sua finalidade:

a. soluções técnicas que contribuem para resultados concretos, tais como a construção de uma barragem, formulação de um microprojeto comunitário, gerenciamento de um sistema de irrigação; **b.** soluções operativas que possibilitam a implementação das soluções técnicas, tais como planejar, facilitar o acesso a recursos de crédito, treinar associações, formular termos de referência, etc.

6. Formulação de estratégias

Depois da formulação de decisões, o processo de planejamento participativo deverá determinar as estratégias que vão orientar as atividades operativas. Toda estratégia diz respeito à escolha de rumos e formas de conduzir os processos, bem como de políticas, metas operativas e tarefas. As estratégias de um plano de desenvolvimento municipal sustentável são, provavelmente, respostas a perguntas, tais como: Considerando os diversos objetivos propostos pelos atores sociais envolvidos, quais os esforços iniciais e qual o sentido que justifica as atividades? Como pôr em prática as soluções políticas, técnicas ou econômicas e superar as mais importantes dificuldades?

7. Formulação de programas e projetos

O processo de planejamento estratégico deve contribuir para a formulação de um programa de trabalho, incluindo programas e projetos que sistematizam as propostas e organizam os esforços institucionais.

O microplanejamento municipal de projetos comunitários

Nos municípios nordestinos, existe uma situação generalizada de carência de capacidade técnica orientada para trabalhos de planejamento comunitário de caráter sustentável. Neles, se verifica uma fragilidade institucional que dificulta a tomada de decisões para melhorar as condições de vida da população e, ao mesmo tempo, legitimar o governo local e consolidar a autonomia do município, como gestor dos processos de desenvolvimento. Em geral, a resposta do governo local às necessidades comunitárias tem conotação assistencialista, fortalecendo a subalternidade.

O planejamento operativo, da mesma forma que o estratégico, é instrumento de grande importância no que diz respeito à eficácia do governo municipal. A administração local torna-se cada vez mais dependente de instrumentos de planejamento e sistemas de informação, assim como de um novo desempenho institucional que signifique agilidade, transparência, equidade e economia de recursos.

Geralmente, a gestão tradicional do governo municipal fundamenta-se em soluções improvisadas, precisando transformar-se numa gestão esclarecida e organizada, visando articular as intervenções e os investimentos locais no tempo e no espaço. A improvisação sempre estimula comportamentos clientelistas, impedindo de se concentrar nas questões prioritárias. O planejamento sustentável, como forma de pensamento no futuro, permite evitar os riscos do fracasso, do desgaste e do desperdício de recursos, elaborando previsões, descrevendo cenários que advertem quais as conseqüências se a interferência não for oportuna.

Nos municípios nordestinos, existem várias experiências de planejamento municipal que, via de regra, tentam orientar o processo decisório da administração local, de acordo com a compreensão de cada prefeito acerca do que é o desenvolvimento. Na maioria dos casos, são experiências direcionadas a atender a programações de serviços públicos para comunidades essencialmente urbanas, ainda sendo reforçadas por valores patrimonialistas que determinam uma ação municipal voltada, principalmente, aos interesses das minorias.

Existem vários modos de organizar o planejamento municipal, definidos como *instrumentos* que buscam visualizar estados futuros desejados, identificar caminhos alternativos e sistematizar as decisões para orientação das atividades: planejamento diretor das cidades, planejamento integrado, planejamento microrregional, planejamento setorial, planejamento comunitário e micropanejamento participativo.²⁷

No campo do planejamento convencional, nós precisamos lembrar o discurso do planejamento integrado decorrente das vertentes desenvolvimentistas. Há uma tendência de reproduzir o mesmo modelo, baseado estreitamente nas técnicas de cálculo quantitativo, em nível municipal. Independente da perspectiva política adotada, o *planejamento integrado* sempre reflete uma compreensão setorial da realidade.

Nos programas de desenvolvimento rural decorrentes desse modo de planejar, foram descritas diversas estratégias cooptativas de cunho assistencialista,

²⁷ A Lei Maior estabeleceu que a gestão das cidades com população superior a vinte mil habitantes deverá ser feita de forma planejada, através da definição de uma política de desenvolvimento urbano, cujo instrumento é o plano diretor (Art.182).

apelidando de *parceria* as relações entre o órgão *financeiro-benfeitor* e as comunidades *beneficiárias*. Tudo isto, baseado em documentos volumosos feitos pelas consultoras nos escritórios, sem participação comunitária, sem compromisso com os resultados, justificando investimentos que, de algum modo, consolidam o poder dos minorias. O planejamento integrado foi o fetiche criado para justificar a gestão de uma grande empresa de consumo de empréstimos externos, voltada principalmente para a solução de problemas produtivos, construção de infra-estrutura e apoio à modernização.

Nessa ótica de planejamento convencional, os componentes setoriais do "sistema integrado" juntam-se como peças, quase mecanicamente, supervalorizando as variáveis técnico-econômicas em detrimento do saber popular. O planejamento esteve focalizado mais em documentos tecnicistas do que em transformações nos relacionamentos, criando uma mistificação do aumento da produção e produtividade, como se elas por si só fossem condição suficiente para a eficácia do governo local. O objetivo de autodependência comunitária, o protagonismo da sociedade civil organizada, a valorização da cultura, o resgate da cidadania, a representatividade e legitimidade dos grupos envolvidos, bem como a consciência de prevenir impactos ambientais negativos, tinham só um papel insignificante no processo de planejamento.

O desenvolvimento comunitário sustentado, no sentido real da palavra, apenas ocorrerá a partir do momento em que o planejamento seja parte intrínseca da gestão municipal cotidiana. O município precisa descobrir formas participativas para sistematização consciente das decisões comunitárias, quer dizer, métodos simples de planejamento em escala local, capazes de traduzir projetos específicos. O *microplanejamento* representa um instrumento operacional que possibilita otimizar, no tempo e no espaço, a implementação das atividades de combate à pobreza e desenvolvimento rural nos municípios, evitando que a gestão municipal seja vítima da improvisação.

Nesta linha de raciocínio, é preciso formular método de planejamento comunitário que seja: simples, dialético, transformador em pequena escala, participativo, descentralizado, possível de ser manejado por unidades técnicas mínimas, pedagógico, que aproveite as potencialidades e seja adaptado à especificidade da realidade local, flexível, prático e ligado à ação direta, envolvendo as comunidades nas decisões e execuções, que ofereça resultados a curto prazo, traduzindo uma gestão pública mais comprometida e eficiente, e, sobretudo, eminentemente político e educativo, no sentido de organizar um processo de aprendizagem social, por intermédio do qual os homens aprendem a identificar

seu potencial e a criar formas alternativas de desenvolvimento local sustentado.²⁸

O *microplanejamento participativo* é essencialmente uma preparação para o exercício da cidadania dos grupos sociais excluídos ou marginalizados. É preciso, de alguma maneira, reorientar essa prática vertical na formulação dos projetos comunitários, por seu alto custo, falta de realismo, falta de participação e compromisso e, principalmente, porque fortalece o clientelismo e a dependência. Encarada como instrumento dinâmico para orientar coletivamente os processos de mudança local ou municipal, trabalhando desde as bases sociais, para formular e gerenciar com maior agilidade e eficiência esses pequenos projetos. Trata-se de um método simples, que envolve a população local na identificação de seus problemas prioritários e necessidades urgentes, na definição de alternativas, objetivos e metas, bem como na avaliação dos processos e introdução de soluções.

Um requisito básico para viabilizar processos de desenvolvimento sustentável, é a realização das atividades de planejamento comunitário em nível municipal de forma *descentralizada*. Para que isso ocorra, é necessário que sejam criadas condições locais de apoio a essas atividades. Como proposta, sugerimos a criação de grupos que possam atuar junto às comunidades rurais, realizando tarefas de planejamento, capacitação, assistência técnica e acompanhamento.

Esses grupos poderiam ser identificados como: *Equipes Municipais de Apoio Comunitário*, formadas por técnicos e profissionais tanto de entidades públicas, privadas como por membros de ONGs, atuantes no município.

Elas seriam encarregadas de viabilizar um processo de planejamento de tipo ascendente, realizando várias atividades ao mesmo tempo:

- ⇒ informar à comunidade sobre a política e objetivos do governo local;
- ⇒ iniciar um trabalho pedagógico dirigido a melhorar a qualidade da organização comunitária;
- ⇒ caracterizar os beneficiários;
- ⇒ ajudar as comunidades a identificar seus problemas e definir suas prioridades;
- ⇒ definir junto aos beneficiários os objetivos a serem alcançados;
- ⇒ contribuir com a mudança dos comportamentos grupais partindo da reflexão sobre sua visão do mundo;
- ⇒ planejar projetos específicos com as comunidades;
- ⇒ avaliar a capacidade e o comprometimento dos dirigentes;

²⁸Ignacy Sachs, *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*, São Paulo, Vértice, 1986.

- ⇒ garantir que os recursos financeiros sejam suficientes para cobrir os custos de implementação do projeto;
- ⇒ negociar o processo de execução com as associações comunitárias e efetuar análise da viabilidade gerencial dos projetos;
- ⇒ avaliar as conseqüências do projeto para a proteção do meio ambiente;
- ⇒ apoiar a elaboração de modelos simples de gestão, definindo funções e responsabilidades;
- ⇒ informar e articular as comunidades com os organismos municipais e formular um programa de acompanhamento.

A equipe seria responsável pela elaboração de plano de trabalho comunitário que, após identificar a situação problema, possa definir objetivos, metas e alternativas, ordenar as atividades a serem desenvolvidas, distribuir responsabilidades e recursos, marcar períodos para execução, orientar as atividades e, pela participação e capacitação das pessoas, promover o resgate da cidadania.

Faz-se necessário desenvolver ou recuperar, num curto prazo, instrumentos e métodos pedagógicos que auxiliem o trabalho das equipes responsáveis pelas atividades de microplanejamento, tais como vídeos, cartilhas, mapas, etc. Deve-se fazer uso de todos os meios disponíveis em nível municipal, criando maneiras práticas de sensibilizar, motivar e capacitar as comunidades. Temos que imaginar procedimentos simples de trabalho direto que permitam conciliar o tempo cultural das comunidades com o tempo institucional requerido para conduzir o *microplanejamento*. Trata-se de impulsionar e conduzir movimento participativo de mudança e aprendizagem, que se inicia motivando a comunidade a definir seus problemas e prioridades, na perspectiva de aumentar suas oportunidades sociais e que só termina quando a auto-avaliação indica mudanças qualitativas.

O *projeto comunitário*, como um dos produtos do processo de microplanejamento, é o instrumento operativo de mudança social para dar resposta sustentável aos problemas prioritários identificados pelas comunidades. Representa uma intenção manifesta da comunidade ou associação de produtores de desenvolver atividades articuladas, ou seja, de promover um determinado empreendimento considerado crucial para o melhoramento das suas condições de vida, renda e produção, valendo-se, principalmente, das próprias potencialidades locais.

Os *projetos comunitários sustentáveis* devem expressar as seguintes características:

- preocupação prioritária com os problemas básicos da comunidade, visando melhorar as condições de vida e produção;
- valorização da cultura e tradições locais, estimulando a participação social e procurando a auto-suficiência das comunidades;
- preocupação com a geração de empregos e de atividades produtivas, impulsionando o estabelecimento de pequenos empreendimentos;
- pleno aproveitamento das potencialidades locais, das vantagens comparativas, recursos naturais, conhecimentos e experiência popular acumulada, enfatizando a preservação do meio ambiente;
- preparação dos segmentos menos organizados para o exercício da cidadania e, em especial, para aumentar a consciência democrática e incentivar o movimento associativista;
- opção por tecnologias simples, optando por alternativas que requeiram mais mão-de-obra.

Na operacionalização do microplanejamento, é de fundamental importância a questão da metodologia utilizada, referente aos passos e procedimentos do trabalho de microplanejamento participativo. Podemos sugerir algumas fases:

Fase 1: Diagnóstico Participativo

O momento inicial de pesquisa definido como uma ação participativa junto à comunidade. A equipe precisa levantar dados e informações preliminares, realizando mapeamento das potencialidades e verificando a vocação produtiva do espaço comunitário e suas vulnerabilidades, bem como identificando os fatores críticos e os limitantes para o desenvolvimento. Os dados são específicos e singulares, mas devem ser vistos em perspectiva macro-municipal, e colocados no marco conceitual do desenvolvimento sustentável. Quando a comunidade expressa suas carências e patologias existenciais, já se descrevem tentativas de solução, quer dizer, possibilidades de "concretização dos fenômenos", facilitando o sentido dos dados, entendendo a sua complexa articulação.

O processo de microplanejamento parte dos problemas, interesses, necessidades, aspirações e potencialidades dos cidadãos participantes. Isso exige da equipe de apoio comunitário um esforço de pesquisa e diálogo.

Tentar entender ou explicar o que está ocorrendo na comunidade, dentro da realidade maior do município, ou seja, identificar os fatores determinantes e

condicionantes, procurando maior proximidade com as causas.²⁹ É preciso encontrar, na própria vida material e cultural das comunidades, explicações para seus problemas, esclarecendo a vinculação dialética que guardam entre si os fenômenos.

Realizar um trabalho muito simples de reflexão (autodiagnóstico) da realidade comunitária, visando à definição conjunta das prioridades. Isto significa ordenar os assuntos levantados pelo grupo, agrupando-os por afinidade. Diagnóstico, quer dizer: *dia* = através de, e *gnose* = conhecer, significando tirar conclusões a partir da identificação e análise dos elementos positivos (potencialidades, oportunidades, etc.) e dos elementos negativos (pontos de estrangulamento, ameaças, etc.) presentes no ambiente.³⁰

Nesse momento, a equipe dialoga com a comunidade e realiza exercício de discernimento sobre os problemas locais, formulando perguntas abertas, buscando esclarecê-los. Para isso, é necessário hierarquizar os problemas e as demandas, baseando-se em critérios sustentados, como a gravidade da situação e a urgência para a adoção de respostas. O papel da equipe de microplanejamento-capacitação sempre é facilitar o surgimento de iniciativas e idéias, sua priorização e ordenamento, de acordo com as potencialidades.

No campo da filosofia, não existe conhecimento acabado sobre qualquer dimensão da realidade. Porém, trata-se de atingir conhecimento parcial, por aproximações sucessivas, visando à identificação de alternativas de solução, e justificar culturalmente as preferências. Sem aumentar a consciência da sua própria realidade, não há como criar vontade de mudança para concretizar o exercício da cidadania; tampouco existe compromisso, nem microssolidariedade.

Fase 2: Desenho das linhas estratégicas

Essa fase pretende encontrar formas culturais e alternativas para resolver os problemas identificados, de acordo com as potencialidades: Valorizando a sua cultura, a comunidade indica a ação mais apropriada, as tarefas mais urgentes e as coisas que podem aguardar, selecionando o caminho e as formas de implementação que permitam o pleno aproveitamento dos recursos e potencialidades locais. Esse é o momento de maior criatividade.

²⁹ C. Jara, J. Lasso, B. Salazar, *Metodología de Planificación de Proyectos*, FODERUMA, Banco Central do Equador, 1984.

³⁰ Arturo Jordán, "O que é a metodologia Gespar?", Projeto BNB/PNUD/ABC, 1995.

Conjuntamente, equipe de apoio comunitário e comunidade dialogam, visando criar consenso sobre as atividades que devem ser objeto do microprojeto comunitário.

Fase 3: Elaboração do projeto comunitário

É preciso esclarecer os objetivos desejados, bem como especificar o tipo de atividade a ser desenvolvida e fazer levantamento dos custos, visando determinar quais das opções ou alternativas podem ser financiadas. As comunidades devem expressar preferência pelas alternativas simples e sustentáveis, em vez de obras de altos custos e tecnologia sofisticada. A maioria das alternativas envolve custos com pessoal, material, equipamentos, serviços; é também indispensável estimar os custos futuros decorrentes da manutenção e sustentabilidade do projeto.

Nas informações relativas ao levantamento de custos, é preciso definir a forma como os recursos devem ser alocados, por exemplo, o governo estadual vai arcar com os custos dos investimentos, a prefeitura com os custos de transporte, a comunidade com a mão-de-obra local, etc.

Fase 4: O planejamento técnico do microprojeto

Formular plano de ação definindo o que, por quê, como, quanto, quando, onde e quem vai realizar as atividades inerentes ao microprojeto. Determinar os recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos indispensáveis para a materialização da atividade. Detalham-se os requerimentos e define-se o orçamento dos investimentos. Trata-se de discriminar os gastos que poderão ser realizados, a fim de alcançar os objetivos, fixar metas e definir métodos técnicos de trabalho. No processo de microplanejamento, os níveis diferenciados de complexidade podem exigir mediação de corpo técnico especializado, particularmente quando os projetos comunitários têm caráter *microestruturador*: barregens, pequenos açudes, agroindústria, etc.

Fase 5: Programação

Elaboração de calendário de realização dos trabalhos, especificando tarefas e procedimentos básicos e determinando, ao mesmo tempo, assuntos que dizem

respeito a onde e como começar, depois que sejam liberados os recursos financeiros.

Definir as responsabilidades e atribuições no *plano de organização e gestão* do projeto comunitário, utilizando modelos simples e específicos de gestão para direcionar as atividades em consonância com os objetivos do projeto. É recomendável: implementar uma capacitação sistemática em associativismo e gestão comunitária; buscar parcerias; articular-se com os órgãos de pesquisa; considerar os problemas de gerenciamento do projeto; programar as atividades de assistência técnica.

Quais são os produtos esperados?

- i. Diagnóstico da comunidade, realizado de modo participativo e apropriado pelos seus membros.
- ii. Projeto comunitário elaborado de modo participativo e assumido pelos atores envolvidos.
- iii. Plano de organização e gestão elaborado e assumido pela associação comunitária.
- iv. Instituições locais informadas e instrumentalizadas para apoio e acompanhamento das atividades;
- v. Equipe local de planejamento capacitada para reaplicar o processo em outras comunidades.

Esse tipo de planejamento comunitário participativo representa uma ferramenta educativa que pode abrir novas possibilidades de resposta à difícil pergunta de como aumentar o impacto transformador dos programas e projetos descentralizados e compensatórios de combate à pobreza rural. O microplanejamento participativo define-se como um modelo educativo democrático que busca romper com a exclusão social e, particularmente, com a prática bancária na relação convencional de planejamento. Pela sua própria natureza, o planejamento vertical de atividades compensatórias tem características assistencialistas, não contendo soluções sustentadas e, sobretudo, que possibilitem criar e manter condições de governabilidade. Isto porque as intervenções compensatórias e focalizadas são: **a)** atividades temporais que dependem de empréstimos específicos ou recursos limitados; **b)** expressam papel político importante enquanto duram os Programas; **c)** concentram-se apenas nas manifestações superficiais

dos problemas e; d) reproduzem relacionamentos de subalternidade e contribuem ao "ajustamento" das comunidades.

Zoneamento territorial

A formulação de planos de desenvolvimento municipal, partindo de um enfoque setorial, geralmente não permite visualizar o complexo articulado de problemas e necessidades do conjunto da população. Com freqüência, por exemplo, o planejamento da educação municipal não considera os problemas da saúde e produção, seccionando a realidade com a faca unidimensional, que levam à programação dos investimentos de maneira isolada. O modelo de planejamento setorial geralmente propõe um sistema fechado de estruturas estáticas, impedindo que cada dimensão seja vista como parte de um processo dinâmico maior. A interação mútua, em vez da soma de dimensões estáticas, define o processo de desenvolvimento sustentável. Esse enfoque setorial faz com que a interdependência dos problemas do meio ambiente, educação, saúde e saneamento não seja refletido nos planos de ação das instituições responsáveis.

Só um enfoque integrador do espaço territorial possibilita capturar e entender o município como um todo multidimensional. A compreensão da efetiva dimensão do meio ambiente como suporte básico dos planos municipais de desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, a necessidade de formular programas e projetos compatíveis da vocação dos ecossistemas locais com as necessidades da população demandam uma abordagem de caráter integrador baseado, além da abertura política interna, no *ordenamento territorial*. Trata-se, essencialmente, de a sociedade local identificar as formas como o território municipal deve ser utilizado, com o objetivo de maximizar tanto o bem-estar econômico coletivo como a justiça social, maximizando também a qualidade ecológica.

Não se trata apenas de entender as formas de organização do espaço físico municipal. O *ordenamento territorial* visa identificar as áreas territoriais ou zonas homogêneas que explicam as diversas situações ambientais e sociais existentes dentro do espaço municipal, com o objetivo de determinar tanto as potencialidades e oportunidades quanto as restrições e vulnerabilidades, para chegar, mediante o diálogo político, à definição das bases ou acordos para uma relação sustentável entre as comunidades e a natureza.³¹

³¹ Toda *vulnerabilidade* define uma fragilidade perante as ameaças. É preciso desenvolver capacidades para aproveitar o potencial endógeno e as oportunidades, bem como para neutralizar ou minimizar as ameaças.

Numa perspectiva temporal de longo prazo, o ordenamento territorial possibilita definir uma *estratégia ecopolítica municipal* de carácter diferenciado, na qual a procura da satisfação das necessidades sociais decorra do conhecimento das diversas restrições ambientais. Os atores sociais devem estabelecer acordos que permitam o uso racional do território, evitando situações de tensão decorrentes do aumento da pressão para exploração dos recursos por parte dos proprietários ou usuários destes. É necessário que o uso e o manejo dos recursos naturais sejam feitos dentro de um espírito de solidariedade entre os atores sociais presentes e futuros. O desafio técnico envolve a formulação e a implementação de propostas ajustadas a cada contexto socioecológico específico, procurando, por exemplo, uma adequada localização das práticas agrícolas ou industriais, em harmonia com a capacidade dos ecossistemas locais para suportá-las.

A elaboração do *zoneamento territorial* do município, ou seja, o desenho de um *mapa pluridimensional*, possibilita identificar as áreas representativas dos ecossistemas locais e elaborar um retrato ecológico-social e econômico-institucional, permitindo conhecer os modos de convivência das comunidades com o meio ambiente imediato, identificando as potencialidades, bem como as restrições, os desequilíbrios e as vulnerabilidades decorrentes das formas de uso, ocupação e manejo dos recursos naturais.

Cada município representa uma realidade espacial específica que revela sua própria estrutura socioeconômica, condições produtivas, situações políticas e características ambientais, o que determina processos de desenvolvimento particulares. Por conseguinte, cada processo de planejamento municipal constrói cenários diferenciados, identificando dinâmicas locais que operam e reagem, de diferentes formas, às tendências maiores impulsionadas pelo sistema microrregional, regional, estadual, nacional e mundial. Cada espaço municipal incorpora potencialidades específicas que definem diversas perspectivas para o desenvolvimento sustentável. Por isso, sempre é necessário realizar um esforço de *planejamento micro-macro*, visando harmonizar e articular o potencial local com os processos maiores que atuam como condicionantes, ou seja, situar os processos municipais no contexto regional ou estadual. É impossível compreender as dinâmicas socioeconômicas locais fora do contexto da sua inserção na economia mais ampla, que representa o seu quadro de referência.

Como decorrência da adoção da abordagem setorial, os planejadores convencionais acabaram definindo os processos municipais em termos estritamente locais. Mas os processos em escala local sempre se articulam com macroprocessos em escala microrregional e regional, sendo necessário identificar as interconexões, considerando a multidimensionalidade das articulações que circunscrevem e transpassam a realidade municipal.

Para construir cenários futuros, é preciso reconhecer a necessária articulação dos espaços locais com o espaço mais vasto onde estão inseridos, sem cair na lógica determinista que condiciona a realidade local à dinâmica da tendências globais como uma simples relação de dominação e causalidade. É preciso identificar o contexto econômico regional dentro do qual funciona a economia local, com o objetivo de determinar os fatores que a afetam.

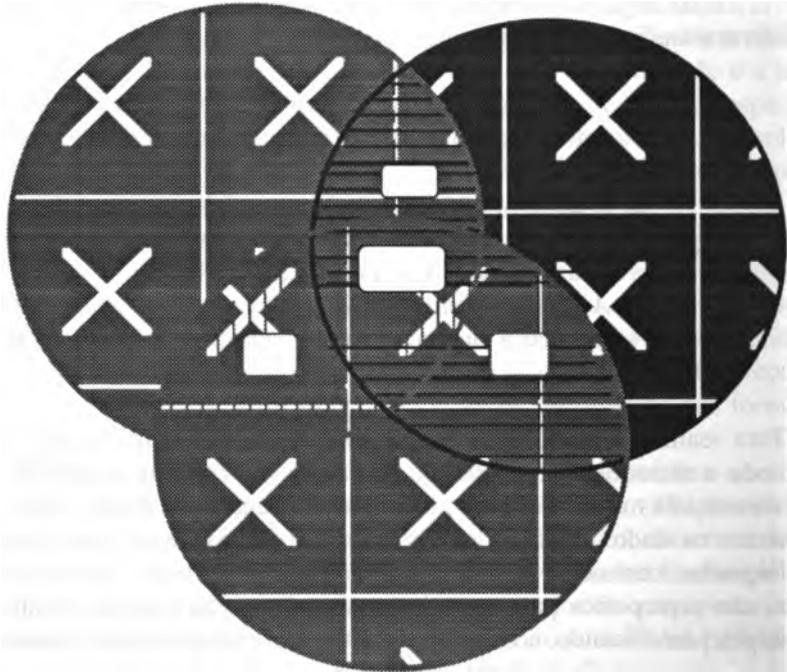
Na metodologia do planejamento da municipalização sustentável, é preciso considerar e analisar as seguintes três dinâmicas ou dimensões:

1. *A dimensão econômico-ambiental*: âmbito hidrográfico, solos, âmbito econômico regional, comercial, produtivo e tecnológico.
2. *A dimensão político-institucional*: âmbito do governo e poder local, canais de participação e mecanismos de decisão, a institucionalidade pública e privada .
3. *A dimensão sócio-organizativa*: âmbito sociocultural, ideológico e organizativo, mecanismos de gestão e negociação.

Para realizar o trabalho de zoneamento do território municipal, estamos propondo o método de superposição de cartas, que consiste na elaboração de pelo menos três mapas temáticos, uma por cada dimensão básica, onde se sistematizam os dados organizados em categoria. Esses mapas, que devem ser aperfeiçoados localmente mediante a participação dos atores sociais e comunidades, são superpostos para reproduzir uma síntese da situação territorial do município, identificando, ao mesmo tempo, suas heterogeneidades internas que se expressam por meio de áreas ou zonas municipais. Esse método favorece a representação visual e permite a identificação das potencialidades e restrições. A função dos mapas é servir aos atores sociais, para que visualizem a situação do espaço municipal, sendo também instrumento para organizar um trabalho de orientação do processo de organizado e participação social, como demonstra a experiência de Mirandiba e Afogados da Ingazeira, em Pernambuco.

Zoneamento territorial Identificação das zonas territoriais

A B



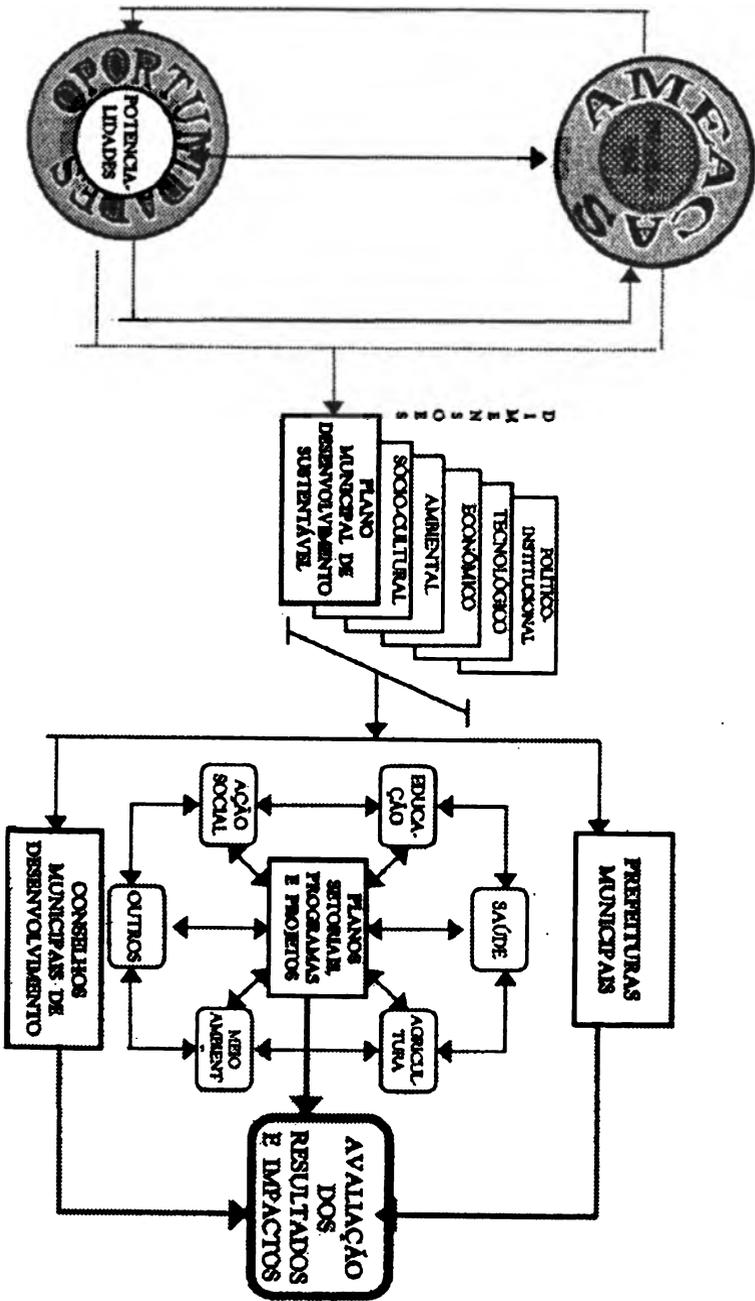
C

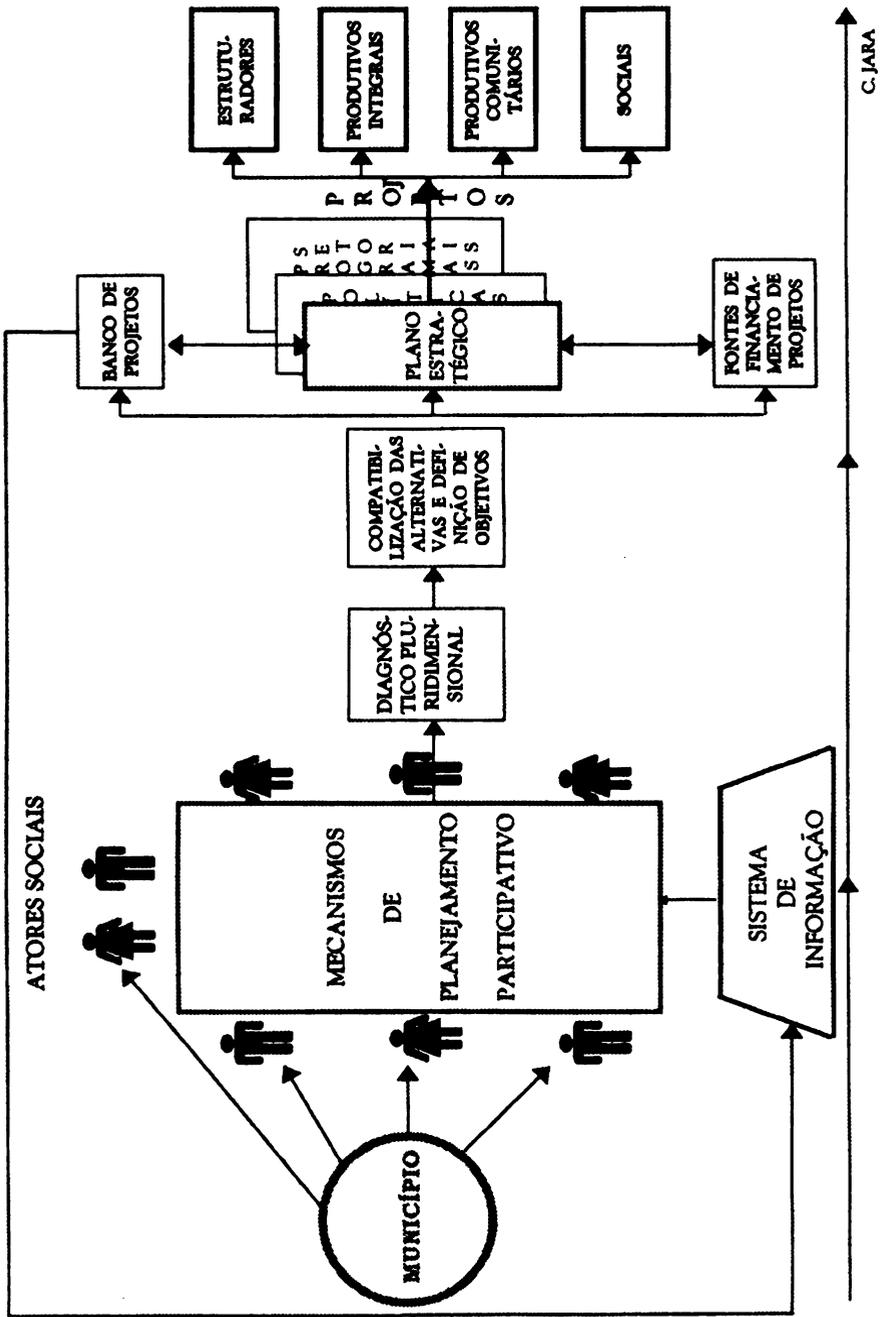
- situações: AB** **▷ A: mapa do solo e recursos hídricos**
AC
BC **▷ B: demografia e organização social**
ABC **▷ C: serviços, recursos, instituições e infra-estrutura**

PROCEDIMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE PROJETOS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

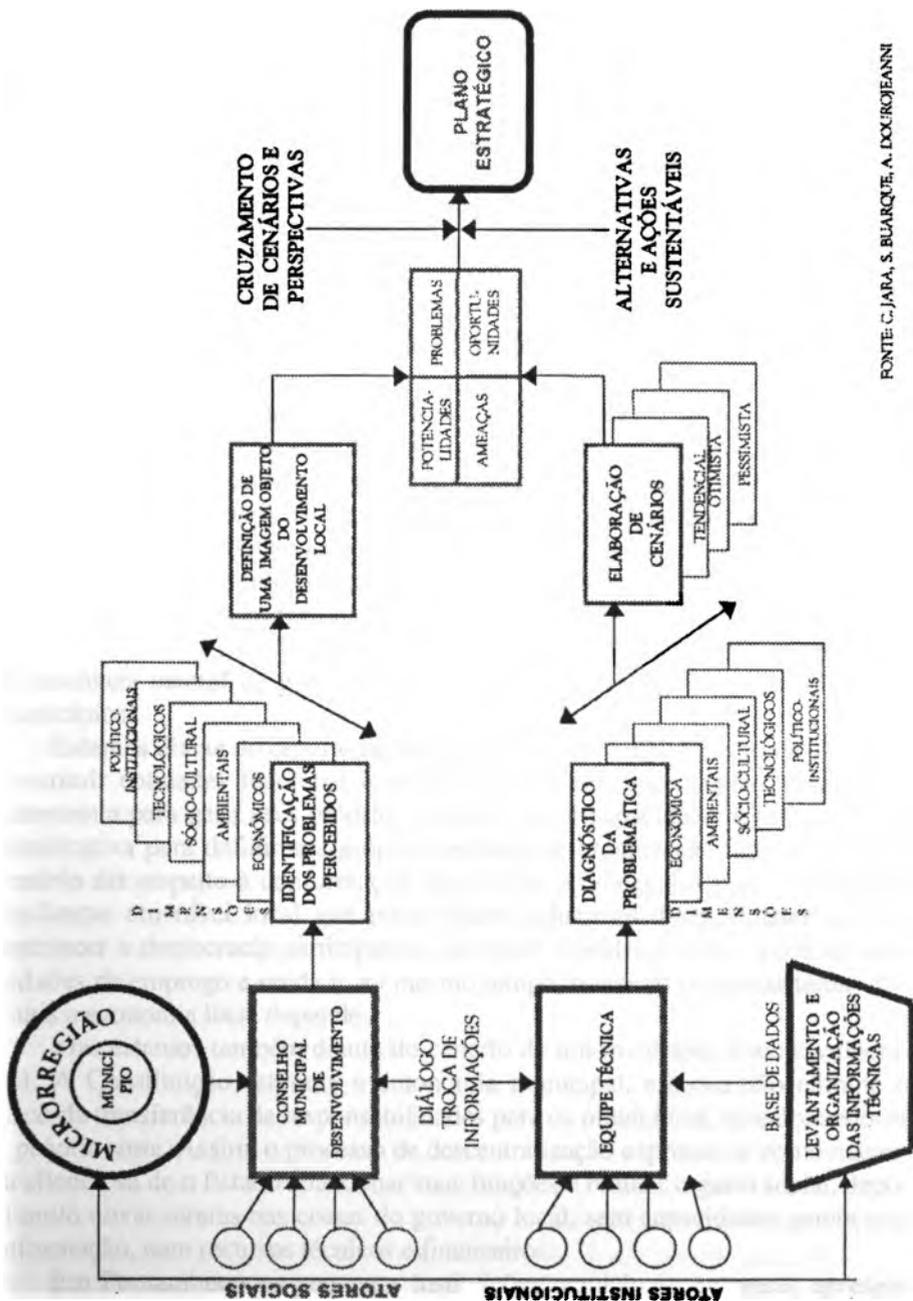
Município: _____

Período: _____





PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL A NÍVEL MUNICIPAL



FORTE: C. JARA, S. BUARQUE, A. DOUROJEANNI

MUNICIPALIZAÇÃO: A NECESSIDADE DE REDEFINIR PLANEJAMENTO LOCAL

No presente, o Brasil passa por um rápido processo de descentralização, experimentando uma espécie de reconstrução do poder público, no sentido de investir na viabilização do desenvolvimento local e municipal. Devido às disposições constitucionais, os municípios brasileiros passam a intervir em novas e variadas dimensões, preocupando-se não apenas com os assuntos convencionais vinculados à administração dos serviços públicos, como, também, com os relativos ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. Trata-se de um efetivo repasse ou transferência de poderes, responsabilidades e competências, da instância central de governo para as esferas periféricas, em particular, os municípios.

Estamos diante do cenário de um município novo. Os municípios passam a constituir entidades funcional e territorialmente descentralizadas, dotadas de autonomia para gerir seus próprios negócios, com capacidade normativa e administrativa para definir sua própria legislação e organização interna. O novo cenário diz respeito à conformação de espaços privilegiados para impulsionar mudanças em nível local que possibilitem reduzir as desigualdades sociais, fortalecer a democracia participativa, distribuir o poder político, gerar oportunidades de emprego e renda e, ao mesmo tempo, sustentar os ecossistemas dos quais a economia local depende.

Mas estamos também diante do cenário de um município fraco e vulnerável. A Constituição estimula a autonomia municipal, embora não elimine o risco da transferência de responsabilidades para os municípios, abandonando-os à própria sorte. Assim, o processo de descentralização expressa-se como maneira silenciosa de o Estado abandonar suas funções e reduzir o gasto social, depositando novas tarefas nas costas do governo local, sem capacidades gerenciais, informação, nem recursos técnicos e financeiros.

Em Pernambuco, as pequenas instituições municipais, em geral, apresentam muitas debilidades para conduzir com eficiência seus próprios processos de desenvolvimento, revelando uma gestão precária concentrada principalmente na administração de infra-estrutura e serviços básicos. Em geral, as municipalidades operam como instituições politicamente passivas e financeiramente su-

bordinadas às instâncias centrais, revelando pouca iniciativa de resposta às oportunidades externas e limitada capacidade de entendimento do seu próprio contexto, especialmente numa época de rápidas mudanças como a nossa. Uma crise de gerenciamento é hoje evidente na maioria das municipalidades.

O conceito de municipalização diz respeito à efetiva assunção pela administração municipal das funções, obrigações e responsabilidades transferidas, bem como à iniciativa de o governo local enfrentar os desafios e lutar contra os problemas, assumindo as responsabilidades determinadas ou simplesmente deixadas, devido ao afastamento das instâncias centrais. O município transforma-se num agente de desenvolvimento local, deixa de ser um mero executor das tarefas públicas, um simples prestador de serviços locais, e passa a ser uma instância político-administrativa estratégica.

Nesse sentido, a municipalização do desenvolvimento sustentável diz respeito a um processo de mobilização e informação de instituições locais, bem como de atores sociais organizados, dirigido à *construção planejada* do bem-estar econômico, da justiça social e política e da qualidade ecológica.

Há, sem dúvida, várias idéias fundamentais neste conceito:

- a de *processo*, denotando que se trata de um movimento histórico que revela diversas dinâmicas;
- a de *mobilização* de atores sociais e institucionais, significando que a mudança social não pode ser obra de atores externos, nem apenas de um só agente, mas de todos os atores, como responsabilidade societal;
- a de *organização*, indicando que o processo de desenvolvimento depende essencialmente da aglutinação das energias sociais, promovendo uma cidadania informada e que, para transformar as estruturas, é preciso organizar e dar poder às pessoas em nível local, criando espaços de diálogo e participação na tomada de decisões;
- a de *construção planejada* do futuro, no sentido de conferir às propostas coletivas alguma organicidade em termos de eficiência e eficácia. No capitalismo, o desenvolvimento sustentável nunca é mecânico, nem depende do mercado, pelo contrário, é uma expressão da conduta humana, responsável e inteligente, que permite e promove uma articulação de forças e recursos para elevar a qualidade da sociedade humana.

Entretanto, é preciso perguntar que estilo de desenvolvimento estamos municipalizando? Temos clara consciência de que o modelo de desenvolvi-

mento aplicado no Nordeste do Brasil é insustentável. A sociedade nordestina caminha por uma rota grávida de perigos, patologias, vulnerabilidades e agressões. Sabemos que no Nordeste a terra e os pobres sofrem desesperadamente.

Infelizmente, não existe ainda paradigma participado pelas classes governantes nordestinas que permita reorientar os processos de desenvolvimento na direção de um novo projeto societal: justo, solidário, rico em oportunidades e ambientalmente sustentável. Persiste uma espécie de *cegueira paradigmática* que faz com que tais classes fiquem impossibilitadas de enxergar as vulnerabilidades. O capitalismo e a economia globalizada têm-se transformado em virtude da competitividade e do crescimento indiscriminado. A lógica de mercado determina objetivos de maximização do lucro, estimulando qualquer atividade econômica que signifique acumulação, como expressão do espírito do comercialismo. Assim, continuamos municipalizando processos insustentáveis, criando desequilíbrios, aumentando as desigualdades entre as áreas territoriais, reproduzindo modelos burocráticos vinculados a hierarquias locais, em nome da descentralização e do desenvolvimento municipal.

Por isso, antes de formular objetivos de modernização e democratização do governo e da administração local, precisamos definir um novo conjunto de significados, um novo senso de valores, redefinir prioridades, formular novos critérios para a escolha de problemas e novas metodologias para resolvê-los, de outra maneira. Precisamos interiorizar o conceito ampliado de desenvolvimento sustentável.

A municipalização do desenvolvimento sustentável define processos endógenos de mudança sociopolítica, socioeconômica e institucional, baseados principalmente nas potencialidades locais, visando assegurar a satisfação das necessidades básicas da população, no presente e no futuro, promovendo oportunidades de bem-estar econômico que, além do mais, sejam compatíveis com as circunstâncias ecológicas de longo prazo.

Mas o pensamento do desenvolvimento sustentável demanda uma visão sistêmica da realidade. Para nós, intelectuais formados ou deformados no positivismo cartesiano, o problema de concretização dessa abordagem multidimensional diz respeito à dificuldade para articular as questões sociais, econômicas, políticas, culturais e ecológicas, que se entrelaçam dinamicamente de modo intrincado. Como traduzir essa visão pluridimensional em propostas viáveis de desenvolvimento local? Como fazer operativa a abordagem sistêmica do desenvolvimento sustentável? Como, por exemplo, estruturar um diálogo entre a economia e a ecologia, a sociedade civil e a sociedade política, o público e o privado, o presente e o futuro?

A resposta parece evidente, por meio da experiência política. A resolução da sustentabilidade não é fundamentalmente problema técnico, mas, principalmente, uma questão de informação e abertura política. Assim, as formas locais, municipais e descentralizadas de interpretar o espaço político e institucional das políticas de desenvolvimento talvez constituam uma das fórmulas mais apropriadas para estimular a sustentabilidade societal.

Nós acreditamos que a democracia participativa é o componente básico do desenvolvimento sustentável. A democracia representativa na sua forma liberal não é, em princípio, incompatível com o desenvolvimento sustentável. Mas, como parece demonstrar a realidade político-institucional, ela apresenta muitas restrições para garantir, por si só, os direitos dos cidadãos. Infelizmente, essa forma de organizar a gestão do Estado ainda define um tipo de governo, no qual a grande maioria da população não se expressa, nem participa na tomada de decisões.

A democracia participativa parte de duas premissas básicas: de um lado, necessita de comunidades organizadas, informadas e educadas, capazes de se expressar, influir e decidir pelo tipo de desenvolvimento a que aspiram, com possibilidade para acompanhar o movimento, bem como de avaliar e controlar o impacto das políticas, programas e projetos. De outro lado, necessita de autoridades que saibam lidar com o poder, sem serem corrompidas por ele, ou seja, governantes com responsabilidade social, capazes de se entender como estando a serviço do público. Ter autoridade significa ter poder e capacidade para comandar com transparência, significando que podem ser chamados a prestar contas de seus atos por força da lei.

O exercício da democracia participativa, além do mais, exige um desenvolvimento da informação que, por sua vez, passa pela educação e pela democratização da mídia, enquanto instância dominante de socialização. A informação aos cidadãos não só é fundamental para orientar o processo de planejamento, mas deve comportar a possibilidade de comunicação e diálogo permanente entre a sociedade política e a sociedade civil. Muitas oportunidades sociais permanecem perdidas porque os cidadãos não têm acesso à informação. A transparência da administração pública depende deste acesso. O governo local sem possibilidade de controle democrático e sem mecanismos para criar um clima participativo, geralmente tende a ser corrupto. O município não se controla a si mesmo. São os cidadãos e as comunidades, desde que organizadas e informadas, que garantem a transparência da gestão pública.

Além do mais, não existe uma política de comunicação social voltada para a promoção do desenvolvimento sustentável. O poder da mídia moderna promove uma integração discriminada das sociedades locais ao mercado de

consumo, condicionando uma vida social permanentemente insatisfeita. As comunidades e os municípios do semi-árido nordestino, por exemplo, encontram-se cada vez mais integrados à sociedade global mediante os meios modernos de comunicação. Nesse espaço, a mídia está promovendo processo de homogeneização cultural, inventando novas expressões e sinônimos de natureza utilitarista. O chamado "quarto poder", que opera como "concessão pública", vende mercadorias culturais externas e sem território na conquista de mercados, manipula a cotidianidade e invade as consciências das classes sociais, conformando personalidades. É preciso realizar um trabalho de política educativa de educação sustentável.

O desenvolvimento municipal sustentável traduz uma estratégia integradora de mudança estrutural em nível local. O ordenamento técnico e político desta estratégia depende do planejamento, como atividade sistematicamente dirigida à escolha de alternativas e objetivos, bem como das maneiras mais apropriadas para alcançá-los.

Planejamento é um termo que abrange conceitos amplos e diferenciados, podendo ser visto como processo, sistema ou simplesmente como instrumento de ordenamento de fatores e recursos, para promover mudanças aplicáveis a diversos tipos de atividade social e econômica, com objetivos diversos que vão desde modificações estruturais até simples esquemas assistencialistas.

Visto como *processo*, o planejamento do desenvolvimento local apresenta uma dimensão política e outra técnica. Como atividade política, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito da tomada de decisões e, por conseguinte, na esfera das relações de poder. Isso depara, necessariamente, com a questão participativa, até porque seria inimaginável não considerar os projetos e interesses coletivos das classes excluídas, sem falar dos mecanismos que possibilitem prepará-las para o exercício da cidadania. Nessa perspectiva, torna-se fundamental compreender e saber efetivar o processo de participação social no trabalho de planejamento.

Como questão *técnica*, o planejamento do desenvolvimento municipal sustentável define um exercício de análise pluridimensional, que supõe uma aplicação racional do conhecimento e da informação, visando preparar e racionalizar a tomada de decisões. A escolha consciente de alternativas e prioridades é uma capacidade especificamente técnica, que permite o ordenamento e análise de fatores, de variáveis, de potencialidades, de ameaças, de oportunidades, de recursos e de restrições.

Sumariamente, os elementos técnicos do processo de diagnóstico municipal são os seguintes:

Dimensão Socioeconômica

- Aspectos demográficos
- Organização social
- Educação e saúde
- Economia regional e agrária
- Produção agrícola e pecuária
- Estrutura fundiária

Dimensão Político-institucional

- Estrutura sociopolítica
- Governo e administração local
- Padrões de decisão e participação
- Programas e políticas sociais
- Comunicação, informação e coordenação
- Estrutura informal de poder

Dimensão Ambiental

- Geografia e solos
- Geologia
- Hidrologia
- Clima
- Uso da terra e de solos
- Ordenamento do espaço: zoneamento ambiental e infra-estrutura

Dimensão Cultural

- Política e sistema de valores
- Motivações e expectativas coletivas
- Padrões de consumo
- Formas de participação social
- Religião e sistema de valores;
- Identidade: articulação social, estímulos e incentivos para ação social, castigos sociais

Podemos definir participação social como capacidade especificamente política de escolher entre alternativas ou como processo de conquista e construção organizada da equidade social, da cidadania, do bem-estar econômico e do equilíbrio ambiental. Somos cidadãos livres apenas na medida em que temos acesso à esfera de tomada de decisões, tendo oportunidade para fazer as melhores escolhas e criar nosso próprio destino. E isso depende tanto dos valores que

residem dentro de nossa cultura, quanto dos conceitos que vivem dentro de nossa mente.

A questão da participação encontra-se na agenda das estratégias institucionais de intervenção social, numa estreita vinculação com os processos de descentralização e democratização. As várias formas de interpretar e fazer participação estão relacionadas com diversas concepções políticas e econômicas, muitas delas ambíguas e contraditórias. Para determinados movimentos de base, por exemplo, a participação aparece apenas como instrumento de conscientização, semeando solidariedade com os pobres, na procura de expressividade política dirigida a promover mudanças a longo prazo. Outros atores sociais utilizam a participação para servir a determinados objetivos partidários e particularistas, preservando, dessa maneira, a estabilidade do sistema social. Tais práticas participativas não estabelecem uma nova relação entre Estado e sociedade.

Quando articulada pelas classes dirigentes, a participação social geralmente aparece a poucos passos das estratégias de controle social, com a finalidade de buscar consentimento entre os cidadãos, viabilizando as decisões governamentais. Daí surge o discurso liberal atrelado a determinados programas de combate à pobreza, nos quais a participação é reduzida a meras consultas que legitimam a execução de projetos fragmentados, imediatistas e clientelistas, buscando o uso de mão-de-obra barata ou gratuita, bem como recursos comunitários, para executar compensações fantasiadas de alternativas. Por isso, sempre que o Estado fala de participação social, surge a desconfiança da sociedade civil, por múltiplas razões históricas. Os governos, como pilotos do Estado, tem usado e abusado da participação como plataforma política, desviando a atenção dos problemas estruturais e mantendo o grau de passividade das comunidades excluídas. Trata-se de uma participação concedida pelas autoridades, de cima para baixo. Grande parte do que chamamos de esquemas participativos tem realmente a função de manter a subalternidade, evitando a distribuição do poder. Aplica-se apenas a chamada *Fórmula do Leopardo*, ou seja, "alguma coisa precisa ser mudada para não mudar coisa nenhuma".

Entretanto, no pensamento progressista, existe consenso de que a participação é o mecanismo social mais adequado para consolidar a democracia, concretizando assim o aparente paradoxo de assumir o poder para dividi-lo. A participação não é uma questão estratégica apenas do governo, ou das instituições envolvidas; é essencialmente questão social a ser realizada por todos os grupos e atores sociais, principalmente os que não chegam a influenciar nas decisões e ações que afetam seu destino. A participação na gestão pública é uma condição básica para enfrentar os problemas e as vulnerabilidades que atingem os municípios, para articular e criar parcerias entre o governo local e a

sociedade civil, preparando as comunidades para o exercício da cidadania. A essência da participação reside não apenas na capacidade de influenciar na tomada de decisões, mas de atuar efetivamente na gestão dos planos, programas e projetos.

Ainda assim, o Estado detém o papel fundamental de estimular processos participativos. Precisa criar espaços de diálogo e participação que permitam incorporar os cidadãos na esfera de tomada de decisões. Não adianta falar de participação social sem o estabelecimento de canais que a concretizem. Neste sentido, a participação social diz respeito a um modo de governar baseado num novo contrato social, que significa o relacionamento democrático de vários atores, o Estado, o governo estadual e municipal e as diversas entidades que integram a sociedade civil. Mas tal responsabilidade depende muito da qualidade política, valores e concepções de autoridades, lideranças, técnicos e funcionários. Depende do grau de abertura política interna.

No marco das tendências de descentralização e dos processos de reforma político-institucional que redefinem os papéis da União e das Unidades Federativas, a responsabilidade de planejar o desenvolvimento local passa para instâncias de instrumentação municipal. Como atividade permanente do governo local, parece claro que a eficácia do planejamento municipal depende muito da integração de diversos elementos, que constituem um sistema coerente. O planejamento municipal, como *sistema*, define um conjunto integrado de relacionamentos, em que os componentes (recursos, mecanismos, métodos, dinâmicas, técnicas e formas de gestão) ou subsistemas precisam operar articuladamente, de forma complementar. O sistema de planejamento local não resulta de uma soma aritmética de parcelas ou segmentos, e sim de uma interdependência de todas as relações.



O sistema de planejamento do desenvolvimento municipal deverá:

- Contar com mecanismos de participação social (Conselhos Municipais, Comissões, Mesas de Negociação, etc.), envolvendo representantes dos vários atores sociais, operando como espaços institucionalizados para expressão e debate de interesses, com possibilidade de influenciar nas decisões, bem como no controle permanente e consistente da gestão pública.
- Estabelecer e operacionalizar um sistema transparente de informação para o exercício da cidadania e ampliação da potencialidade de participação e controle da gestão da administração pública. Não existe possibilidade de mobilização social transformadora no quadro de uma população marginalizada da informação. Trata-se de construir um sistema que permita, de um lado, orientar os processos de plane-

jamento estratégico e programação, como insumo para identificar os problemas prioritários e definir alternativas, educando o processo de tomada de decisões, e, por outro lado, garantir o acesso à informação em relação à atuação do governo local, por exemplo, ao manejo do orçamento público, registrando também as oportunidades de apoio financeiro e técnico para ativar os projetos de investimento.

- Apoiar-se numa institucionalidade moderna, conceitualmente articulada, transparente, dotada de credibilidade, competente, capaz de interpretar o ambiente externo, participativa e com visão de futuro. Em termos de planejamento, o conceito de competência institucional pode ser entendido como capacidades técnicas, organizacionais e administrativas para o trato das questões pluridimensionais do desenvolvimento sustentável. Significa promover uma gestão municipal inteligente, criando uma cultura institucional de parcerias e de aprendizagem contínua.
- Apoiar-se em políticas locais que possibilitem a organização e a mobilização da sociedade civil, tanto em nível comunitário (associações) quanto em nível municipal, articulando os atores dispersos no território. Sem o envolvimento organizado da população, não se pode planejar nem promover processos de desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento sem organização social é simplesmente disparate.

A nosso ver, o sistema de planejamento municipal sustentável pode ser definido como um movimento global que articula, dialeticamente, capacidades conceituais, técnicas, metodológicas, organizacionais e gerenciais; recursos financeiros, materiais e técnicos; organização e mobilização social; mecanismos institucionalizados de participação social; uma nova institucionalidade competente e baseada em relacionamentos de parceria e; sistemas de informação, comunicação e acesso ao conhecimento.

Precisamos, por conseguinte, adotar uma nova definição de planejamento municipal sustentável que deixe explícitos: **a.** sua natureza transformadora, ou seja, sua consideração como processo político dirigido de forma consciente e inteligente à mudança dos relacionamentos que produzem e reproduzem a pobreza, a exclusão social, o desemprego e as patologias ambientais; **b.** seu caráter participativo, como processo histórico de conquista de projetos coletivos que evolue aos atores na tomada de decisões e controle das iniciativas, bem como na gestão dos recursos e atividades; **c.** sua abordagem sistêmica, multidisciplinar e pluridimensional; **d.** seu conteúdo educativo, estimulando um processo de aprendizagem social, facilitando o acesso à informação e possibi-

litando a construção da cidadania. A cidadania se cria com a participação organizada, ativa e crítica das pessoas com relação à gestão pública, bem como com capacidades técnicas, gerenciais, científicas e, principalmente, compromissos; e. sua concepção redistributivista e sua seletividade direcionada aos segmentos mais frágeis da população e; f. sua visão integradora, não reduzida apenas a dimensão econômica.

A prática das instituições sempre reflete, em maior ou menor grau, os valores, as premissas e os princípios do modelo de desenvolvimento vigente. O planejamento convencional, geralmente reducionista, vê o espaço municipal apenas como um corpo produtivo ou como uma formação econômica que precisa crescer, rapidamente. As administrações locais e os planejadores dependem muito da racionalidade dos economistas, concentrando-se principalmente nos valores quantificáveis da realidade, ignorando o fato de que a pobreza e a exclusão social dependem da interação de fatores físicos, culturais, econômicos, ambientais e políticos. Esse planejamento convencional, vertical, centralizado, pseudoparticipativo, desenvolvimentista, tem contribuído para orientação dos processos de desenvolvimento local em termos estritamente econômicos e de forma comprometida com determinadas esferas competitivas da produção regional, freqüentemente sem mecanismos que possam garantir a sustentabilidade social dos benefícios. Muitos dos planos microrregionais estimularam o financiamento de grandes esquemas empresariais supostamente julgados como estruturadores. E a elaboração de muitos documentos volumosos, que terminaram sendo arquivados ou apenas parcialmente executados.

Nos municípios nordestinos, existe uma situação generalizada de carência de estruturas e capacidade conceitual, técnica, metodológica, organizacional, informacional, administrativa e estrutural para atividades de planejamento sustentável. Essa fragilidade dificulta a construção de cenários municipais futuros e a interpretação de sinais de mudanças ao seu redor, impedindo a concretização da autonomia municipal. Os municípios ficam sem muitas possibilidades de serem protagonistas no processo de sua própria transformação, permanecendo ameaçados pela improvisação. Muitos municípios continuam elaborando seus planos diretores locais de forma desarticulada com os planos mesorregionais e diretrizes estaduais, gerando conflitos e turbulências. Com freqüência, os trabalhos de planejamento municipal, pela inexistência de capacidades locais, são feitos com o auxílio de empresas consultoras externas que se desvinculam dos resultados. Embora incluindo estudos da situação social e econômica local, muitos dos planos municipais de tipo convencional enfatizaram os problemas físicos da sede municipal, na procura de um crescimento ordenado.

Em decorrência da adoção de uma abordagem economicista da realidade municipal, os planejadores convencionais, geralmente, acabam definindo as

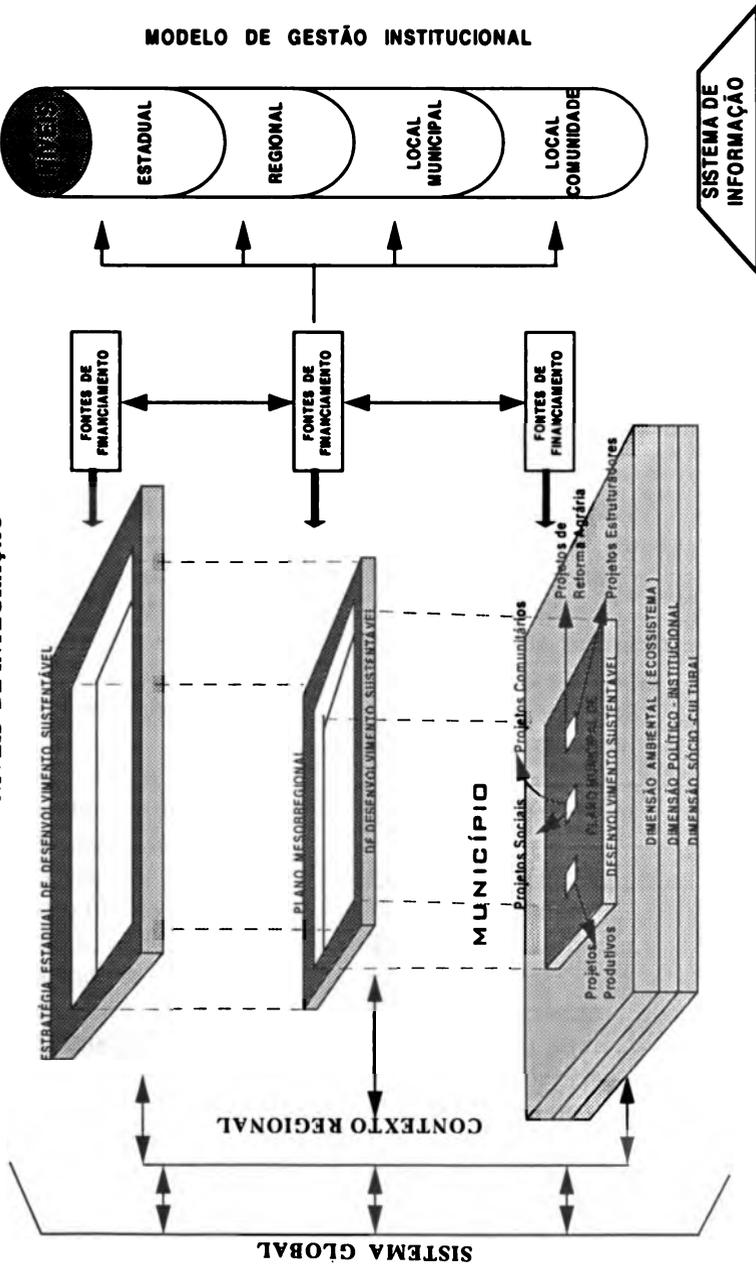
propostas apenas nos termos financeiros e técnicos, sem entender as interconexões que existem entre as várias dimensões, como também as expectativas culturais dos atores envolvidos. Em matéria de desenvolvimento, nenhuma questão pode ser tratada de forma dissociada da dimensão cultural. Como nenhuma proposta econômica pode ser desvinculada de sua base sociopolítica, a realidade municipal também não pode ser planejada de forma isolada da realidade mesorregional e estadual.

É dentro dessa visão macro/micro que surgiram os enfoques de planejamento municipal integrado, tanto no nível vertical, quanto no horizontal. Logicamente, os processos em escala local-municipal articulam-se com processos em escala mesorregional, estadual e regional. O enfoque de integração vertical parte do pressuposto de que, sendo o Brasil uma União Federada, com três níveis de governo, o planejamento municipal deve harmonizar-se com as estratégias e objetivos definidos nos outros níveis, de maneira a garantir sinergia, coerência e compatibilidade de recursos e esforços.

A realidade municipal não pode operar como uma pluralidade desintegrada e desarticulada da realidade estadual. Sem um referencial estratégico maior, o planejamento local pode traduzir uma grande heterogeneidade de processos, com profunda discrepância de racionalidade e objetivos. Após a Constituição de 1988, coube aos municípios orientar os processos endógenos de desenvolvimento. Porém, o município não pode atuar como um país independente. Do mesmo modo que a falta de um plano de desenvolvimento municipal com objetivos claros determina ações fragmentadas, gera conflitos, semeia improvisação, pulveriza recursos, cria antagonismos e contribui para a ineficiência da gestão municipal, o planejamento municipal sem um paradigma orientador corre o risco de aumentar os desequilíbrios e os esforços caóticos, carregados de incoerências, com extrema tendência à polarização.

A fórmula ou paradigma que compatibiliza e integra tais estratégias é o desenvolvimento sustentável em nível local, microrregional e estadual, coerente com as potencialidades e recursos do espaço territorial envolvido, além das dimensões sociais, institucionais, ambientais e políticas.

**PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO**



CONCEITO, SISTEMA E PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL

Apelo de um agricultor

Sei que o dotô inguinora,
E tem bastante razão,
Pois quem na cidade mora
Não vai pensá no sertão;
E por isto eu vou assim
Contá tin-tin por tin-tin
Como é que tenho vivido,
Minhas razão eu dizendo
O dotô fica sabendo
Quanto eu tenho lhe servido.

Já tô de cabelo branco,
A cara toda incuída,
Eu lhe digo e falo franco
Nesta viage da vida
Já tô no fim do caminho;
Seu dotô, vá de pouquinho
Mandando de lá pra cá,
Pra este meu cativeiro,
Uma parte do dinheiro
Que mandei daqui pra lá.

Vida Sertaneja

Às vez, alegre e contente,
Quanto é tempo de fatura,
Ele diz pra sua gente:
Nossa safra tá segura!
Mas, de repente, intristece,
Pruquê magina e conhece
Que os home de posição
Só óia para o seu rosto
Pra ele pagá imposto
Ou votá na inleição.

Quando aparece um sujeito,
De gravata e palitó,
Todo alegre e sastifeito,
Como quem caça xodó,
O matuto experiente
Repara pra sua gente
E, sem medo de errá,
Diz, com um certo desgosto:
“Ele vem cobrá imposto
Ou pedi pra nós votá”.

Patativa do Assaré

*Cante lá que eu canto cá
Filosofia de um trovador nordestino*

Globalização e município

A tendência à globalização, demonstrada pela velocidade de circulação de grandes massas de capital, junto às intensas pressões para mundializar e homogeneizar a cultura materialista ocidental, reforça a preocupação dos governos estaduais e municipais com o futuro das sociedades locais, em particular daquelas assentadas em espaços caracterizados por um ambiente geoeconômico e cultura política reconhecidamente desfavorável às demandas do mercado internacional. A dinâmica econômica global, impulsionada pelo mercado, sempre se nutre da vantagem competitiva da sociedade local, procurando multiplicar a rentabilidade. O atual processo de mudança da economia mundial tende a excluir do sistema países e municípios inteiros, ampliando a marginalização de grandes segmentos da população. É a nova expressão do velho processo de desenvolvimento desigual e combinado do capital em escala mundial.

Os novos traços macroeconômicos surgidos a partir das transformações recentes no processo produtivo mundial, bem como o acelerado reordenamento da economia política nacional, via estratégias de ajuste, estão causando impactos desiguais e diferenciados nas diversas regiões, estados, municípios e comunidades do Brasil. Sem capacidade tecnológica na base produtiva da economia, sem acesso ao grande mercado e sem informação e capacidade gerencial para conduzir estratégias competitivas de crescimento, a maioria dos municípios nordestinos tem poucas possibilidades de se integrar num mercado mundial interdependente. Sem maiores perspectivas de serem envolvidos no sistema, eles precisam adotar um modelo e estratégia alternativa de desenvolvimento.

Existe, em geral, um grande contraste entre a velocidade das mudanças nas áreas de tecnologia e informação e a lentidão e a incapacidade dos governos locais para responder às novas oportunidades e desafios definidos pela globalização. Nas máquinas administrativas locais, ainda existem lideranças que não conseguem enxergar o futuro, nem incubar a coragem política de assumir os riscos embutidos na construção das transformações, ficando estacionadas no passado, mantendo processos de gestão arcaicos que esperam ser mudados de fora para dentro.

A localização do desenvolvimento

Entretanto, as políticas de desenvolvimento local, em nível das comunidades e municípios, começam a disputar espaços tanto com as políticas regionais e nacionais de desenvolvimento, quanto com os planos de ajuste estrutural. Cada vez mais os municípios são impulsionados a evoluir e modificar sua es-

estrutura organizacional, procurando encontrar algum espaço de articulação com o sistema global. Quase todos perguntam: qual a *performance* de gestão municipal que vai atender com eficiência às necessidades e às demandas da sociedade neste marco de economia global? As respostas quase sempre revelam um evidente dogmatismo. Mesmo com a maioria da população submetida aos patológicos reflexos da pobreza e, por conseguinte, fora do mercado e sem poder aquisitivo, as palavras de ordem continuam as mesmas: competitividade, poder comercial e conhecimento dirigido à produção de riqueza.

Ao mesmo tempo em que os grandes atores hegemônicos se dedicam a construir o complexo de relações macroeconômicas e macropolíticas que mexem com os destinos do mundo, o movimento social e as entidades representativas da sociedade civil organizada estão começando a disputar o poder local, estimulando processos de abertura política e descentralização. As pressões contra a centralização autoritária, decorrentes da entrada na arena política de novos atores sociais (prefeitos, sindicatos, ONGs e movimentos populares) dispostos a reduzir o poder centralista de comando, junto ao próprio gigantismo insustentável da máquina de Estado, o colapso quase generalizado das finanças estaduais, o debate sobre políticas públicas não-governamentais, a reação coletiva contra a corrupção são fatores que impulsionam a descentralização, que passou a ser sinônimo de transparência e abertura política, construção de mecanismos de controle social e participação democrática, bem como de eficiência administrativa.

O movimento social está passando, rapidamente, da fase de luta reivindicativa, historicamente condicionada pelo autoritarismo, à fase propositiva, condicionada pela redemocratização, tomando consciência que no nível da comunidade, do bairro e do município é possível influenciar nas decisões. A sociedade e o governo local possuem características que permitem e estimulam o processo democrático: proximidade das comunidades, maior conhecimento dos problemas locais, maior facilidade de diálogo entre atores sociais, menor escala de negociação, maior sensibilidade pela situação de pobreza, maior capacidade de controle da gestão pública e menor angústia burocrática. Na verdade, a cada dia amplia-se a brecha, ideológica e prática, entre o Estado central, que se torna mais anônimo e distante, e o município, que se apresenta como o único domínio real, fora da família e da comunidade, no qual as pessoas podem agir diretamente. Manifesta-se um encontro dialético de tendências macro e micro. No processo global, as forças econômicas condicionam o comportamento político, enquanto no nível municipal o movimento político, a participação social e o exercício da cidadania iniciam os passos dirigidos à reorganização produtiva. No quadro do desenvolvimento sustentável, é indiscutível que a natureza capitalista do Estado central, dominado ou influenciado pelos

atores com meios materiais para operar em escala mundial, dificilmente pode ser modificada, sem transformações na estrutura de poder. Otamar de Carvalho pergunta: Com que forças se conta para mudar a natureza do Estado? Apenas com ações de desenvolvimento, partindo do governo local, mas atuando sob outra perspectiva.

Que fazer perante os cenários sociais e ambientais insustentáveis condicionados pela lógica dominante do crescimento quantitativo? Continuamos no mesmo caminho, a toda velocidade, até destruir as bases de nossa própria sobrevivência, ou mudamos o rumo? Como sair da encruzilhada? Precisamos, sem dúvida, pensar globalmente e atuar localmente. A contraface da globalização não pode ser a uniformização mundial do mesmo modelo de desenvolvimento. A resposta à abertura econômica externa é a abertura política interna. Para os pequenos municípios do Brasil, que expressam uma grande diversidade, a globalização traduz, ao mesmo tempo, ameaças e oportunidades. Os municípios com capacidade sistêmica para competir, com vantagens competitivas, podem articular-se aos fluxos globais. Para os municípios sem potencial, por outro lado, o destino pode significar ainda mais exclusão.

Como queremos viver?

Nem todos os municípios têm potencialidades e capacidades competitivas para se articular nos mercados globais. Existem muitos municípios pobres, pequenos e deprimidos, cuja situação se assemelha à dos segmentos excluídos que precisam de recursos externos de caráter compensatório. Os espaços municipais considerados pouco competitivos e, na perspectiva do mercado, inviáveis para participar nos fluxos globais de capital, informação e tecnologia precisam desenhar novas políticas de desenvolvimento, à luz de postulados de equidade social, sustentabilidade ambiental, viabilidade econômica e autodeterminação política. Precisam, antes de mais nada, repensar seus valores e estratégias de desenvolvimento, mudando suas práticas e posturas. A transformação desses municípios em sociedades justas, participativas e sustentáveis constitui um processo complexo que envolve mudanças multidimensionais, dentro e fora do espaço municipal. Ainda no contexto da economia global, não se trata de correr desesperadamente para alcançar a condição socioeconômica presente e o nível de consumo das sociedades modernas chamadas de "Primeiro Mundo". É simplesmente impossível alcançar o "desenvolvimento" da forma como ele é internalizado pela cultura materialista ocidental.

A pergunta fundamental é: como queremos viver, individual e coletivamente? Certamente, esta pergunta é mais importante do que o questionamento

imposto pelas tendências econômicas globais, cuja principal preocupação é como competir, aproveitar as brechas do mercado e ficar entre os primeiros. O desenvolvimento sustentável não depende da competitividade, conceito um tanto simplista, mas da capacidade das pessoas e dos grupos sociais para entender e manejar com responsabilidade e eficiência as circunstâncias em que é produzida e reproduzida a vida humana. A estratégia de desenvolvimento de cada município, essencialmente, surge do sistema de valores culturais e políticos que definem a missão da sociedade e da natureza. Sem resposta à pergunta de como queremos viver, ficamos enclausurados nos modelos convencionais, nas mesmas finalidades e princípios orientadores. Significa que a consciência social ainda não está preparada para questionar as vulnerabilidades do atual padrão de desenvolvimento.

Um novo paradigma

A idéia central no conceito de desenvolvimento sustentável é a de permanência e durabilidade dos benefícios, criando condições para a sociedade sustentar-se ao longo do tempo, preservando a capacidade produtiva dos recursos naturais, assegurando viabilidade econômica e melhora substantiva na qualidade de vida, bem como promovendo equidade como princípio de convivência social. A abordagem do desenvolvimento sustentável surge como um novo “paradigma” para orientar a gestão local, um ideal a ser perseguido, uma atitude responsável diante das gerações presentes e futuras, considerando a diversidade social, cultural e geoambiental, procurando encontrar soluções específicas para problemas e necessidades específicas. A sustentabilidade no desenvolvimento é uma noção integradora, rica e de grande poder orientador, indispensável para fomentar condições de autogestão comunitária, entendida como capacidade dos atores sociais para tomar decisões a respeito dos diversos aspectos que atingem suas próprias vidas.

Nesse sentido, o processo de planejamento municipal para o desenvolvimento sustentável permite nortear o sentido das mudanças locais, visando melhorar as condições de sustentabilidade econômica, social, ambiental e política dos espaços municipais. Em outras palavras, permite definir as orientações e o modo alternativo em que, dentro de um determinado espaço municipal, os atores sociais e institucionais se organizam, definem seus problemas, identificam suas prioridades e fixam recursos técnicos, materiais e financeiros, com o objetivo de responder às perguntas sobre o quê, quando, para quem e como promover modificações estruturais. Sendo participativo, além de explicitar os objeti-

vos de forma coletiva, o planejamento sustentável possibilita aprofundar o senso de responsabilidade social, fazendo nascer uma atitude de preocupação sobre a situação presente e futura do município, bem como estimulando a capacidade potencial dos atores sociais para avaliar e formular soluções para seus próprios problemas e necessidades, junto com o governo municipal.

Apostando nas capacidades e potencialidades locais

Em princípio, o desenvolvimento de todo município depende tanto de seus próprios recursos e potencialidades, quanto dos relacionamentos socioeconômicos e das alianças políticas com outros municípios. Entretanto, a abordagem do desenvolvimento sustentável conduz a uma ênfase no aproveitamento das potencialidades e das capacidades locais. O futuro da sociedade local passa a ser entendido como um fruto sadio que se cultiva pela participação, envolvimento, solidariedade, informação e ação dos atores sociais. Em tal perspectiva, os municípios precisam perceber-se como os principais protagonistas no processo de sua própria transformação. Precisam reconhecer a capacidade potencial das comunidades locais e dos atores sociais para a análise de seus próprios problemas e necessidades, enquanto procuram informação e apoio técnico e financeiro para complementar e orientar suas estratégias. A abertura democrática, a parceria institucional, a descentralização e o planejamento estratégico municipal, com a participação da sociedade civil organizada, podem fazer nascer alternativas sustentáveis, de onde prevalecem o senso de impotência e a incapacidade para responder às necessidades da sociedade. Sem alternativas, sem capacidades financeiras para construir potencialidades, os municípios pobres perdem gradativamente identidade. No campo social, ficam condenados à dependência de programas compensatórios, incapazes de modificar as assimetrias e orientar a sociedade para condições de equidade e sustentabilidade.

Planejamento centralizado e sociedade fragmentada

A história da administração municipal no Nordeste do Brasil revela muitos exemplos de planos municipais formulados e executados conforme o estilo de governo de cada prefeito. Em geral, nessa região, não existe uma cultura de planejamento municipal, nem tradição para sustentar um trabalho institucionalizado de planejamento, capaz de definir objetivos, diretrizes intersetoriais e espaciais, bem como estratégias de desenvolvimento. O planejamento regional

de tipo centralizado ainda é caracterizado por um comportamento institucional mendicante e dependente, no qual as diversas agências públicas, encarregadas da implementação dos diversos programas, lutam pelo acesso a uma parcela do empréstimo-dívida. As articulações são feitas quase exclusivamente entre as entidades públicas, por meio de “anéis burocráticos” ligados às esferas decisórias do poder central. Os municípios ficam fora deste jogo clientelista institucional e, por conseguinte, do habitual desvio burocrático de recursos.

Entretanto, a maioria dos planos municipais, chamados de planos diretores, foi destinada a dar resposta a problemas setoriais, particularmente de infraestrutura física urbana, procurando construir alguma racionalidade técnica que ordene o processo de urbanização. Acompanhando o movimento de redemocratização, além dos convencionais planos diretores de tipo setorial e urbano, muitos governos locais tomaram a iniciativa de elaborar planos baseados na participação da comunidade, nas decisões e na solução de problemas prioritários. Surgiram, nessa conjuntura, modelos de planejamento local democrático, baseados na consulta popular, que pressupunham a organização e a mobilização da população e a vontade política de descentralizar ou distribuir o poder de decisão. Nesse sentido, muitos prefeitos passaram a promover e dinamizar a formação de associações, tanto nas áreas urbanas como nas rurais.

Mas o associativismo promovido pela cultura política dominante ficou contaminado pelo assistencialismo. As estratégias dirigidas à comunidade viraram intervenções dispersas, sem capacidade de integração com decisões em nível municipal, como tiros de espingarda feitos por cegos. Atomizadas pelo clientelismo, as comunidades rurais ficam passivas e isoladas, como minorias distantes do poder decisório. A estratégia convencional de desenvolvimento comunitário fragmenta a sociedade rural, a desorienta a respeito dos objetivos comuns, abandona suas questões estruturais, consolidando um senso e uma consciência de subalternidade. O desenvolvimento comunitário convencional deixa quase intactas as estruturas de pobreza rural, contribuindo em nome da participação constrangida, para que as comunidades permaneçam à margem das esferas decisórias. A visão conjunta dos problemas municipais e regionais desaparece, cada comunidade fica acreditando que está participando, sem perceber que não se articula, nem tem poder real para impulsionar mudanças mais abrangentes. Essa fragmentação impede a mobilização popular em nível municipal e fortalece o clientelismo, servindo como estratégia de poder dominante para sustentar as democracias fechadas. As comunidades trabalhadas pelo assistencialismo, ainda que vivenciando algum tipo de participação, não logram construir um processo ampliado de mudanças, ficando confusas, bloqueadas entre o conformismo e a resistência, a submissão e a revolta.

Sistemas sociais e produtivos mais autônomos

O planejamento do desenvolvimento sustentável é instrumento de grande importância para construir um novo futuro para os municípios. Baseado no conceito de sustentabilidade, pode ser, em ampla medida, um mecanismo adequado para criar sistemas sociais e produtivos mais autônomos, reconhecendo o potencial cultural das comunidades locais, visando à satisfação das necessidades humanas básicas e à superação das condições de pobreza extrema. Não há desenvolvimento quando os benefícios econômicos de um plano são anulados por efeitos negativos sobre a qualidade da vida e o meio ambiente, pior ainda quando as populações interessadas são excluídas da esfera de tomada de decisões. Como pensar em desenvolvimento sustentável se a classe política não distribui poder e se o paternalismo continua alimentando relacionamento de subalternidade? Trata-se de promover um desenvolvimento endógeno, baseado na identificação das potencialidades locais de recursos, em municípios específicos, procurando descentralizar a gestão, bem como organizando, informando e capacitando os atores sociais para um adequado gerenciamento dessas potencialidades.

Esse cenário exige esforços de modernização institucional, descentralização político-administrativa e democratização do governo local. Exige também mais capacidade gerencial e habilidades técnicas para desenhar e orientar os processos de desenvolvimento, um método de governo participativo baseado na distribuição do poder, a construção de uma nova institucionalidade capaz de fortalecer parcerias e romper com procedimentos autoritários, além do envolvimento dos vários atores coletivos no processo decisório.

Governo local e planejamento

O planejamento municipal envolve um processo permanente e simultâneo de mobilização social, de diálogo, de diagnóstico, de proposições, programação e implementação: análise dos problemas básicos em várias dimensões, das prioridades e das vantagens, restrições e potencial de recursos endógenos. Que tipo de sociedade e base econômica municipal podemos construir em função dos recursos e potencialidades locais e de acordo com os cenários elaborados? Quais são os esforços e parcerias que os diversos atores sociais e institucionais devem realizar para superar as condições de pobreza e, ainda, para que a satisfação das necessidades básicas seja o principal objetivo da sociedade municipal? Que informação e que tipo de conhecimento especializado serão necessários para concretizar o processo de planejamento? Como mobilizar o

apoio da sociedade local e a participação efetiva da sociedade civil organizada? O que precisa ser priorizado e o que pode ser adiado? Que alianças políticas serão indispensáveis para viabilizar o plano e os programas? Que modelo de gestão e que mecanismos de participação serão necessários para organizar e viabilizar todo o processo?

Governa de forma sustentável quem prioriza o planejamento e, necessariamente, planeja de forma participativa quem quer governar para construir uma sociedade sustentável. Toda administração pública municipal que pretenda ser bem-sucedida precisa preparar-se e organizar-se adequadamente para conduzir um processo de planejamento que promova transformações, conciliando o crescimento econômico com a gestão racional dos recursos naturais, garantindo equidade e melhor qualidade de vida para todos.

O planejamento democrático do desenvolvimento municipal e a implementação de estratégias baseadas no conceito de sustentabilidade podem ser instrumentos de transformação da realidade local. Os planos podem construir futuro, no sentido que planejar traduz a escolha de um caminho de mudança, entre vários outros disponíveis, incluindo os decorrentes da improvisação. É possível argumentar que o planejamento estratégico é um instrumento para manejar as mudanças, garantindo a consecução dos resultados mediante o acompanhamento. Nenhum objetivo pode ser atingido, ainda que definido coletivamente, sem acompanhar a execução das ações. Por isso, todo planejador desvinculado dos resultados assemelha-se ao médico afastado do paciente depois da cirurgia.

Entretanto, a imagem de uma sociedade sustentável é o primeiro cenário a ser definido. A questão básica é a de como organizar o processo de planejamento municipal para que não signifique apenas a formulação de um documento que justifique investimentos, satisfazendo compromissos políticos, obrigações legais ou interesses econômicos. A construção do futuro municipal tem que ter outro significado, quer dizer, o de procurar outro caminho societal, partindo de outra lógica e conceito de desenvolvimento, que privilegie os objetivos de qualidade de vida, equidade e sustentabilidade ambiental. A realidade socioeconômica local e, por conseguinte, o futuro municipal sempre são enxergados de diferentes modos pelos vários atores sociais. Este ideal – a sensibilidade com os temas ecológicos, culturais e sociais – não nasce do processo de planejamento, mas da postura ideológica de cada segmento social que atua dentro dessa realidade, particularmente dos planejadores. É preciso efetuar um trabalho de educação e sensibilização.

No pensamento econômico dominante, por exemplo, a economia deixa de ser um meio e passa a ser um fim, consagrando o individualismo e o consumo material, bem como valorizando o conflito como motor de competitividade.

Nessa abordagem, a vida cultural aparece como um acontecimento periférico aos processos econômicos. Planejar, partindo dessa visão, nada ou pouco muda, pois os resultados geralmente revelam uma ação política consciente de manter as desigualdades e os relacionamentos estruturais. O planejamento convencional, simplesmente, não pode fugir dos cálculos econômicos e das técnicas de política quantitativa, para cair no mundo cultural dos pobres, definido como inútil e marginal para o processo de acumulação. Os arquivos institucionais estão repletos desses planos convencionais, que não mudaram a situação de desigualdade social das populações qualificadas como beneficiárias.

Passos e momentos do planejamento municipal

Visto como atividade coletiva dirigida à procura da sustentabilidade, o processo de planejamento municipal deveria ser orientado considerando alguns momentos sucessivos e simultâneos, a saber:

a. O momento da *mobilização e sensibilização* coletiva mediante discurso transformador que permita articular a sociedade política e civil em torno da necessidade de promover mudanças. Todo planejamento estratégico visa influir no futuro e tenta prevê-lo de forma sistemática. Por isso, é conveniente definir o desenvolvimento sustentável como uma nova missão do governo local, capaz de orientar seus esforços e organizar a distribuição dos recursos disponíveis. O governo municipal inicia o processo, informando à sociedade local sobre a sua missão, procurando construir um clima de credibilidade, transparência e otimismo nas transformações. É o momento de compatibilizar os compromissos políticos, caso realmente existam, com as reivindicações coletivas, traduzindo para a sociedade civil uma nova visão do futuro. Os encarregados da coordenação do processo de planejamento devem ter credibilidade e capacidade de articulação. Sem vocação política é muito difícil sustentar um processo de planejamento participativo. Para chegar ao objetivo previsto – o plano municipal – é preciso ter determinação, coragem para corrigir erros, bem como energia para acompanhar a marcha do processo.

No caso de Pernambuco, como induzir os que tomam decisão em nível municipal a atuarem em harmonia com a estratégia estadual de desenvolvimento sustentável? Como alterar a forma de pensar e

agir das camadas políticas localizadas nas esferas decisórias? Como desmascarar a prática e os discursos que fragmentam as comunidades e não conseguem romper com o círculo vicioso da pobreza rural? Como reajustar a abordagem clientelismo dos programas de desenvolvimento governamentais e articular os esforços da institucionalidade local, procurando atender à problemática estrutural dos pobres?

b. O momento de *avaliar o potencial de transformação* em função do conceito de sustentabilidade. Não é possível definir uma estratégia e uma política local de desenvolvimento sem uma análise da situação social, econômica, política, ambiental que se busca transformar, bem como das potencialidades, recursos e limitações. Busca-se conhecer com relativa profundidade quais são os problemas prioritários a enfrentar, as demandas e as reivindicações dos diversos grupos ou segmentos sociais, as pressões feitas ao governo local e estadual. É a fase inicial de preparação do plano, na qual se estuda, dialoga, pesquisa e analisa tudo o que se tem que considerar para levar adiante um programa de ação, baseado em decisões fundamentadas no diagnóstico. Neste momento, o estudo do território, por meio do zoneamento agroecológico, é fundamental.

É também indispensável fazer leitura do marco econômico e político regional, dentro do qual operam os processos econômicos municipais, e identificar quais as forças que podem afetar ou impulsionar o desenvolvimento local. Trata-se de formular cenários e de identificar as possibilidades e as limitações do governo local para impulsionar transformações, avaliando o potencial, a qualidade e quantidade de recursos e capacidades.

c. O momento de *decidir pela abertura política e institucionalizar mecanismos de diálogo e participação* (Conselhos, Comitês, Mesas de Negociação, etc.). O planejamento local precisa ser mobilizador, o que significa não apenas envolver todos os atores sociais, mas também aumentar o poder (*empowerment*) dos segmentos socialmente excluídos. Qualificar o planejamento de participativo não significa apenas utilizar um modismo imposto pelo novo discurso desenvolvimentista, preocupado com as aparências, ou seja, valorizar apenas a embalagem sem se preocupar com o conteúdo, procurando viabilizar ações de desenvolvimento que não causem transformações. Esta interpretação apaga o conteúdo político do planejamento. Participar significa tomar parte nas decisões e não apenas ser informado,

consultado ou receber parte de algum recurso (esmola). Os grupos sociais excluídos começam a descobrir que decidir é ter poder. É indispensável que se organizem novas práticas microdemocráticas, que se resgate a solidariedade e se construam novos relacionamentos, fazendo com que elas operem em função da qualidade da vida e do equilíbrio ambiental, e não mais para um simples acúmulo capitalista. O planejamento municipal tem que ficar a serviço do homem, e não o inverso.

Quais as formas organizativas específicas e os mecanismos mediante os quais é possível promover a participação social? Como sustentar a conciliação de objetivos quando se planeja de forma participativa? Como assegurar que os que participam, em nome de comunidades e organizações da sociedade civil e do governo local, são legítimos representantes? A cultura política tradicional tende a confundir mobilização social (reuniões para informar sobre as decisões) com participação social. A história do movimento social democrático revela que se não se passa da mobilização à tomada de decisões, todo esforço organizacional se dilui, criando grandes frustrações.

Pautadas em critérios de transparência administrativa, priorizando os interesses das comunidades excluídas, com o compromisso de facilitar a governabilidade, algumas prefeituras têm criado canais de participação política para os atores locais. Além dos conselhos setoriais já institucionalizados, a prática democrática desses municípios gerou comissões comunitárias, comitês populares, fóruns e conselhos municipais de desenvolvimento. Algumas Leis Orgânicas municipais criaram Conselhos, com funções consultivas, fiscalizadoras e deliberativas. Entretanto, muitos destes mecanismos existem apenas no papel, esperando normas posteriores que os regulamentem, e muitos também ficam prefeiturizados, operando como plataformas que apenas legitimam as decisões dos prefeitos. Além do mais, o sistema municipal pernambucano apresenta uma situação de fragmentação desses canais de participação. Na perspectiva de acesso a recursos, alguns prefeitos cuidaram em estruturá-los rapidamente de acordo com seu estilo de governo, sem nenhuma discussão com as comunidades. Existem vários programas setoriais que procuram viabilizar suas propostas por meio de Conselhos, sem uma gestão de interdependência múltipla, criando fragmentação e duplicidade.

Os Conselhos Municipais podem cumprir uma função descentralizadora dos processos decisórios locais de primeira ordem e convertem-se em instrumentos que podem estimular a democratização do

poder local. Esses Conselhos podem operar como plataformas locais de decisão, não apenas para concretizar a formulação do plano, mas também para garantir sua execução. A expectativa é de que os municípios se transformem no âmbito onde possa acontecer a redistribuição do poder, contribuindo para mudanças na cultura política. Os Conselhos podem virar esferas, nas quais os diversos atores sociais dialogam e influenciam nas decisões das políticas públicas locais, complementando o trabalho das instâncias políticas convencionais (Câmaras de Vereadores). Os Conselhos não governam, não legislam, mas transmitem demandas de grupos sociais que não encontram canais alternativos de representação fora do atual sistema de partidos. Eles funcionam, essencialmente, como órgãos de discussão, controle, opinião e comunicação social.

e. O momento de *elaborar o plano do plano municipal*, ou seja, de organizar e programar as atividades e os recursos indispensáveis para cristalizar o processo de planejamento. A efetividade do planejamento estratégico depende, em grande parte, da efetividade dos técnicos que o conduzem. Será necessário repassar conhecimentos, homogeneizar conceitos e dar ferramentas teóricas e metodológicas que permitam concretizar o processo de planejamento. É preciso criar capacidades técnicas locais para a análise e o processamento da informação. Os municípios precisam estabelecer uma estrutura mínima de técnicos que possam trabalhar como catalisadores numa modalidade de planejamento participativo, organizando o processo, preparando relatórios, programando os fóruns, o levantamento e a análise da informação. É necessário provocar o surgimento de capacidades e autonomia local de planejar e implementar ações para o desenvolvimento sustentável. Essa equipe provocará reuniões de trabalho em nível municipal, incorporando os atores envolvidos no processo de planejamento, procurando articular o apoio técnico indispensável para complementar as atividades programadas.

A metodologia de planejamento proposta privilegia o processo de produção conjunta de conhecimento e alternativas, centrado na relação equipe técnica/conselhos municipais, que respeita as interpretações e os saberes, e elabora cenários e novos saberes. A realidade social sempre é elaborada pelos atores que dela participam. O diagnóstico municipal, necessariamente, deve-se fazer com a participação da sociedade civil. É preciso fazer uma leitura da forma como os diversos atores percebem e interpretam sua própria realidade. De

alguma maneira, a equipe técnica e os facilitadores do processo devem capturar a racionalidade dos grupos populares, procurando distinguir entre preconceitos e falsas concepções, de um lado, e os desenhos objetivos, de outro. Também devem repassar as informações disponíveis e ajudar a ordenar os conhecimentos expressados pelos atores. Partindo da troca de informações, os participantes precisam construir um quadro de prioridades. Para a escolha das ações prioritárias, é indispensável hierarquizar os problemas com base em critérios elaborados coletivamente, como a urgência do atendimento ou a gravidade do impacto social na maioria da população. Definidas as prioridades, é preciso formular os objetivos gerais a serem alcançados. A eficácia desse processo depende muito do envolvimento e compromisso dos prefeitos e dos atores locais com as propostas de desenvolvimento e com a sua implementação. Depende também de uma grande carga de paciência para lidar com as turbulências sociais decorrentes do processo participativo, mediando entre as pressões do cotidiano e as necessidades de longo prazo.

f. O momento de *escolha das prioridades e formulação dos objetivos* municipais para alcançar o desenvolvimento sustentável. Estes objetivos não devem representar apenas uma lista de vontades coletivas. Eles devem ser factíveis, dentro das restrições existentes no município, em termos de tempo, capacidades técnicas, recursos naturais e possibilidades de financiamento. Em outras palavras, não é conveniente ter mais objetivos do que meios, capacidades e recursos para atingi-los. A escolha de cada alternativa de solução quase sempre traduz uma decisão crucial, no sentido de que os atores sociais envolvidos geralmente passam a conviver com a mesma ao longo da implementação. A escolha de alternativas está associada à definição de estratégias e mesmo ao desenho de modelos de gestão específicos. Cada estratégia representa um caminho a ser percorrido para a realização dos objetivos, passando por metas e ações determinadas.

Estas metas quantificadas expressam-se por meio de projetos específicos organizados sob a forma de programas de desenvolvimento municipal. As alternativas de ação precisam ser programadas, partindo das seguintes perguntas: Que fazer? Por quê? Quanto? Quando? Como? Onde? Quem?

É assim que nasce um plano municipal de desenvolvimento sustentável. Materializa-se num documento que define as orientações e os objetivos, nos quais se sistematizam e se justificam as decisões

tomadas coletivamente, indicando as atividades que devem ser executadas, os tempos, os recursos, as responsabilidades, os modos e as maneiras de conduzir os processos de implementação.

g. O momento de *reformular o papel do governo local*, construindo um modelo de gestão e sistema de acompanhamento das ações planejadas baseado na parceria. A gestão em parceria diz respeito a uma nova maneira de conceber a coisa pública e as relações entre atores sociais e institucionais. A gestão pública participativa tem a ver com novos princípios, práticas e técnicas de cooperação, procurando um maior envolvimento dos atores sociais nos processos de implementação e controle. O gerenciamento de processos de desenvolvimento sustentável não pode ficar no esforço e na vontade exclusiva dos prefeitos. Esse tipo individualista de gestão quase sempre reproduz os traços mais negativos da cultura política tradicional, que são o personalismo, o clientelismo, o paternalismo e o particularismo. É o mito do medo ou a ameaça de perda do poder, precisamente quando a sustentabilidade política depende da capacidade de distribuí-lo.

Isto traduz a necessidade de estabelecer e manter mecanismos de informação que permitam o confronto entre as metas propostas e os resultados alcançados. Para criar sinergia de recursos, é preciso romper com a cultura de trabalho institucional isolado, procurando atuar de forma integrada. Precisam desenvolver capacidade técnica e política para captar recursos financeiros para utilizá-los de acordo com as prioridades municipais. Historicamente, a maioria dos municípios nordestinos sempre viveu numa situação de dependência vertical diante de suas demandas técnicas e financeiras, e também decorrente do centralismo, uma inaptidão para criar redes ou consórcios que possam aumentar suas capacidades de negociação. Como vimos, após escolhidas as alternativas no processo de planejamento, é necessário avaliar os recursos materiais e financeiros indispensáveis à consecução dos objetivos.

É necessário institucionalizar as atividades de planejamento municipal, visando dar continuidade aos esforços de mudança estrutural. Na institucionalização do planejamento, a socialização das informações e conhecimentos para as entidades da sociedade civil é fundamental. A nova institucionalidade é condição necessária para consolidar a descentralização.

O especialista em método de planejamento

Qual o papel do planejador e do estrategista? Planejar o desenvolvimento sustentável na escala municipal é, sem dúvida, um trabalho complexo e contraditório, não apenas pela multidimensionalidade da abordagem, mas pela exigência de mobilização social. Isto pressupõe, entre outras coisas, o estabelecimento de um novo método participativo de planejamento e prática de cidadania, capaz de dinamizar as capacidades internas, aproveitar ou criar potencialidades, concretizando parcerias. Como vimos, o desenvolvimento municipal, a pobreza rural e a falta de oportunidades de trabalho produtivo só podem ser enfrentados em uma relação de parceria entre a sociedade civil e o Estado, ou seja, no estabelecimento de compromissos, onde as partes assumem suas responsabilidades.

A complexidade do trabalho de planejamento municipal sustentável não significa que o processo fique restringido ao esforço técnico dos especialistas. É preciso desmistificar o papel destes técnicos que, via de regra, não assumem compromissos com as causas de interesse popular, ficando desvinculados dos resultados e produzindo planos caros e sofisticados e, geralmente, inoperantes, por serem feitos enclausurados nos gabinetes. *Um especialista em planejamento municipal sustentável não precisa ser necessariamente um especialista em planejamento, mas, basicamente, em desenvolvimento rural e urbano sustentável e, particularmente, em método de planejamento. O planejamento municipal sustentável é um processo participativo, ou seja, planejamento feito pelos atores sociais envolvidos, com apoio dos especialistas em método de planejamento.*

Geralmente, para concretizar uma determinada ação do processo de planejamento, é preciso contar com a participação de um conhecimento especializado. Todos os atores envolvidos simplesmente não podem entender de todos os aspectos sociais, econômicos, ambientais, tecnológicos, institucionais e políticos que operam de forma interdependente. A análise de solos, por exemplo, diz respeito a um trabalho e a capacidades específicas, mas a escolha das alternativas de uso produtivo e sustentável deste recurso é, necessariamente, uma decisão de natureza socioeconômica que ocorre na arena política. Todo plano de desenvolvimento municipal precisa de conhecimentos específicos. Entretanto, nenhum especialista pode substituir o movimento social, ou seja, o esforço coletivo que constrói alternativas e decisões legítimas. Ninguém pode, nem deve, planejar sozinho, caso esteja preocupado com os resultados. O especialista em método de planejamento é, de alguma forma, um estrategista com visão de futuro que orienta os trabalhos, esclarece os debates, oferece compreensão sobre os fenômenos, mobiliza apoio, ajuda na análise e ordena-

mento das informações, contribui para a definição de critérios de escolha das prioridades, estimula o diálogo e procura o consenso.

A racionalidade do planejamento convencional

O futuro da sociedade local sustentável não se encontra à nossa espera. A sustentabilidade precisa ser construída coletivamente, mediante políticas e ações estratégicas concebidas a partir de diagnósticos multidimensionais, que tornem transparentes os problemas e as potencialidades, bem como construindo cenários que permitam enxergar a longo prazo, esclarecendo as tendências e o que pode acontecer no espaço municipal e mesorregional. O desenvolvimento sustentável é um produto da atividade humana que depende da abertura democrática, do acesso às informações, da modernização e parcerias institucionais, como também da mobilização e participação social. Só assim é possível afirmar e reafirmar o compromisso social com o futuro.

Entretanto, no domínio do planejamento convencional, o compromisso com o futuro associa-se a finalidades que se preocupam apenas com a obtenção de lucros e privilégios ou, simplesmente, com a satisfação de interesses particularistas. Nesta visão, o trabalho de planejamento aparece como um exercício racional que privilegia os aspectos técnicos, permanecendo no terreno do quantificável e rentável. Assim, a construção do futuro fica sob responsabilidade dos especialistas das firmas consultoras, nas quais, geralmente, não se questionam as causas dos problemas, criando-se um divórcio tripartite entre a cultura, a política e a técnica.

No domínio do planejamento convencional, também acontece um distanciamento entre o momento de elaboração e a fase de implementação do plano. Esse corte no processo decorre do pensamento mecanicista, bem como da visão burocrática ainda incubada nos modelos centralistas de administração pública. No palco desse trágico processo de planejamento, surge um grupo de atores técnicos, treinados “cientificamente”, que são os que pensam, atuando junto a outro grupo de autoridades, treinadas “partidariamente”, que são as que decidem, dominando um grupo de comunidades, treinadas “assistencialmente”, que são as que fazem certas atividades, para se tornarem beneficiários. A cultura política dominante legitima este divórcio entre pensar o plano, decidir sobre os objetivos do plano, fazer o plano e ter acesso aos benefícios do plano. Na realidade, o pensamento racional nunca expressa uma perspectiva despolitizada ou neutra. Muitos dos planos convencionais revelam e legitimam os interesses dos grupos sociais dominantes. Entretanto, quase sempre são redigidos pela tecnoburocracia, em nome do povo, do bem-estar coletivo, do interesse nacional, da

competitividade e, ainda, da “sustentabilidade” em voga, baseados num discurso politiquero e populista que deve ser demistificado.

Planejamento participativo do desenvolvimento municipal

O conceito de planejamento municipal diz respeito ao processo técnico-político que permite a identificação de objetivos, alternativas e ações que devem ser executados pelo governo local, junto às comunidades e atores sociais envolvidos, visando atingir o desenvolvimento sustentável. O trabalho de planejamento, além de minimizar o risco da improvisação, possibilita a sistematização consciente de um conjunto de decisões que servem para orientar as ações futuras do município. O processo de planejamento municipal do desenvolvimento sustentável é basicamente uma tarefa coletiva, baseada no princípio da solidariedade, entre o governo local (Estado) e a sociedade civil organizada (comunidades, associações, ONGs, empresas privadas, sindicatos, etc.). Ao governo local corresponde guiar, mediante planejamento, a formulação da estratégia local de desenvolvimento, bem como estabelecer a responsabilidade entre este e as demais instituições da sociedade. Dentro de uma perspectiva democrática, por conseguinte, o impacto transformador desse processo está condicionado, em grande parte, pela capacidade do Estado para estimular a participação social e o envolvimento da variedade de atores sociais. Planejar a sustentabilidade não é apenas um esforço de racionalidade técnica que visa garantir a factibilidade de ações e projetos, mas, principalmente, um diálogo e um processo de negociação entre atores sociais interessados, assegurando que tais ações e projetos expressem o consenso da sociedade local.

O desenvolvimento sustentável precisa de um sistema de governo que assegure uma participação social efetiva no processo de tomada de decisões. A participação social no processo de planejamento municipal representa não apenas um recurso que possibilite alcançar maior eficiência na gestão pública, mas, também, um instrumento para *distribuir poder entre os atores tradicionalmente excluídos*, democratizando o governo local. Todo planejamento local participativo é, sobretudo, um diálogo ou encontro entre atores sociais e organizações representativas da sociedade civil, por um lado, e as instituições públicas, por outro, para definir objetivos e influenciar no rumo e no conteúdo dos processos de desenvolvimento. Como processo político, o planejamento reconhece que a dinâmica da sociedade municipal envolve divergências de objetivos, valores, projetos sociais, interesses e reivindicações, que são peculiares aos vários segmentos. As forças econômico-sociais e políticas, sejam organizadas ou difusas, sempre atuam influenciadas estrategicamente por visões diversas.

Com frequência, essa diversidade de interesses manifesta-se na forma de *conflitos*. O planejamento participativo, numa sociedade local hierarquizada que vem relegando às comunidades a condições de exclusão, necessariamente abre espaços para cobranças e expressão de problemas que afetam seu cotidiano. Os conflitos que ocorrem geralmente em torno do acesso a recursos financeiros só podem ser resolvidos mediante critérios bem definidos.

Assim, o sucesso da ação planejada está na superação dos eventuais conflitos, mediante processos de negociação. O trabalho de planejamento participativo sempre deve considerar a possibilidade do conflito entre atores, procurando condensá-los e transformá-los em formas articuladas de gestão. Por isso, desde a fase inicial do processo de planejamento, é necessário definir normas e critérios que permitam orientar os procedimentos, definir as prioridades, assegurando o surgimento de consensos.

Sistema de informação

Nessa perspectiva, é necessário dar especial importância às atividades relacionadas com a *informação e comunicação*, visando diminuir as distâncias existentes entre o governo municipal o setor privado e sociedade civil. A desinformação ou a falta de informação geralmente condena as comunidades à ignorância, condicionando uma espécie de medo coletivo ou impotência para agir e construir futuros. A informação, como instrumento de planejamento, precisa ser confiável e consistente, além de atualizada e acessível. As comunidades sempre ganham poder mediante a informação e o acesso às decisões significativas “O homem só é verdadeiramente homem, no sentido mais completo da palavra, quando age” (George Lukacs, 1975).

A dimensão política do planejamento

Há uma crescente descrença no modelo de desenvolvimento quantitativo para resolver os problemas de pobreza e desemprego. A equalização de oportunidades requer eliminação dos constrangimentos sociais e culturais decorrentes da cultura política dominante. A saída da exclusão social passa pela porta política, ampliando as práticas democráticas, mediante a construção de esferas locais de participação e de construção da cidadania. Não é suficiente participar apenas elegendo seus representantes por intermédio dos partidos políticos.

O atual debate sobre planejamento municipal do desenvolvimento sustentável passa cada vez mais pela dimensão política. Repensar o planejamento

convencional para desenhar uma política qualitativa de modificação das estruturas locais equivale reconhecer a necessidade de fortalecer o processo de democratização, passando, necessariamente, pela descentralização da gestão e pela modernização das instituições. A escolha de estratégias municipais de desenvolvimento sustentável – o planejamento de mudanças estruturais – vai depender da forma como o governo local aplica as políticas de descentralização e promove a indispensável abertura democrática, que é o único mecanismo político capaz de construir o consenso social partindo da diversidade de interesses.

Entretanto, também é preciso fugir da mistificação acerca da participação social promovida pelo pensamento populista, como se ela por si só fosse condição suficiente para construir as bases de uma sociedade sustentável e promoção de transformações. Essa postura leva a outro tipo de determinismo político, em detrimento dos aspectos técnicos, gerenciais e institucionais.

Uma democracia fechada

O conceito de democracia representativa esta seriamente questionado. Existe uma íntima articulação entre a estrutura econômica da sociedade e a forma de gestão política que ela cria, permite e recria. Pratica-se uma democracia fechada, na qual os contingentes sociais majoritários – constituídos de analfabetos, desinformados, desempregados, desesperados e marginalizados – servem de tempero para o assistencialismo e o paternalismo. O assistencialismo público transforma-se na base legítima que sustenta o sistema de democracia fechada, que, via de regra, se identifica com a liberdade de mercado. A democracia sempre morre ou agoniza onde a desigualdade se multiplica. Como pensar em democracia, por exemplo, se os homens não são iguais perante a lei? A democracia, para que seja algo mais que uma máscara que esconder interesses de classe dominante e controle indireto de recursos, precisa criar mecanismos nos quais os cidadãos tenham possibilidade de influenciar nas decisões que moldam seu destino.

Nos municípios brasileiros, a Câmara de Vereadores é a principal instância do governo por meio da qual se anuncia e opera o poder político local, expressando, de forma indireta, a vontade dos atores sociais e das comunidades de cidadãos. Embora sendo mecanismo de representação fundamental para o sistema democrático, trata-se de um espaço geralmente subordinado ao peso dos segmentos dominantes e anéis partidaristas. Sabemos que o sistema eleitoral não assegura uma real representatividade social, nem garante transparência ou competência política dos governantes eleitos. Infelizmente, a falta de mecanis-

mos para o controle social das políticas públicas, acentuada pelos comportamentos clientelistas, sustenta e reproduz processos decisórios que apenas privilegiam interesses particulares, em detrimento dos segmentos sociais excluídos. Assim, fica estabelecida uma grande distância entre os “representantes” e os grupos de eleitores, construindo uma condição de ilegitimidade e mau uso da representação que alimenta a frustração e o descontentamento. O representante, após ocupar o posto, frequentemente termina transformando-se num sujeito separado da base social, que se coloca acima dela, dominando-a.

Sem abertura democrática, por conseguinte, os segmentos excluídos socialmente geralmente ficam impossibilitados de agir e fazer. Essa possibilidade coletiva de construir futuro, propondo alternativas indispensáveis à realização dos objetivos que as comunidades querem alcançar, não se pode transformar em realidade. Por isso, o desenvolvimento sustentável depende muito da forma de fazer política. Isto não significa que todo processo de abertura política vai chegar a produzir sustentabilidade social. Quando os processos participativos não se apresentam acompanhados de acesso ao poder decisório, à informação, aos recursos financeiros e à capacidade de gestão, a abertura política bem pode ficar na gaveta das frustrações coletivas.

Descentralizando o desenvolvimento

No contexto da reorganização da economia e sociedade brasileiras, sob as coordenadas da globalização, o epicentro da luta pela modelagem de uma sociedade sustentável é transferido para o município. O município, entendido como instância político-administrativa de menor escala, surge como o cenário territorial mais adequado para testar a possibilidade de conciliar o crescimento econômico com proteção ambiental e distribuição mais equitativa de riquezas. Esse caminho precisa da descentralização governamental. Descentralizar, nesta perspectiva, não significa fazer, em nível municipal, as mesmas tarefas que foram feitas pelo governo central. Isso apenas significa dançar ao ritmo musical de mesmo frevo, em um espaço físico menor, reproduzindo os mesmos erros. Descentralizar é muito mais que um repasse de responsabilidades e funções para o município. Trata-se de uma real mudança no estilo de administrar, ou na forma de gerenciar a coisa pública em nível municipal, procurando organizar o processo de desenvolvimento local, não simplesmente uma troca de cenário.

Muitos confundem descentralização com privatização, traçando a trajetória de desenvolvimento municipal a partir do funcionamento do mercado, buscando principalmente objetivos de eficiência administrativa. A descentralização, como alternativa político-administrativa, sempre precisa desenvolver capacida-

des gerenciais para se tornar eficiente. Mas a descentralização deve ser pensada em termos de um novo paradigma de desenvolvimento, que represente uma mudança qualitativa na dinâmica da gestão pública, capaz de estabelecer novos relacionamentos entre as instâncias de poder e as comunidades. A descentralização, como forma de democratizar práticas decisórias e como estratégia de distribuição do poder dentro da sociedade e no interior do Estado, facilita o processo de planejamento do desenvolvimento sustentável. Entretanto, como foi anunciado, ela não promove, necessariamente, a execução de políticas sustentáveis, caso os municípios não estejam financeira, técnica e politicamente preparados para impulsionar mudanças estruturais.

Muitos também confundem descentralização democrática com desconcentração burocrática. É a lógica encontrada em alguns programas de desenvolvimento, que afirmam estar descentralizando suas ações para o nível comunitário e municipal, mantendo, entretanto, no nível central, o controle e a decisão final das ações.

O espaço territorial

O desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo tem dado origem à formação de espaços municipais diferenciados, pelo menos no que tange às questões de distribuição dos investimentos e forças produtivas. Nas diversas etapas de acumulação histórica, foi condicionada uma determinada forma de funcionamento econômico nos diferentes municípios. O espaço municipal é sempre uma construção histórica feita pela sociedade. Cada município tem sua própria estrutura socioeconômica e suas próprias condições produtivas e ambientais, que são relativamente específicas e determinam processos de desenvolvimento particulares; constituem espaços territoriais heterogêneos que reagem de diferentes maneiras aos impulsos e tendências maiores que surgem do sistema regional, estadual, nacional e mundial.

Essas realidades econômico-geográficas incorporam diferentes potencialidades e, por conseguinte, definem diversas perspectivas, sendo necessário um esforço de análise para interpretar as mudanças nos cenários externos e as oportunidades relevantes para seu desenvolvimento. Por isso, o planejamento municipal tem que se situar primeiro no contexto regional e estadual. É impossível compreender as dinâmicas econômicas locais fora do contexto da sua inserção nas tendências mais amplas, que representam o seu quadro de referência. O município é, basicamente, um sistema em constante movimento, aberto ao movimento desigual e combinado do capital no espaço, o que torna necessária a análise das relações entre as diversas estruturas. Também precisamos entender

a trajetória histórica que contribuiu para a organização do espaço territorial, procurando operacionalizar um abordagem micro-macro, a partir de uma visão sistêmica da realidade, na qual o local seja articulado com o global e a parte com o todo.

É em nível do espaço territorial de cada município onde se concretizam a descentralização político-administrativa e as decisões locais de desenvolvimento. Os movimentos sociais, as iniciativas, os reclamos e as reivindicações dos diferentes atores sociais estruturam-se em torno do município, que tem fronteiras definidas, nas quais sempre opera alguma forma de poder local. O planejamento municipal é sempre uma atividade sociopolítica, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais, que se movimenta partindo de decisões políticas. É a coletividade política municipal a força dotada de capacidade para tomar decisões e orientar os processos locais de desenvolvimento. Com frequência, os próprios atores locais resistem à definição de um espaço regional, afirmando suas tradicionais fronteiras político-administrativas. É por isso que o espaço territorial municipal se revela como a principal unidade de planejamento. É possível planejar na escala meso-regional mas, nesta conjuntura de reforma e descentralização da máquina do Estado, é ilusório pensar em conduzir os processos de desenvolvimento sem a participação direta dos municípios.

Entretanto, por exemplo, é possível que os objetivos do plano municipal identifiquem a necessidade de racionalizar o manejo dos recursos hídricos locais. Nesta perspectiva, sem dúvida, o estudo e o manejo da correspondente bacia hidrográfica passam a ser a nova unidade de planejamento, fundamentada na estrita relação entre água e solo com a existência humana.

Geralmente, o plano municipal define um instrumento de ação que opera dentro de um determinado território. Entretanto, o território municipal não é um espaço homogêneo, mas um complexo físico diferenciado integrado por vários elementos que se combinam: topografia, solos, clima, hidrologia, recursos naturais, paisagem, vegetação, geologia, geomorfologia, etc. São elementos que definem as condições de vida e as formas sociais de produção, que contribuem para estruturar a economia, condicionando o padrão de distribuição da população nas zonas rurais e urbanas, o ordenamento da infra-estrutura, entre outros fatores.

O desenvolvimento sustentável do município depende, em grande medida, dos recursos naturais disponíveis dentro de seu próprio espaço territorial. Este espaço geralmente revela uma grande diversidade, como resultado histórico da combinação dinâmica de fatores naturais, físicos e socioeconômicos. Essa diversidade expressa-se no zoneamento geográfico municipal, no qual aparecem espaços naturais, espaços produzidos e espaços artificializados. A informação

básica da quantidade, das características e qualidade dos recursos existentes nestes espaços é condição básica para construir e aperfeiçoar o processo de planejamento local, particularmente para identificar as potencialidades e direcionar os investimentos produtivos. O zoneamento territorial permite não apenas racionalizar o uso dos recursos naturais, mas também orientar o processo de distribuição das forças produtivas no espaço municipal. Os problemas socioeconômicos do município sempre precisam ser localizados geograficamente. Idealmente, este zoneamento pode ser efetuado combinando as informações cartográficas e os dados georeferenciados existentes (Sistema de Informações Geográficas), com trabalhos de pesquisa participativa realizados junto às comunidades rurais, procurando esclarecer as formas específicas de produção e a rede fundiária estruturada dentro de cada um dos subespaços identificados. Só assim é possível entender a diversidade do espaço municipal e as formas como evoluem e se transformam os sistemas agrários.

O planejamento municipal não pode perseguir objetivos econômicos e ambientais até que seja adotado um conjunto de mecanismos e instrumentos que permita o ordenamento do território municipal. Cada município deve contar com cartas topográficas, estudos de solos, hidrologia e climatologia de pelo menos vinte anos contínuos. Infelizmente, constata-se a inexistência de informações de solos e recursos naturais feitos para cobertura municipal e em nível detalhado (escalas 1:25.000 e 1:50.000). As escalas macro, em que se têm registrado as informações de solos ou desenhado o zoneamento territorial, têm sido funcionais apenas para fins de planejamento regional centralizado e tomada de decisões muito abrangentes. Grande parte dos estudos foi realizada de forma vertical, sem consultar as demandas e os problemas das comunidades e segundo uma abordagem mecanicista, na qual a realidade territorial é pensada de forma unidimensional, considerando apenas os elementos físicos, visando orientar ações estruturadoras e justificar investimentos de infra-estrutura, sem considerar a lógica da interdependência com a dimensão social e cultural.

A diversidade do meio físico sub-regional e municipal demanda a construção de um sistema de informação geográfico adequado às demandas do planejamento local, que permitam o conhecimento das potencialidades naturais e da sustentabilidade real dos recursos.

No presente, a maioria dos municípios não conta com mapas completos e zoneamento do seu próprio território, onde o governo e a sociedade civil possam orientar-se e direcionar seus esforços produtivos. É urgente unificar a base cartográfica do Estado de Pernambuco. Tampouco contam com inventários de recursos de água superficiais e subterrâneas, incluindo a identificação de fontes alternativas de água-doce, qualidade desses recursos e das atividades humanas que os afetam. O manejo da água, como bem social sustentador da vida e en-

quanto recurso vulnerável, exige um planejamento integrado de longo termo, que incorpore considerações econômicas, sociais e ambientais, constituindo parte integrante do plano de desenvolvimento municipal.

A realidade física do ambiente natural permanece desconhecida, dificultando a construção do futuro. Os usuários do recurso terra, particularmente as organizações de pequenos produtores, permanecem sem informação sobre os usos agrícolas mais apropriados, ficando sem orientações sobre os tratamentos técnicos indispensáveis para resolver as restrições naturais, melhorar os níveis de produtividade e criar sustentabilidade. Assim, os micro e pequenos produtores continuam à margem do processo produtivo de qualidade, agravando suas desigualdades competitivas, que consolida um tipo de integração passiva com o mercado. Os trabalhos da ATER, a questão do gerenciamento dos recursos hídricos e as operações das instituições de crédito também ficam sem orientação, forçados a impor fórmulas técnicas e financeiras não-diferenciadas.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA SOCIEDADE LOCAL

Introdução

Todos sabemos que o Poder Executivo brasileiro se encontra integrado por três esferas de poder: federal, estadual e municipal. A partir da Constituição de 1988, apareceu um conjunto de instrumentos legais para promover, de forma autônoma e descentralizada, processos locais de desenvolvimento socioeconômico, ambiental, cultural e institucional. Essa autonomia significa que o município tem o poder, ou a capacidade, para administrar seus próprios assuntos, definidos na Constituição da República. O município tem capacidade para se auto-organizar, para elaborar sua própria legislação em áreas definidas, bem como para se auto-administrar. E isso traduz uma oportunidade histórica para construir um novo tipo de sociedade, partindo de um imaginário orientado pelos princípios da sustentabilidade: democracia política, equidade social, eficiência econômica, conservação ambiental, diversidade cultural e liberdade espiritual. Processos baseados em esquemas de governança mais participativos, no conhecimento, na informação, que permitam carregar sinergias entre atores representativos. Possibilitam, em outras palavras, dimensionar o desenvolvimento sustentável, partindo do bairro, das comunidades, das associações e, particularmente, do próprio município como a unidade do Estado mais próxima do cidadão brasileiro.

Antes de falar de planejamento participativo como estratégia e instrumento orientador da transição para um novo tipo de sociedade local, é conveniente insistir na oportunidade histórica de mudança que incorpora o processo de descentralização. O município passa a constituir uma esfera estratégica para fomentar o exercício da cidadania, baseada no conhecimento e orientada por novos valores. Nesse espaço, nessa unidade político-administrativa-territorial, é possível articular o movimento social, a identidade cultural, as práticas sociais e os processos de produção de conhecimentos, para definir um caminho alternativo de sociedade. É no âmbito local

que interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infra-estrutura, os intermediários comerciais e financeiros, com o meio natural. Desde o pequeno mundo cultural do local nordestino, lembrando Paulo Freire, ainda é possível resistir, reviver sonhos e utopias, e alimentar a esperança.

Dimensionar o desenvolvimento sustentável, partindo do espaço municipal, supõe a existência de uma imagem que vise à construção do futuro, a um projeto de sociedade, a um plano que oriente a implementação de políticas efetivas que contribuam para a mudança de relacionamentos. E isso significa lidar com o longo prazo, porque as transformações das estruturas injustas e insustentáveis só podem ser atingidas no longo prazo, criando a responsabilidade de começar a atuar de imediato. Porque o futuro se constrói partindo do presente e sobre as condições herdadas do passado. Sem uma responsabilidade prospectiva – essencialmente moral –, sem uma preocupação comum pelo bem-estar e destino dos pernambucanos que ainda não nasceram, não é possível cuidar do futuro. Esse sentimento de proteção da qualidade de vida das gerações presentes e futuras, essa compreensão de que os interesses do presente e do futuro são indivisíveis são, principalmente, responsabilidades do Estado, das autoridades responsáveis pela gestão pública e pela sociedade civil organizada. Porque o mercado, via de regra, é incapaz de responder às necessidades humanas fundamentais, particularmente das comunidades mais pobres, ou seja, necessidades de subsistência, proteção, afeto ou amor, participação, entendimento, criatividade, ócio, identidade e liberdade. E também porque o mercado sempre persegue um horizonte temporal de curto prazo, tendendo a intensificar o uso dos recursos naturais, a aumentar os processos de entropia.

O município é a instituição estratégica que expressa os interesses de curto e longo prazo dos segmentos majoritários da população do interior dos Estados nordestinos. O município é o responsável de orientar o processo de transição para um modelo sustentável de desenvolvimento local. E isso exige o desenvolvimento de uma *nova institucionalidade* – democrática, moderna, representativa, transparente e competente – que possibilite o planejamento de forma participativa, junto ao povo. Exige mecanismos diferenciados de gestão que articulem o governo local, bem como amplas parcerias do município com a sociedade. A transição, a construção do futuro, depende da qualidade e determinação política para criar condições políticas e energias coletivas, culturais e espirituais, para mudar relacionamentos. Depende também da organização do povo, de diálogos e de alianças entre atores dentro de espaços de participação, institucionalizados ou não. Estamos falando de mecanismos democráticos, entendidos como oportunidades para o envolvimento

mento das pessoas na vida social, econômica e política local, como formas concretas de processamento de interesses e intervenção direta na tomada de decisões; unidades de “empoderamento” que permitam a mobilização da experiência e a criatividade dos atores sociais, fortalecendo sinergias e possibilitando o controle das políticas públicas.

Cultura e mudança de relacionamentos

Por que insistir tanto em princípios e valores universais quando se trata de entender o significado e as formas de planejamento participativo? A capacidade de construção do futuro depende dos valores, das orientações e dos objetivos, tanto quanto das circunstâncias, recursos, instrumentos de análise e possibilidades técnicas e financeiras de intervenção. Como diz o sociólogo Fernando Henrique Cardoso na mensagem enviada ao Congresso Mundial de Convergência Participativa realizado em 1977, em Cartagena, Colômbia “são os valores os que podem mobilizar politicamente e articular a base social da mudança”. Modelar uma imagem de futuro, em realidade, não é um processo automático; traduz, com frequência, conflito, turbulências, ruptura com o estado de coisas, bem como energias políticas, emoções coletivas, articulações sociais, mudanças de atitudes e comportamentos. Daí a importância da participação, como pedagogia, como prática da cidadania, como preparação para a liberdade, como capacitação orientada à mudança de valores e relacionamentos.

Sem dúvida, o planejamento democrático configura a possibilidade de que os cidadãos organizados tenham um papel relevante no processo de desenvolvimento da sociedade. Mas de que serve todo um esquema participativo sem o paradigma baseado nos princípios e valores da sustentabilidade? Podemos articular atores, promover um processo de diálogo, tentar converter os interesses particulares em objetivos públicos compartilhados e, no entanto, permanecer prisioneiros do mesmo desenvolvimentismo. Quais valores e princípios? Os valores de quem? O futuro e as prioridades de quem? Vamos continuar, por exemplo, considerando o crescimento econômico como um fim em si mesmo, ou como um meio para assegurar o bem-estar e a qualidade de vida das gerações presentes e futuras? Qual é o sentido do crescimento econômico ilimitado se o dinheiro gerado tem ou deve ser investido na correção dos próprios problemas criados pelo crescimento? De que serve um planejamento democrático se não contribui para resolver esses problemas invisíveis da pobreza que se referem à subalternidade, à falta de

proteção, de identidade e de liberdade? De que servem as decisões participativas que promovem esquemas econômicos que não consideram o valor real do capital de recursos naturais empregados nos processos? De que serve essa massa de projetos comunitários antipobreza, ainda quando identificados, negociados e gerenciados pelas próprias associações, se não se consideram os valores, as práticas e os comportamentos que explicam, negam ou inferiorizam as pessoas, bem como os símbolos de identidade, integração social e confiança coletiva, ao longo do tempo?

O planejamento democrático e interativo, aplicado à construção de uma sociedade sustentável, precisa de um novo paradigma de desenvolvimento. Porque neste momento histórico de crise e desesperança, a questão fundamental dos municípios pobres nordestinos não é arremedar os padrões de produção e consumo das sociedades modernas, mas a escolha de um caminho de transformação que possibilite, na medida do possível, o bem-estar humano, a auto-dependência e a conservação dos recursos naturais incorporados às atividades produtivas. Essa expectativa evolucionista, essa angústia de progresso material que imita modelos do chamado “primeiro mundo” são geralmente sonhos construídos sobre bases ingênuas e, certamente, equivocadas. A tentativa política de implementar essa clonagem social pode ser, simplesmente, um esforço suicida. Implica aprofundar os relacionamentos de dependência e subalternidade, alimentar as agressões antrópicas e promover processos de democratização sem liberdade.

É simplesmente um mito pensar que municípios como Moreilândia e Mirandiba, em Pernambuco, ou Sumé e Monteiro na Paraíba possam incorporar um modelo de crescimento econômico altamente dinâmico, capaz de incluir a grande parte da sua população. Para municípios desse tipo, é preciso construir um projeto alternativo de sociedade municipal. Esse projeto, esse modelo, não existe todavia e precisa ser inventado ou se encontra em processo de nascimento. Claro que todos os municípios devem perceber as mudanças que acontecem ao seu redor e ser capazes de incorporá-las aos seus planos de desenvolvimento. Entretanto, perante a pobreza local, quais os conceitos, princípios, enfoques e prioridades para moldar o desenho de um modelo alternativo de desenvolvimento. É difícil pensar num futuro alternativo quando o imaginário se encontra contaminado pelo materialismo economicista. A resistência é muito grande, todos se agarram aos modelos conhecidos. É difícil repassar a idéia de que o modelo neoconservador dominante incorpora elementos autodestrutivos e insustentáveis. Trata-se de uma barreira cultural e ideológica difícil de traspasar; técnicos e políticos persistem em domesticar a realidade, procurando adaptá-la segundo seu modelo mental e paradigma dominante. De que serve um planejamento demo-

crático que, em nome do desenvolvimento, legitima processos de autodes-truição?

Podemos afirmar que o processo de construção de uma sociedade sustentável é, fundamentalmente, um problema cultural. Entender a capacidade das sociedades locais para se automobilizar e mudar relacionamentos passa por *entender o papel da cultura no processo de desenvolvimento*. Estamos falando do conjunto de traços distintivos, materiais, espirituais, intelectuais e emocionais que caracteriza um determinado grupo social e que compreende – além das artes e das letras – modos de vida, direitos humanos, sistema de valores, tradições e crenças. (UNESCO, Futuresco-Cultura, 1994). E isso significa que o processo de planejamento da sociedade municipal sustentável não se constrói apenas sobre bases técnicas, racionais, lógicas, materiais e quantitativas. Não é um simples movimento lineal de causa e efeito desligado dos aspectos subjetivos que, sendo invisíveis, são essenciais. Daí a importância das técnicas pedagógicas participativas no processo de planejamento democrático; a necessidade de repensar e criar metodologias interativas de elaboração de planos municipais, de modo a adaptá-las ao processos de descentralização e democratização.

O planejamento participativo – a participação social – deve ser entendido como processo de aprendizagem e conquista; ele mexe com a estrutura de poder e, por conseguinte, com a cultura política. Pode ser um processo cheio de contradições, decorrentes das estruturas de dominação local, cujos atores resistem a mudanças de relacionamentos que debilitem seu *status*, determinado por padrões culturais de uma sociedade onde persistem traços de “coronelismo” que inculcam nas comunidades atitudes de submissão. Os camponeses têm vivido continuamente expostos a relacionamentos que negam o envolvimento na esfera de tomada de decisões, a expressão da opinião, condicionando um mundo local que nega a democracia falando de democracia.

A vida social, como sabemos, incorpora modos semelhantes de pensar e agir, define costumes coletivos, formas relativamente uniformes de ação que representam comportamentos e condicionam relacionamentos. Esses padrões estão escondidos, mas expressam-se na maneira regular de sentir e agir, indicando como as pessoas estão pensando. Estamos falando de maneiras de pensar e de querer, de emoções, certas energias e atitudes que existem no mundo subjetivo comunitário, transmitidas e reproduzidas pela socialização (A. Jordán e G. Williamsom, BNB/PNUD/ABC, 1997). Esses sentimentos e essas emoções se contemplam nas ações individuais e coletivas. As emoções representam o fundamento das formas de agir das pessoas. Como fomentar um emocionar coletivo, como a torcida de futebol dirigida a construir um

novo tipo de sociedade? Como fazer que as comunidades assimilem novos valores e exerçam uma prática coletiva de defesa e criação de direitos. O direito à liberdade de expressão, sabemos, torna-se inócuo quando as pessoas não estão educadas, informadas e organizadas ou não têm espaços nos quais formular suas demandas. Mesmo entre camponeses organizados, os valores da cultura de assistência, clientelismo e dependência de favores para o exercício da cidadania revelam-se ainda muito fortes. Daí a necessidade de mudar a *cultura política*, de promover processos de “empoderamento”.

E isso, realmente, é muito difícil de se fazer. Vivemos numa época em que a ideologia dominante valoriza o progresso material e o sucesso individual. É muito difícil romper com essas relações que representam o desejado invisível, o pensar conhecido. O mundo em que vivemos é sempre o mundo que nós configuramos por meio dos relacionamentos. Essa sociedade desigual, injusta e insustentável consolida-se, estrutura-se, mediante uma dinâmica de relacionamentos entre seres humanos, entre classes sociais. Esse mundo materialista e individualista está condicionando uma imagem de futuro economicamente determinada, uma sociedade insatisfeita. A nossa qualidade de vida e bem-estar é equiparada ao consumo material. A necessidade de produzir fica fechada na lógica do lucro. E esse lucro é obtido, com muita frequência, gerando exclusão, concentração e exploração ambiental. Estamos construindo uma personalidade narcisista que revela uma “profunda indiferença para com tudo que não seja do interesse exclusivo de próprio indivíduo” (Jurandir Freire Costa, 1984).

Entretanto, se o mundo em que vivemos – de acordo com Maturana – configura-se nos relacionamentos que estabelecemos com os outros, é possível mudá-lo, criando relacionamentos alternativos. A cultura, quando se encontra fechada pelo poder político dominante, estabiliza relacionamentos. Se uma pessoa estabelece um relacionamento competitivo ou manipulativo com outra pessoa, não é possível estabelecer parcerias, não se permite o nascimento da confiança, da troca, da compaixão, da solidariedade. Sem solidariedade, sem amor, sem confiança, sem sinergia, é muito difícil sustentar um processo de transição para uma sociedade sustentável. Essa energia espiritual, essa subjetividade, está presente em como trabalhamos, comemos, brincamos, conversamos, namoramos e no destino que damos a nossa renda. A participação social é um instrumento que possibilita a mudança de relacionamentos.

Toda essa estrutura valorativa e ideológica indispensável para ativar a transição para uma sociedade sustentável. Toda essa nova subjetividade carregada de *rebeldia moral* e atitudes críticas sobre as formas injustas e insus-

tentáveis de vida e padrões culturais dominadores e alienantes. Todo esse sentimento de esperança e compromisso existencial com a sorte dos pobres, e com a vida em geral, depende da educação, da organização social e da capacitação intelectual. Semear esses valores essenciais para o desenvolvimento humano e sustentável – como justiça, solidariedade, unidade, direitos humanos e amor político – supõe mudanças nos relacionamentos pessoais e coletivos. A formação de uma consciência social crítica, como condicionante estratégico da construção da sociedade municipal sustentável, passa pela mudança das relações individuais e sociais. O Estado, a sociedade civil organizada e o movimento social têm um papel considerável, estimulando o “empoderamento”, informando, esclarecendo ao povo.

Participação social

Desde a década de setenta, estamos falando de participação social. Ela virou diretriz e estratégia de ação nos planos e programas de desenvolvimento em quase todos os chamados países “subdesenvolvidos”. Porque inúmeros estudos de avaliação demonstraram que se as comunidades não se sentiram envolvidas nas iniciativas e ações de desenvolvimento, particularmente na dimensão social, as perspectivas de permanência a médio e longo prazo expressam-se limitadas. Ficou muito claro que as práticas participativas levam a processos que articulam e incluem os diversos atores sociais; as comunidades apropriam-se dos resultados do esforço conjunto. O discurso da participação popular e comunitária virou moda, e, salvo os segmentos mais reacionários da sociedade, quase todos os demais segmentos sociais levantaram sua bandeira de luta. Uma enorme literatura foi produzida sobre o tema.

Hoje, o renovado grito pela participação social desses importantes atores institucionais resulta da urgente necessidade de corrigir situações insustentáveis – processos sociais injustos e patológicos operando junto a processos de degradação ambiental e ecológica – produzidas pelas políticas de ajuste executadas e recomendadas por eles mesmo.

Entretanto, as avaliações também demonstraram que existem diferentes interpretações e formas de participação, e que houve muito mais discurso que efetivo envolvimento das comunidades na definição e implementação de decisões e processos. E isso significa que os conceitos e as práticas de participação, como abstrações da realidade e formas de relacionamento, se apresentam histórica, cultural e socialmente determinados, significando que necessariamente variam de acordo com as classes ou atores sociais que as for-

mulam e as constroem. Grande parte das definições sobre participação desprende-se das resoluções das Nações Unidas, que visam criar oportunidades que capacitem toda a comunidade a *contribuir*, ativamente, e *influenciar* no processo local de desenvolvimento, procurando distribuir com equidade os benefícios desse processo (United Nations, 1981).

Neste documento não é possível entrar no estudo da grande diversidade de conceitos e modalidades de participação social. Mas é indispensável fazer uma distinção entre participação social e participação comunitária. Participação social diz respeito ao envolvimento dos diversos *atores sociais* na vida social, econômica e política, mediante mecanismos e canais que permitam entrar e influir na esfera decisória, na qual se define a direção que vai tomar o processo de desenvolvimento. Quando falamos de participação comunitária, estamos pensando no envolvimento direto das *pessoas pobres* nas decisões locais, criando capacidades de autogestão e fomentando a microdemocracia.

O pensamento liberal reduz a participação ao envolvimento passivo do povo na procura de adesão ou apoio às propostas emanadas pelas autoridades. Trata-se de lograr o consentimento dos atores subalternos à iniciativa definida pelos grupos dominantes. Condiciona-se uma cidadania passiva, mediante a qual as comunidades podem influenciar em certas questões da vida local, desde que não afetem interesses fundamentais ou promovam a mudança de relacionamentos (C. Jara, 1998). Surge daí um conjunto de projetos imediatistas, paternalistas, clientelistas e especialmente fragmentados. Cria-se um estado de imobilidade política, nega-se a liberdade, apagam-se os processos de “empoderamento”. O envolvimento se limita a meras consultas para legitimar a ação governamental e, freqüentemente, para ganhar renda eleitoral. O discurso participativo concretiza-se como uma estratégia dirigida a manter o controle social e político e, por conseguinte, o *status quo*. Com freqüência, essa participação combina-se com mecanismos de manipulação empregados para recrutar mão-de-obra gratuita nos programas de desenvolvimento. Mesmo quando as propostas de projetos consultadas respondem às chamadas *necessidades sentidas*, elas privilegiam certas linhas de trabalho institucional ligadas aos interesses dos grupos dominantes, criando-se uma espécie de *consenso concedido*. As decisões tomadas promovem, portanto recriam, os laços de subordinação, uma gama de atividades que mais reproduzem do que modificam a estrutura de relacionamentos. A satisfação das necessidades locais não é percebida como direito dos cidadãos, mas como uma concessão das autoridades. Típico das políticas que promovem uma organização social constrangida, que estimula a clonagem de associações comunitárias para poderem auferir recursos financeiros.

Esse tipo de participação concedida e passiva, esse tipo de manipulação travestida de consulta democrática, tem sido incorporado às políticas oficiais dos governos nacionais e organismos internacionais. A filósofa americana Agnes Heller argumentou, no supracitado Congresso Mundial de Convergência Participativa, que “A ação participativa, o conhecimento participativo, tem que considerar a *não-instrumentalização*. A responsabilidade inclui não instrumentalizar as pessoas. Parece melhor participar em grupos onde seja possível observar a responsabilidade das pessoas, onde se cria uma relação de reciprocidade e todos contribuem para a gestão da atividade”. Quando a participação é instrumentalizada, não há lugar para comportamentos críticos e questionadores, pois estes se revelam não-funcionais aos propósitos dos governos e instituições. Daí a necessidade de avaliar a qualidade da participação. De que servem esses processos de consulta popular sobre assuntos secundários e marginais, que não geram futuro. Quando muito, promovem mudanças consentidas, direcionadas, controladas, induzidas que reproduzem os relacionamentos de subalternidade

Quando falamos de planejamento democrático e interativo para construir uma sociedade sustentável, de que tipo de participação estamos falando? Pois estamos falando de uma participação associada a processos de descentralização e democratização do poder local, do envolvimento dos grupos sociais tradicionalmente excluídos no processo de formulação de políticas. A participação social representa uma possibilidade real de influir na tomada de decisões, em particular, no que diz respeito aos assuntos de vital importância para a vida dos atores envolvidos. E isso significa *acesso ao poder, à informação*, e todo um processo de “empoderamento” no seio da sociedade civil. Porque a capacidade de influir precisa incorporar o poder para influir, o conhecimento para opinar adequadamente, bem como as capacidades para assumir a responsabilidade pelos processos que afetam suas vidas. Quando falamos de “empoderamento” estamos falando de acordar o *interior político*, essa capacidade de as pessoas ganharem controle sobre suas próprias vidas, de fazer as coisas com capacidade, de decidir com liberdade, de influenciar na tomada de decisões.

Não estamos falando apenas de um envolvimento de cidadãos e de atores sociais como decorrência de uma abertura do poder local, ou seja, prefeitos de partidos favoráveis à mesma, mas, também, como processo de conquista democrática do movimento social. E tudo isso é mais fácil na escala local, dentro do município. O caráter interativo e democrático do planejamento municipal pode e deve ser estimulado pelas instâncias locais de go-

verno, desde que acompanhado de processos de *organização social* e fortalecimento dos *mecanismos de representação*.

Nessa perspectiva, a participação social também diz respeito a um estilo de fazer política e a um método de governo que permite fortalecer a cidadania, entregando às pessoas a possibilidade de defender e criar direitos. O direito à participação social é fundamental para garantir a conquista de novos direitos. Estamos falando da possibilidade de *ser ator social*, de sair da cadeia da exclusão, de conquistar poder e de melhorar a qualidade da política. Sabemos que existe um forte questionamento das formas tradicionais de representação política. Observamos um crescente distanciamento entre representantes e representados; vive-se um lamentável estado de crise de legitimação, porque, como afirma Linda Gondim (1995), “a democracia representativa tem se revelado incapaz de garantir, por si só, os direitos dos cidadãos”. A construção de uma sociedade sustentável exige democratizar a própria política democrática, ou seja, radicalizar a democracia, indo além dos mecanismos formais de representação controlados pelos partidos. Radicalidade significa ir à raiz dos problemas na busca de soluções baseadas no consenso. A participação popular direta permite construir uma nova legitimação, um novo modelo de gestão democrática, uma mudança de relacionamentos entre o Estado e a sociedade. E isso significa promover um processo de mudança na cultura política.

O exercício da participação social supõe espaços públicos e coletivos, nos quais os diversos atores sociais possam expressar suas reivindicações, informar-se, dar visibilidade a suas demandas, descobrir alternativas relevantes para o conjunto da sociedade, atuando com capacidade para propor alternativas e discuti-las, conferindo legitimidade às decisões e, também, exercendo controle social sobre a implementação e o impacto das políticas. Espaços de participação abertos e incluídos, capazes de transcender o clientelismo e as demandas corporativas. Tudo isso depende, como foi dito, da existência de uma rede de atores sociais, institucionais e políticos, capaz de dialogar, negociar e pactuar entre si o processo de desenvolvimento local, passo a passo.

A chamada *Carta do Recife*, apresentada no Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais (1995), considera que no Brasil a democracia é ainda um processo em construção e que a participação social significa reconhecer:

- o direito igual à participação, pela garantia do acesso à informação, que permita a formação do cidadão para intervir na gestão pública;

- que a conjugação entre participação representativa, que se realiza por intermédio do parlamento, e a participação direta da população fortalece a democracia;
- que a participação da sociedade nos governos locais se realiza por meio de uma multiplicidade de espaços e mecanismos pontuais e sistemáticos, de acordo com a realidade de cada município, não se reduzindo apenas a uma só modalidade;
- que assumir a participação popular na gestão municipal implica publicitar os conflitos e as disputas entre interesses diversos e contraditórios presentes na sociedade civil, imprimindo transparência e legitimidade democrática às decisões de governo;
- que é fundamental institucionalizar os canais e os mecanismos de participação da população na gestão. No entanto, a legitimidade não assegura o processo participativo se não houver vontade política e efetiva partilha de poder;
- que a participação nos canais institucionais não pode substituir a mobilização da população ou outras formas legítimas de pressão da sociedade civil sobre o poder público;
- que é necessário denunciar as iniciativas de formalização da participação social nos governos municipais, quando realizadas com o intuito de respaldar determinado discurso democrático, usado segundo interesses públicos conjunturais de governantes, ou para acobertar interesses corporativos de grupos sociais (SUDENE/Prefeitura do Recife, 1996).

Planejamento participativo da sociedade local sustentável

Nos pequenos municípios nordestinos, o planejamento do desenvolvimento tem desempenhado papel secundário no processo de mudanças locais. Nas condições de pobreza, exclusão, baixos níveis de arrecadação tributária, reduzida base econômica, rotinas administrativas obsoletas, acentuada dependência financeira, cultura clientelista, tradição centralista, fragilidade da organização social e, entre outros fatores, carência de instâncias técnicas orientadas para o processo de planejamento local, a construção do futuro representa um conceito fora do imaginário. Como foi argumentado, a formulação dos planos municipais, via de regra, esteve associada a mecanismos clientelistas, particularistas, corporativistas e elitistas comuns às esferas fechadas de poder. A prática do planejamento local, em geral, esteve movi-

mentada pela visão imediatista, voltada para problemas específicos, fechada na esfera das reivindicações, para o curto prazo.

Assim, depois de um longo período de planejamento governamental, vertical, centralizado e tecnocrático, instrumentalizados pelas esferas de poder dominante, surge a necessidade de formular um novo estilo de planejamento, coerente com a tendência de descentralização e democratização, voltado para o cidadão. Um novo estilo de planejamento que permita reduzir o estado de incerteza e vulnerabilidade dos pequenos municípios, bem como diminuir a distância entre a administração municipal e as comunidades. Um planejamento que seja *interativo* e, por conseguinte, promova um processo de aprendizado no qual a técnica, a política, o conhecimento, a informação e o coletivo emocional se articulem a serviço da equidade social, da conservação ambiental e da eficiência econômica. Interativo, porque se constrói nas relações dialéticas entre o governo local e a sociedade civil organizada, no encontro dos diferentes atores da sociedade e na articulação entre o conhecimento empírico, tecnológico e científico, interligando dimensões. Planos simples, estratégicos, mobilizadores, realistas, que tenham uma visão mais abrangente dos problemas, que incluam as variáveis prioritárias e fundamentais para construir o processo de transição.

Toda tentativa de formulação de um estilo de planejamento dirigido a promover e orientar um processo de transição para uma sociedade sustentável requer o estabelecimento de condições que permitam viabilizá-lo. Estas condições são principalmente de natureza técnica e política, sendo que ambas dependem do estabelecimento de um *sistema da informação*. Porque todo processo de planejamento opera num ambiente grávido de incertezas, e, com frequência, os resultados das decisões tomadas raramente são totalmente previsíveis. A construção democrática do cenário municipal desejado – a definição de alternativas de solução, a correção e a introdução de ações – depende totalmente da informação. Como foi dito, depende também de um paradigma de desenvolvimento compartilhado entre os diferentes atores sociais e institucionais. Porque o município deve eleger suas estratégias de mudança partindo dos princípios que definem a sustentabilidade.

Horácio Martins de Carvalho, na sua *Metodologia do Planejamento Municipal Participativo* (1996), argumenta que o planejamento local interativo, como sistema, precisa incorporar os seguintes componentes: atores sociais da sociedade política, civil e da economia; instâncias e canais de participação, tanto em nível espacial (comunidades e bairros urbanos) como em nível setorial (educação, saúde, agricultura, infra-estrutura e meio ambiente) e local-municipal (Conselhos Municipais); produtos concretos (planos, programas, políticas setoriais, diretrizes, decretos, estudos, relatórios setori-

ais e temáticos, compromissos e manifestos); e insumos que viabilizem as propostas de mudança (recursos financeiros, constituição de uma equipe técnica local, regras administrativas e jurídicas indispensáveis à gestão dos processos, da modernização institucional). E isso significa que a máquina administrativa local deve estar, tanto política como tecnicamente, preparada para iniciar um processo de planejamento.

A nossa experiência demonstra que um dos requisitos fundamentais para iniciar um processo de planejamento municipal participativo diz respeito à vontade e à determinação do prefeito de promovê-lo. Quando essa vontade existe realmente, o planejamento apresenta-se compatível com o processo de democratização de poder público local. A Prefeitura abre espaço para diálogos e alianças entre atores e com a sociedade civil organizada, decide mexer com os relacionamentos e intervir, partindo do consenso, em assuntos de natureza estratégica municipal. Martins de Carvalho (1966) assinala que “um dos insumos teoricamente indispensáveis, mas fora de controle de qualquer administração municipal, é a vontade política das organizações da sociedade civil e da economia de participarem de um processo de planejamento municipal”. As conjunturas variam; redefinir as relações estado e sociedade civil é um processo complexo. Construir sinergias e parcerias é um problema de mudanças de relacionamentos. Quando os atores se articulam na confiança, sempre é possível construir o diálogo. O processo deve começar com os insumos disponíveis, mas tendo em consideração que o processo requer continuidade, para além dos governos, numa perspectiva de longo prazo. E isso significa insistir nas reformas institucionais locais, na mudança no estilo de fazer governo local, melhorando a qualidade de fazer política.

Tratar o planejamento municipal da sociedade sustentável como um processo político, de natureza democrática e de movimento interativo, implica um elevado grau de flexibilidade e tolerância com a diversidade de interesses. Os atores entram nos canais de participação movidos por interesses concretos, com frequência legítimos. Mas isso significa democratizar a sociedade, dar visibilidade às distintas visões políticas, culturais e espirituais. O poder democrático existe para ser legitimado mediante a sua distribuição e não pela sua concentração. É preciso cuidar que nenhum ator social se sinta excluído do processo participativo. E isso requer das autoridades o compromisso efetivo com a construção de um novo modelo de gestão democrática.

Não é possível, nos limites deste trabalho, analisar em profundidade os diversos métodos que podem ser utilizados, dentro do processo de planejamento democrático, para concretizar a participação. Evidentemente, devido à

ampla diversidade e heterogeneidade dos municípios nordestinos, cabe reconhecer como são diferentes os modos de promover as práticas participativas. Entretanto, cada fase do processo de planejamento traduz várias formas de interligação entre atores e participação. Temos que lembrar que a metodologia serve para orientar a ação e fazer que os processos sejam mais eficientes (R. Flood, 1997). Nos últimos dez anos, a ciência social aplicada tem inovado uma grande oferta de metodologias participativas. Entre elas, o DRD (Diagnóstico Rural Participativo), AAP (Aprendizagem e Ação Participativa), PRA (Participatory Rural Appraisal), DRP (Diagnóstico Rural Rápido), MAIP (Método Acelerado de Investigación Participativa), REFLECT (Regenerated Freirian Literacy Through Empowering Community Techniques), DPP (Diagnóstico Participativo da Pobreza), SEP (Seguimiento y Evaluación Participativa), MAC (Mudança de Atitudes e Comportamentos), ITOG (Investimento, Tecnologia, Organização e Gestão), etc. Existem, também, metodologias de programação e análise coletiva que podem aplicar-se em diversas situações, mas que revelam uma orientação racionalista, vertical, de cima para baixo, como o ZOPP e o chamado “marco lógico”, que só de forma homeopática contribuem ao “empoderamento”. O ZOPP esclarece o cenário, ordena a seqüência dos passos e identifica as peças que viabilizam uma determinada atividade, mas não promove mudanças de atitudes e comportamentos, ensina mas não facilita a aprendizagem (R. Chambers, 1997). Quase sempre, esses “árvores de problemas”, ainda quando sistematizam informação, terminam alimentando vaidade e segurança dos planejadores.

Horácio Martins de Carvalho (1997) tem muita razão quando adverte que “somente os métodos de planejamento não garantiriam um processo de planejamento participativo...” enfatizando que “a participação social no processo de planejamento da administração municipal é, antes de tudo, uma prática educativa...” Ele sugere o manejo de instrumentos e técnicas de pesquisa-ação (Orlando Fals-Borda, 1984). Trata-se de ativar um processo de produção conjunta de informação, baseado num esquema de “copesquisadores”, partindo da experiência, do conhecimento acumulado, articulando o saber técnico com o saber popular. A pesquisa transforma-se, basicamente, num processo de debate, um relacionamento *dialógico* sujeito/sujeito, que se apóia em informação secundária e em outras informações, possibilitando a aprendizagem e o descobrimento mais próximo da realidade. Fazer pesquisa participativa diz respeito a aceitar que toda pesquisa é, essencialmente, um *relacionamento comunicante*, que constrói um diálogo de mútua aprendizagem e mútua confiança entre pesquisador e pesquisado. E isso significa uma parceria intelectual que é, ao mesmo tempo, descobrimento e criação e procura não apenas explicar, senão melhorar situações. O conhecimento, em

outras palavras, floresce como resultado do bom-senso, da sabedoria prática que permite entender o específico, o concreto, o prioritário. Surge, em outras palavras, da *reflexividade*. Não surge do acúmulo de dados secundários, da organização fragmentada de informação setorial.

Estamos falando, como anota Horácio Martins de Carvalho, não de uma educação qualquer, senão de uma educação transformadora a ser vivenciada por todos os atores sociais envolvidos no processo de planejamento municipal. A pesquisa participativa pode ser definida como um “método de estudo e ação que caminha junto a uma filosofia altruísta da vida para obter resultados úteis e confiáveis no melhoramento de situações coletivas, particularmente para as classes populares..”(O. Fals-Borda, 1997). Essas formas de trabalho pedagógico têm que ser conhecidas pela equipe técnica que orienta o processo de planejamento. Sendo o processo de planejamento um processo de aprendizagem, uma forma de exercer a cidadania, é possível afirmar que o processo é mais importante que o plano.

Estamos buscando mudar o paradigma convencional de planejamento o que revela o desafio de mudar práticas e mentalidades dos técnicos envolvidos. É isso é uma tarefa muito difícil. A vida profissional dos técnicos institucionais, em geral, continua sendo condicionada dentro do positivismo cartesiano, continua operando dentro do modelo racional e tecnocrático. É isso é justificável. Por não podermos saber o que não temos incorporado em nossa vida cotidiana, carecemos de instrumentos de ação. Podemos criticar esse modelo mecanicista, defender a alternativa do enfoque holístico, multidimensional e transdisciplinar, levantando a bandeira da participação social. Entretanto, na ausência de informação e conhecimento prático sobre metodologias de planejamento interativo, de pesquisa-ação e, também, na falta de atitudes que signifiquem compromisso ou rebeldia moral, termina-se universalizando a aplicação de métodos como o ZOPP. Esse comportamento é reforçado pela cultura burocrática dominante, vertical e piramidal, pela tendência a simplificar procedimentos e controlar tudo, pela arrogância calada do especialista que acredita ser o dono da verdade.

É preciso estimular essa estrutura valorativa com atitudes críticas relacionadas com a construção participativa de conhecimento e com o uso da informação, em função das necessidades de transformação dos relacionamentos insustentáveis. E isso revela que o planejamento da sociedade sustentável tem uma *dimensão espiritual*. A capacidade criativa sempre se desprende da energia espiritual, começa na mirada interior. É uma maravilha descobrir os relacionamentos invisíveis.

PLANEJAMENTO DOS PROCESSOS DE MUNICIPALIZAÇÃO

Introdução

Nos municípios nordestinos existem muitas experiências fragmentadas de planejamento local, geralmente orientadas à execução de projetos de impacto imediato e implementadas segundo o estilo particular de cada prefeito em mandato. O padrão paternalista-clientelista de atuação do poder público determinou uma ação municipal articulada aos interesses de grupos minoritários. Em geral, os planos municipais foram documentos orientados a atender prioritariamente às necessidades de serviços públicos das comunidades urbanas.

É possível identificar alguns modelos de planejamento local, como esforços políticos e técnicos que procuram visualizar estados futuros desejados, identificando caminhos alternativos para alcançá-los: os planos diretores das cidades, o planejamento local integrado e os programas democráticos de desenvolvimento local formulados com participação das comunidades.

Nós precisamos lembrar o discurso teórico sobre desenvolvimento integrado decorrente das vertentes mecanicistas do desenvolvimentismo. Independentemente da perspectiva política adotada, o *planejamento local integrado* ainda reflete uma compreensão centralista e economicista da realidade.

Na abordagem convencional do *desenvolvimento integrado* aplicado nos anos setenta, na perspectiva de superar o atraso da agricultura tradicional e impulsionar a sua modernização, acreditava-se num processo de mudança estrutural promovido pelo Estado, de cima para baixo, mediante a intervenção “coordenada” de determinados componentes setoriais. A metodologia de planejamento, historicamente determinada pelo centralismo imposto desde a esfera federal, facilitou instrumentalizar a esfera local, a fim de inseri-la no processo de modernização regional.

Em geral, em nome de uma quimérica articulação dos organismos públicos, os esforços do modelo de planejamento integrado legitimaram o intervencionismo estatizante. Nos programas de desenvolvimento decorrentes, foram ativados processos cooptativos de caráter paternalista, nas estratégias de “parceria” entre o organismo público “benfeitor” e as comunidades de produtores beneficiários. Tudo isso, baseado em diagnósticos volumosos feitos nos escritórios, formulados sem participação da sociedade civil, visando justificar investimentos que de algum modo alimentaram os monopólios na execução de projetos inspirados no padrão capitalista de crescimento quantitativo. Na verdade, a abordagem “integrada” do desenvolvimento rural e local apenas traduz uma intervenção estatizante dominada pelo componente econômico. O modelo integrado foi o fetiche desenhado para justificar o movimento de uma grande empresa de consumo de empréstimos externos, voltados principalmente para a solução dos problemas produtivos, construção de infra-estrutura e fortalecimento da modernização.

Nesta ótica desenvolvimentista, as partes ou componentes do “sistema de planejamento integrado” tinham que juntar-se como peças, quase mecanicamente, visando produzir modernidade mediante esforços de crescimento econômico, produção e produtividade. Sem dúvida, os objetivos de auto-dependência local, o protagonismo da sociedade civil organizada, a participação democrática dos atores locais nos processos decisórios, assim como a consciência de prevenir impactos ambientais negativos decorrentes dos investimentos, tinham papel secundário no modelo.

Em geral, o resultado social e político da implantação do modelo de desenvolvimento centralista integrado tem sido insustentável. Isto, no sentido de impulsionar, com prioridade, uma modernidade de tipo conservador, que possibilitou manter uma patológica situação de concentração da renda e propriedade, induzindo as comunidades locais a uma participação de caráter dependente. É verdade, os programas de desenvolvimento integrado promoveram processos de organização social dos pequenos produtores que alimentaram o associativismo rural, mas principalmente como recurso formal e burocrático desenhado pelo centralismo para estabelecer mediações, sustentar o clientelismo, facilitar as intervenções e viabilizar os investimentos.

Na América Latina, a história do desenvolvimento integrado tem muitos exemplos socialmente patéticos. A implantação de não poucas infra-estruturas modernas e tecnologicamente sofisticadas traduz verdadeiros “elefantes brancos”, impostos sobre formas produtivas de camponeses tradicionais, por meio de uma engenharia institucional obsoleta, retardada e corrupta, contribuindo para o fortalecimento da dívida interna. O crescimento

da produção agropecuária, particularmente da produção alimentar, foi fraco e caótico, amplo de anomalias e com tendência ao desgaste dos recursos naturais, aprofundando os desequilíbrios internos. O uso maciço de fertilizantes químicos e pesticidas com grandes quantidades de agrotóxicos, as mudanças ecológicas causadas pela monocultura determinada pela demanda do mercado externo, os gastos crescentes de energia, o crescimento da dívida social rural e a impossibilidade política para eliminar a fome são alguns exemplos do desequilíbrio e fracasso social promovido pela *modernização conservadora*.

Planejamento participativo

O município, como a porção do Estado mais próxima ao cidadão e de seus problemas mais comuns, precisa de um instrumento que possibilite o conhecimento das condições de vida, dos recursos naturais, das carências ecológicas, das potencialidades e das realidades locais e, ao mesmo tempo, permita a análise das perspectivas do desenvolvimento para criar uma imagem do futuro, priorizar esforços e desenhar propostas.

No entanto, nos municípios do Nordeste, existe uma situação generalizada de carência de estruturas técnicas e capacidades orientadas para trabalhos de planejamento local. Trata-se de uma fragilidade estrutural que dificulta o desenvolvimento descentralizado e impede consolidar a posição autônoma do município, notadamente quanto à sua capacidade de gestão de processos de desenvolvimento. Formalmente, os municípios representam entidades públicas autônomas e descentralizadas, dotadas de poder legal para gerir seus próprios negócios, com possibilidade para agir de forma inovadora e dar resposta às iniciativas das comunidades locais. Entretanto, a nova autonomia não é garantia de capacidade técnica e gerencial para encarar as novas responsabilidades. Os recursos humanos locais encontram-se despreparados para operar em ambientes descentralizados e complexos; falta pessoal técnico especializado para conduzir a municipalização. Nessa dimensão, o fortalecimento institucional local é elemento fundamental, não apenas para melhorar as capacidades de gestão pública, mas para envolver mais diretamente os governos locais na função de promover e consolidar a democracia social.

O planejamento é instrumento de grande importância no que diz respeito à eficácia do governo municipal. A assunção do caráter de célula da Federação trouxe ao município novas competências e obrigações, traduzindo uma crescente complexidade nas áreas operacionais e administrativas. Além

do mais, no marco da inserção do Nordeste nessa nova fase de economia globalizada e abertura econômica, existe o desafio municipal de operar em ambientes que se tornam continuamente mais complexos. O governo local torna-se cada vez mais dependente de instrumentos de planejamento e sistemas de informação. A gestão municipal precisa transformar-se em gestão planejada, possibilitando estruturar e ordenar as intervenções institucionais no tempo e no espaço. O planejamento municipal permite evitar o risco da improvisação e desenhar uma imagem realista do futuro, organizando as atividades e os esforços segundo um horizonte sustentável, ou seja, em direção de objetivos que possam conciliar os imperativos do desenvolvimento com os da equidade e preservação do meio natural.

A Constituição do Brasil descentraliza parcialmente o processo de decisões para os municípios, criando uma oportunidade histórica para o amadurecimento das práticas democráticas. Por outro lado, a crise econômica e financeira indica que é preciso ter muito cuidado na operacionalização do desenvolvimento local, dadas as práticas particularistas. Sem um novo paradigma, o desenvolvimento municipal bem pode reproduzir as patologias sociais próprias da cultura política tradicional, fortalecendo as desigualdades e a subalternidade.

O planejamento municipal é o instrumento básico para visualizar a sustentabilidade. A tarefa de planejar a gestão local é uma atribuição indelegável das entidades municipais, atuando como espaços autônomos e responsáveis para decidir e promover suas próprias mudanças, e como unidades de gerenciamento e execução dos esforços públicos de desenvolvimento. O governo local precisa definir com muita clareza seu campo de possibilidades objetivas, o que significa, além de mecanismos de abertura democrática, dispor de capacidades de planejamento. É preciso formular uma política institucional que permita criar, capacitar e fortalecer um recurso técnico de planejamento local. Uma política baseada no conceito de sustentabilidade.

Políticas são diretrizes ou caminhos para orientar as ações. A sustentabilidade é um paradigma que procura estabelecer um campo de significados a partir dos quais as políticas de planejamento possam ser formuladas.

O planejamento municipal sustentável é um processo relativamente complexo que expressa tanto dimensões técnicas como políticas. Do ponto de vista político, existe a exigência constitucional de que as leis orgânicas municipais atendam ao preceito da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Art. 29. X.). O planejamento representa um esforço político, no sentido que possibilita romper com os procedimentos autoritários e populistas e, por conseguinte, tenta produzir mudanças

ou reformas nas relações de subalternidade; possibilita desafiar o *status-quo* no sentido de questionar a lógica fisiologista das instituições convencionais.

A questão da *municipalização sustentável* encerra um conjunto de desafios que só podem ser enfrentados por meio de uma *nova democracia*. Para ampliar as possibilidades de democratização da gestão pública local, se faz necessário estabelecer um sistema de planejamento que possa, dentro de uma concepção de cidadania ativa, incorporar, interligar e traduzir em propostas as várias dimensões e interesses que integram a realidade municipal. Sempre é preciso formular linhas estratégicas que possam subsidiar as mudanças locais, orientando as intervenções e os investimentos no médio e longo prazo. Trata-se de um processo abrangente e multidimensional, que envolve aspectos de diferente natureza, não esgotados na formulação de apenas um determinado programa ou projeto.

Nos municípios, o planejamento da sociedade sustentável deverá estabelecer mecanismos locais para um uso e uma redistribuição mais equitativos e eficientes dos recursos públicos. Neste novo modelo de gestão municipal, o problema político consiste em obter decisões fundamentadas na negociação entre atores, procurando conciliar valores, necessidades e interesses em disputa. Por isso, a importância da educação política, assim como o acesso à informação enquanto base para garantir transparência administrativa. Por isso também a necessidade de instaurar conselhos e comissões integradas com representantes dos diferentes atores ou agentes locais. Estes mecanismos de participação permitem a formulação democrática de propostas que maximizem os ganhos de cada grupo envolvido, administrando os conflitos que resultam da disputa dos benefícios, oportunidades, recursos e serviços da ação governamental.

Para assegurar viabilidade e sustentação política dos planos locais de desenvolvimento, assim como para estimular o comprometimento das comunidades, é preciso executar um novo estilo de gestão pública que vise atender com prioridade às necessidades básicas vitais da população. Trata-se de uma gestão participativa baseada na articulação das instituições públicas, da sociedade civil organizada, das ONGs, das comunidades de cidadãos, dos partidos políticos, dos sindicatos e organizações de produtores. Têm eles a co-responsabilidade de formular democraticamente propostas de desenvolvimento que traduzam um mínimo divisor comum, construindo decisões que sejam a expressão de interesses conflitantes negociados. Nesta perspectiva, é necessário *motivar, mobilizar e organizar as comunidades municipais* em torno de equipes de desenvolvimento descentralizado para que, com a cooperação das instituições técnicas e das ONGs, possam identificar, definir, executar e controlar as atividades. Deseja-se construir uma cultura política

forjada na negociação e nas confrontações democráticas dos agentes e atores.

É possível apresentar a hipótese de que não existe sustentabilidade no processo de municipalização sem mecanismos ou instrumentos que promovam a participação popular. A *participação social*, como motor do desenvolvimento, refere-se, principalmente, ao movimento político que deverão desenvolver as comunidades de cidadãos e as organizações civis para influir nas decisões públicas. É desejável que essa participação seja o mais ampla possível, chegando além das fronteiras da tomada de decisões e penetrando na esfera do poder político local, assim como na própria dinâmica da gestão municipal.

No entanto, num contexto político crescentemente dominado pelo dogmatismo neoliberal, é preciso advertir que o planejamento participativo, ou seja, a negociação das prioridades, poderá ficar debilitado sob a tendência de utilizar o *mercado* como ferramenta na distribuição dos recursos e oportunidades. Sem dúvida, o mercado sempre concede ao setor privado maior liberdade de concorrência. Porém, no caso dos pequenos municípios integrados por comunidades carentes, o mercado poderá definir processos de *desplanejamento insustentável*, isto é, planos dominados pelos fatores da lei da oferta e procura, concepções que menosprezam a cultura local e os programas que não obedecem às iniciativas das comunidades e não abordam as questões das necessidades vitais dos cidadãos em situação de pobreza. A distribuição de oportunidades sociais passa predominantemente pela gestão democrática das instituições públicas e não pelos mercados. É preciso lembrar que a distribuição não é um processo econômico, mas principalmente um processo político, e que a municipalização não pode ser reduzida ao critério único de produção de lucro privado; na municipalização, o crescimento econômico tem que ser um crescimento diferenciado. Por isso, a importância dos *Conselhos locais*, para que as comunidades de cidadãos e agentes envolvidos possam pressionar politicamente, a fim de que o Estado intervenha e controle a livre atuação da oferta e da procura.

É desejável que esses Conselhos, como mecanismos de participação popular, possam envolver a diversidade de atores locais e reforçar o tecido associativo dos municípios. Torna-se indispensável que os processos de dependência nos quais os vários atores sociais estejam submetidos sejam superados democraticamente. É preciso comprometer as vontades dos atores organizados nas tarefas de mediação dos planos de desenvolvimento, visando superar a ineficácia administrativa, produto da cultura política clientelista, possibilitando romper com os procedimentos burocráticos orientados para a troca de favores. Com certeza, esta transformação no conteúdo autori-

tário da gestão municipal convencional é um processo complexo e contraditório. Além da falta de recursos técnicos e financeiros, o desafio é de construir uma *nova estrutura organizacional ou institucionalidade* que permita, ao mesmo tempo, democratizar as demandas, promover a transparência administrativa, equacionar as reivindicações e comprometer os agentes com a implementação e o controle das decisões negociadas.

Para que o planejamento da municipalização promova a democracia, é indispensável que a vontade das comunidades e organizações possa manifestar-se na arena das decisões, visando influir efetivamente no rumo dos processos. A arena política municipal é sempre arena onde domina o poder econômico local. Não é possível falar de democracia participativa quando a escolha da alternativa é definida previamente pelas cúpulas do poder. Essa “participação” só é de natureza formal, pois coloca um véu na democracia que obscurece a livre expressão, excluindo os grupos comunitários dos temas fundamentais; as comunidades de cidadãos são desqualificadas como sujeitos, reforçando as relações de dependência.

Por essa razão, quando se fala de participação dos cidadãos na vida pública municipal, é necessário avaliar a *qualidade da abertura democrática e da participação*. Isto porque, com frequência, por influência dos órgãos do Estado, se estabelecem mecanismos de participação local que só legitimam certas políticas associadas com interesses particulares; promovem-se mecanismos de aparência participativa apenas para facilitar a implementação de programas de desenvolvimento formulados segundo abordagens compensatórias ou filantrópicas.

A *qualidade da participação popular* deve ser avaliada segundo a natureza dos assuntos, sobre os quais se tomam e exercem as decisões. Sempre é preciso perguntar quais são os interesses em jogo, quem promove as iniciativas, e quem se beneficia dos investimentos. Isto porque as ingerências das comunidades nas decisões e nos assuntos pouco transcendentais, ou seja, sobre temas que não respondem às suas prioridades, demandas e problemas específicos, não traduzem nenhuma participação real. São apenas aparências democráticas que expressam o discurso utilitarista dos partidos políticos tradicionais, enfraquecendo o movimento popular como ator político.

Produzir um comportamento democrático significa estabelecer oportunidades e criar capacidades para agir politicamente. A participação popular sempre é um processo de aprendizagem e conquista, geralmente cheio de contradições; quem participa aproxima-se gradativamente do poder mediante a conquista de interesses. Para que a municipalização tome forma democrática e seja sustentável, seus mecanismos de participação têm que agir com dinamismo e ficar sempre em movimento. Dinamismo que poderia ser

alimentado pela recuperação dos saberes locais – o resgate da cultura e história municipal –, pela troca de experiências entre comunidades.

Como foi dito, o planejamento da municipalização sustentável, além de político, é um processo técnico que apresenta características metodológicas diferentes daquelas próprias do planejamento convencional. Para operacionalizar esse processo, é necessário introduzir nas atividades de planejamento considerações de *sostenibilidadade*, ou seja, a idéia de continuidade relativa dos benefícios geridos pelos programas e projetos, no tempo e no espaço, no presente e no futuro, dentro e fora dos municípios intervindos. Sendo um processo de características técnicas, a sustentabilidade implica a responsabilidade de os especialistas informar, tanto às instâncias de decisão quanto às comunidades, sobre os diferentes impactos esperados, logo dos estudos de avaliação *ex ante*. É indispensável visualizar as possíveis mudanças promovidas pelos processos e atividades de desenvolvimento local, no meio ambiente e nos ecossistemas, na produtividade, na renda familiar, na competitividade, na ruptura das relações de subalternidade dos cidadãos, na qualidade de vida e na equidade social como processo de distribuição dos custos e benefícios (O. Plaza, 1993 e D. Current, 1993).

Para fins do planejamento é importante assinalar que cada município expressa sua própria estrutura socioeconômica e suas próprias condições produtivas e ambientais, que são relativamente específicas e determinam processos de desenvolvimento particulares. Trata-se de cenários socioprodutivos heterogêneos que reagem de diferentes maneiras às tendências maiores impulsionadas pelo sistema regional, estadual, nacional e mundial. Essas realidades econômico-espaciais incorporam diferentes potencialidades e, por conseguinte, apresentam diferentes perspectivas para o desenvolvimento sustentável em nível local. Porém, é necessário realizar um esforço de planejamento micro-macro que possibilite harmonizar ou articular o potencial local com as demandas maiores que atuam como condicionantes. Por isso, o planejamento municipal tem que se situar primeiro no contexto regional ou estadual. É impossível compreender as dinâmicas socioeconômicas locais fora do contexto da sua inserção na economia mais ampla, que representa o seu quadro de referência. Precisamos operacionalizar um abordagem micro-macro dentro de uma visão sistêmica da realidade, na qual o local seja articulado com o global e a parte com o todo.

O planejamento da sustentabilidade municipal, como utopia desejável, representa um objetivo total único da institucionalidade local, na qual as dimensões parciais da realidade, traduzidas em atividades sustentáveis, definidas e harmonizadas no esforço participativo da organização popular e da cooperação técnica, visam à satisfação das necessidades básicas da popula-

ção, promovem procedimentos produtivos alternativos, criam condições favoráveis para atingir equanimidade na distribuição dos recursos e oportunidades – uma estrutura institucional que assegure o desenvolvimento da democracia participativa e um uso racional dos recursos naturais e do patrimônio ecológico local em solidariedade com as gerações futuras.

Sem dúvida, na procura da sustentabilidade no planejamento da municipalização, é preciso introduzir uma visão mais *holística, integradora e totalizante*. Somente quando reconhecermos que as diferentes dimensões da realidade só focalizam âmbitos particulares que atuam interligados dentro da totalidade, costurando uma rede inseparável de relações, é que poderão surgir melhores efeitos no ato de planejar o desenvolvimento sustentável. Somente quando reconhecermos que as comunidades municipais estão imersas e dependem tanto dos ecossistemas locais como do contexto político e econômico e que existe interação permanente entre os processos socioeconômicos, os político-institucionais e os ambientais, seremos capazes de pensar a sustentabilidade. Os problemas do desenvolvimento local não podem ser entendidos isoladamente; a pobreza, a violência, o desemprego, a alienação social, o silêncio e a desesperança popular, a erosão dos solos, a seca, a fome e baixa produtividade são problemas interdependentes.

Para operacionalizar essa visão do planejamento local, o espaço municipal tem que atuar como unidade de diálogo entre atores, definições, decisões políticas, coordenação, administração e gerenciamento dos processos de desenvolvimento. Nessa totalidade microespacial, o esforço técnico tem que se concentrar, principalmente, sobre quatro dinâmicas, que correspondem a diferentes dimensões interligadas da realidade: a econômico-produtiva, definida pelas potencialidades naturais, pelas vantagens competitivas, pela infraestrutura, pelo mercado e pelas tecnologias existentes na microrregião; a dimensão ambiental-natural, definida pelos recursos naturais existentes no espaço municipal: bacia hidrográfica, água, solo, fauna, flora; a dimensão político-institucional, definida pela sociedade política local, pela estrutura organizacional pública, pelos partidos políticos, pelas instituições da sociedade civil, pelos recursos técnicos, financeiros e gerenciais; e a dimensão sócio-organizativa, definida pelas comunidades de cidadãos, pelo tecido associativo local, pelos mecanismos de participação, pela cultura política e pelas regras de convivência entre as instâncias de poder, os cidadãos e a sociedade civil organizada.

Na metodologia do planejamento da municipalização sustentável, é preciso considerar e analisar as seguintes quatro dinâmicas ou dimensões:

- 1.A *bacia hidrográfica ou microbacia*: âmbito físico e ambiental-natural
- 2.A *estrutura econômica regional ou microrregional*: âmbito econômico, comercial, produtivo e tecnológico.
- 3.A *estrutura institucional*: âmbito da sociedade política e da sociedade civil, a organização político-administrativa municipal.
- 4.A *estrutura socio-organizativa*: âmbito sociocultural, ideológico e organizativo, comunidades, associações, organizações de produtores.

Nesse sentido, o desenvolvimento municipal sustentável obriga uma análise que interliga elementos sociais, ambientais, institucionais, políticos e produtivos. É preciso trabalhar a partir de uma visão integradora da realidade local, como um sistema, abandonando a idéia da economia como elemento determinante do comportamento dos processos, por intermédio do qual todas as outras dinâmicas são impulsionadas. Temos também que nos afastar da visão técnica mecanicista do planejamento convencional, a mesma que reduz os complexos processo de desenvolvimento apenas à dinâmica produtiva, produzindo desigualdades e desequilíbrios entre as comunidades e seu meio ambiente. Essa articulação entre as atividades “parciais” com a totalidade local, seja municipal, microrregional ou regional, aparece mediada e impulsionada pela política, ou seja, pela abertura democrática, na forma de participação e mobilização social. Precisamos construir uma nova visão da realidade.

A nova visão da realidade... baseia-se na consciência do estado de inter-relação e interdependência essencial de todos os fenômenos-físicos, biológicos, psicológicos, sociais e culturais. Essa visão transcende as atuais fronteiras disciplinares e conceituais e será explorada no âmbito de novas instituições. Não existe, no presente momento, uma estrutura bem estabelecida, conceitual ou institucional, que acomode a formulação do novo paradigma, mas as linhas mestras de tal estrutura já estão sendo formuladas por muitos indivíduos, comunidades e organizações que estão desenvolvendo novas formas de pensamento e que se estabelecem de acordo com novos princípios...(F.Capra,1982)

A dimensão ambiental

Como foi dito, no planejamento da municipalização sustentável, a proteção do ambiente social e natural obriga um esforço de análise abrangente,

na qual se interligam elementos ecológicos, econômicos, sociais e culturais. Precisamos trabalhar a partir de uma abordagem *transdisciplinar* que possibilite a aproximação da realidade ambiental local como um sistema. Trata-se de um esforço de fundamento ético, baseado num compromisso dos atores com a preservação da vida humana e do meio ambiente, visando construir um diálogo menos arrogante da economia com a natureza e da acumulação ilimitada de capital com a qualidade da vida. Trata-se, porém, do reconhecimento, em todo ser humano, entre outros direitos, do direito de manter um meio ambiente sustentável e sadio para favorecer o desenvolvimento humano atual e futuro.

A idéia de municipalização sustentável vincula-se à necessidade de incorporar o potencial da diversidade ecológica do meio rural ou local às ações de desenvolvimento. O aproveitamento racional dos recursos naturais é fundamental para o desenvolvimento econômico e social das comunidades e municípios. Por isso, nos programas de desenvolvimento, a adequação das atividades produtivas às características dos ecossistemas é condição indispensável para a proteção do ambiente natural e, conseqüentemente, para a permanência, no longo prazo, das atividades econômicas e dos benefícios decorrentes (S. Buarque, 1993).

Como foi dito, a Constituição de 1988 traz importantes mudanças no cenário municipal, e não apenas quanto a direitos e garantias dos cidadãos e à reorganização do aparelho administrativo do Estado, mas quanto à proteção do meio ambiente, combate à poluição, preservação das florestas, conservação da natureza e defesa do solo e recursos naturais. O município tem capacidade, pela sua autonomia declarada nos Arts. 18, 29 e 30 da Constituição da República, de suplementar a legislação ambiental nos assuntos de interesse local que não estejam previstos na legislação federal ou estadual.

Porém, o governo municipal tem capacidade para intervir nos processos produtivos que possam comprometer os recursos e o futuro das comunidades, evitando executar políticas que promovam situações de escassez ecológica e degradação ambiental. Os recursos naturais dos municípios devem ser utilizados de forma eficiente, visando assegurar o interesse futuro das comunidades locais. Infelizmente, fatores como a carência de pessoal qualificado, a inexistência de programas de educação ambiental, a falta de políticas regionais de desenvolvimento e de meio ambiente, assim como a falta de informação ambiental entre os atores municipais, dificultam a tarefa de “ecologizar” a administração pública, para orientar os planos e a participação dos cidadãos nas decisões que digam respeito à questão ambiental.

É preciso desenvolver consciência sobre os vários limites que a natureza impõe ao crescimento econômico e sobre os impactos negativos irrever-

síveis que os padrões economicistas e quantitativos de produção e consumo exercem sobre os ecossistemas. Deverá ser criada a consciência da estreita relação dialética entre a economia, a tecnologia, a sociedade e o meio ambiente, enfatizando como a qualidade de vida e a produtividade dependem do equilíbrio ecológico, esclarecendo que quando este equilíbrio está ameaçado, também ficam em grave risco as atividades produtivas e a vida dos homens (Kapp, 1972).

Nesse sentido, é preciso traduzir, no código cultural das comunidades urbanas e rurais, o conceito de escassez ecológica, indispensável para visualizar os efeitos negativos da apropriação e uso destrutivo dos recursos naturais. A organização e mobilização dos atores e a difusão de informação ambiental, particularmente sobre carências ecológicas, são ferramentas indispensáveis para descentralizar o controle ambiental.

Os Conselhos Municipais, por exemplo, o Conselho de Saúde, têm papel importante para garantir que os interesses das comunidades de cidadãos e organizações de produtores sejam contemplados nos planos municipais e projetos de desenvolvimento, assegurando que estes não provoquem impactos negativos no meio ambiente e na qualidade de vida. Nesse sentido, o desenvolvimento de recursos humanos, como fator de eficácia organizacional, assim como a capacitação e a informação das comunidades são fatores que contribuem para fortalecer a gestão local da política do meio ambiente. A educação sempre fundamental para desenvolver a qualidade da participação; sem informação a participação vira silêncio e possibilita a manipulação.

Os planos de desenvolvimento municipal, como instrumentos formulados de acordo a um processo técnico e político, possibilitam racionalizar a tomada de decisões sobre desenvolvimento em nível local, harmonizando a satisfação das necessidades básicas da população com as necessidades de evolução dos sistemas naturais. Para orientar esse processo, é recomendável efetuar um trabalho de zoneamento ambiental do território municipal, identificando as potencialidades e os riscos ambientais, explicitando as formas locais de apropriação do espaço, na perspectiva de implantar medidas de controle, incentivos, recuperação e proteção do meio ambiente.

Para que se concretize uma municipalização com características sustentáveis e, particularmente, para se conseguir melhorar a qualidade de vida e condições de produção das comunidades rurais envolvidas na vida municipal, é preciso formular políticas diferenciadas segundo as mutantes condições sociais e ambientais. Nessa perspectiva, visando à conservação e ao melhoramento dos recursos naturais, resulta conveniente estruturar os processos

locais de desenvolvimento agropecuário em torno das microbacias localizadas no espaço municipal, ou das bacias no espaço intermunicipal.

A adoção da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento agropecuário municipal, para ordenar processos microrregionais de desenvolvimento rural, fundamenta-se na estreita interligação entre água e solo, com a existência humana e sobrevivência dos pequenos produtores. Toda a vida necessita de água para existir; o desenvolvimento sustentável da agricultura depende das capacidades para efetivamente manejar a água e o solo. Trata-se de habilitar, com a participação das comunidades locais, as microbacias contidas no espaço municipal, visando melhorar seu aproveitamento, deter a erosão dos solos, usar a água mais eficientemente e reduzir a perda e a poluição. A visão das microbacias possibilita orientar o zoneamento ambiental e programar as intervenções, conciliando os imperativos do crescimento econômico com a urgência de evitar o consumo irracional dos recursos naturais.

A gestão ambiental das microbacias, sob responsabilidade das comunidades rurais, viabiliza a descentralização e permite desenvolver consciência ecológica coletiva, para articular as urgentes demandas econômicas dos produtores com os requerimentos de sustentação das atividades produtivas, ou seja, com o futuro da produtividade da natureza. Isto, no sentido de promover uma instância local de controle que possibilite romper com a nefasta dialética entre a pobreza e as atividades produtivas que intensificam a deterioração ambiental; é preciso desenvolver alternativas que possam deter as pressões sem precedentes sobre os recursos. Nas áreas camponesas, é fácil deduzir como a persistência de uma distribuição desigual de renda, a magnitude de desemprego e da pobreza absoluta rompem todo compromisso com o futuro, militando contra a conservação e o desenvolvimento sustentável, pelo desespero e pela falta de alternativas.

O espaço municipal, como unidade de planejamento descentralizado, geralmente não coincide com o espaço microrregional mais amplo. Isto porque, na maioria dos casos, as fronteiras dos municípios são definidas seguindo critérios políticos, ignorando os econômicos e os ecológicos. Por isso, a gestão ambiental do desenvolvimento sustentável traduz, necessariamente, um esforço coordenado de várias administrações municipais; por exemplo, o manejo de uma bacia hidrográfica pelo esforço comum de consórcios intermunicipais.

A dimensão regional

A dimensão técnica do processo de planejamento municipal deverá apoiar-se em duas bases conceituais estreitamente relacionadas. Por um lado, precisa incorporar o conceito da *microrregião*, o mesmo que possibilita identificar as potencialidades e integrar os aspectos comerciais, produtivos e tecnológicos, próprios das atividades de planejamento convencional, como insumos para orientar os processos de desenvolvimento econômico. A microrregião define um determinado espaço físico-territorial ou geográfico, estruturado por um complexo de relações entre comunidades ou grupos sociais que se articulam, principalmente, em torno de um conjunto de atividades econômicas identificáveis. Logicamente, os processos em escala microrregional articulam-se com os processos em escala regional, estadual e nacional, o que determina um esforço de planejamento macro-micro.

Por outro lado, visando estabelecer um padrão de gestão ambiental antecipativo, ou seja, que possibilite prevenir a degradação do meio ambiente e gerenciar transformações que signifiquem desenvolvimento sustentável a longo prazo, é indispensável a adoção do conceito da *bacia hidrográfica*. Este conceito dá a idéia do espaço físico-territorial onde organizar as atividades de manejo e proteção dos recursos naturais, particularmente água e solo. Como foi dito, é em nível local, municipal ou microrregional onde é possível conciliar a contraposição entre o caráter público do patrimônio natural e os processos de apropriação privada do espaço.

Nesta perspectiva, é necessário criar instrumentos que possibilitem orientar e subsidiar as decisões para o desenvolvimento sustentável, como cartografia, informação sobre a quantidade, qualidade e características dos recursos naturais, zoneamentos, pedologia, hidrologia, inventário de potencialidades, uso do solo, atividades produtivas, formas de ocupação do espaço, caracterização dos agentes que atuam nas diferentes áreas, etc.

No planejamento municipal, é preciso construir um quadro referencial que possa articular os esforços locais de desenvolvimento com as tendências regionais, ou seja, desenhar as linhas estratégicas capazes de impulsionar o desenvolvimento endógeno, considerando as perspectivas dos mercados regionais.

A região define uma esfera da atividade econômica e comercial mais ampla, de abrangência intermunicipal. A restrição das intervenções à esfera local, ou seja, a visão localista das atividades, apenas traduz ignorância dos processos mais vastos onde estão inseridas. Para atingir objetivos sustentáveis, é recomendável fundamentar as propostas locais nas demandas reais da população, seguindo as potencialidades dos ecossistemas locais. No entanto, as possibilidades de reprodução dos rendimentos nas atividades econômicas sempre dependem das condições do mercado e, por conseguinte, das articulações entre o local e regional.

O planejamento das atividades produtivas tem que se apoiar na gestão das comunidades e deverá orientar-se no sentido de proteger as microbacias e as bacias hidrográficas, procurando articular estas dimensões com as demandas regionais. Isto pelo fato de que a sustentabilidade da produção local não depende exclusivamente do manejo dos recursos endógenos pelas próprias comunidades, senão da gestão ambiental e econômica da unidade ecológica e territorial mais ampla nas quais se encontram.

Sem dúvida, na presente conjuntura econômica mundial, marcada pela globalização, ou seja, pelas tendências de emergência de um novo sistema econômico e divisão do trabalho internacional, a atuação planejada dos espaços locais ou microrregionais representa uma pré-condição para o melhor desempenho da economia estadual e regional, na medida em que, mediante programas específicos para o desenvolvimento produtivo das comunidades e municípios, seja possível acordar potencialidades até então adormecidas, mobilizando os recursos endógenos. Neste sentido, a tarefa do planejamento municipal é a de procurar harmonizar os interesses locais com as tendências das economias regionais.

A dimensão institucional

Como foi dito, o desenvolvimento municipal sustentável refere-se aos processos que asseguram atingir um nível aceitável de bem-estar para a população local, tanto no presente quanto no futuro, e que, além do mais, seja compatível com as circunstâncias ecológicas a longo prazo. Trata-se de processos que demandam a integração dos diferentes atores sociais, do setor público e da sociedade civil, para garantir que os esforços de desenvolvimento estejam sendo dirigidos para a satisfação das necessidades básicas da população, gerando condições relativamente permanentes de emprego e renda.

É possível anunciar o final de um longo processo modernizador da sociedade rural nordestina, cujos resultados, além das conquistas econômicas e sociais fragmentadas, demonstram que não é sustentável, principalmente, pelo contingente de pobres superior a 50% da população, pela persistência na concentração da renda e dos recursos produtivos e por toda uma massa de sinais enviados pela natureza que clama deter a agressão ao meio ambiente. O Nordeste precisa reencontrar-se e formular um novo modelo de desenvolvimento rural, a partir de novos pressupostos. Evidentemente, trata-se de um desafio que conduz, necessariamente,

ao desenho de uma nova institucionalidade e, portanto, que demanda a redefinição dos papéis e instrumentos dos órgãos de desenvolvimento, em nível regional, estadual e municipal. É um esforço de ajuste organizacional que surge num momento especialmente grave da vida social, em que a pobreza das comunidades rurais alcança níveis alarmantes e ameaça estabelecer condições de instabilidade e desintegração social.

A sustentabilidade do processo de municipalização e do desenvolvimento rural municipal depende, fundamentalmente, da configuração de novos arranjos institucionais, capaz de enfrentar o desafio de ativar a mudança na cultura política convencional, garantir transparência administrativa, promover a participação social, apoiar o movimento popular e equacionar a distribuição das oportunidades entre os atores envolvidos na vida municipal.

Esta configuração em movimento alerta para a introdução de novas articulações institucionais e novas práticas de trabalho que possam viabilizar o paradigma da sustentabilidade, orientando a execução das novas políticas.

Vista desde a ótica das instâncias de poder tradicional e, portanto, dos padrões patrimonialistas e autoritários que ainda predominam na ação estatal, essa proposta de gerir uma nova institucionalidade para a gestão da coisa pública local bem pode interpretar-se como ameaça. Na verdade, trata-se de uma transformação indispensável e quase de salvação nos países "subdesenvolvidos" que precisam de uma mudança organizacional qualitativa para viabilizar a descentralização. Como foi dito, descentralizar significa ceder poder e dotar de competências e meios os níveis locais para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima dos cidadãos. Não existe futuro democrático sem mudanças no relacionamento social entre cidadãos, grupos, classes sociais e agentes econômicos, recolocando a articulação entre o público e o privado e entre níveis de governo.

Esta transformação implica o enfrentamento de algumas questões que vão constituir uma agenda de problemas que devem ser debatidos. Precisamos perguntar qual é o tipo de organização para produzir sustentabilidade nos processos de municipalização? Em primeiro lugar, é preciso iniciar a discussão sobre a substituição de valores arraigados na cultura política convencional, tal como o patrimonialismo, visando incorporar o paradigma do desenvolvimento sustentável à lógica e à estrutura das instituições de governo. A configuração da nova institucionalidade municipal comporta a redefinição de papéis políticos institucionais e administrativos para o trato da sustentabilidade; supõe mudanças nos dife-

rentes componentes da estrutura da organização municipal e, por conseguinte, no conjunto de mecanismos de divisão e coordenação do trabalho público local. Trata-se, porém, de um complexo desafio de características multidimensionais.

No Nordeste, as instituições públicas municipais, na forma em que estão organizadas e com o tipo de pessoal com que contam, não tem condições de responder convenientemente aos desafios da municipalização sustentável. Por isso, é preciso criar condições de aperfeiçoamento do arranjo institucional municipal, procurando sua adaptação às novas condições conjunturais e estruturais.

Está implícito, neste desafio, a necessidade de desenvolver capacidades locais para a utilização eficiente dos recursos, assim como para aumentar a coerência entre os serviços municipais e as necessidades das comunidades. O relativo aumento dos recursos financeiros municipais não vai, *de per si*, desenvolver a eficácia nem a eficiência da gestão de desenvolvimento local. Por isso, além de criar mecanismos participativos para o planejamento descentralizado, é preciso desenvolver capacidades locais de gestão. Gerenciar a municipalização não significa apenas dispor de maiores recursos, mas de capacidades para ordenar com autonomia, flexibilidade e responsabilidade socioecológica a sua alocação. Essa responsabilidade não pode passar apenas pelos recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos, mas pelas capacidades de articular tanto o micro com o macro, quanto a técnica com a política.

A nova institucionalidade municipal precisa apoiar o desenvolvimento da autodependência comunitária, o que significa, no plano econômico, apoiar a criação de fundos financeiros específicos que operem com critérios de equidade social. Pretender cumprir com as novas competências e responsabilidades municipais, assim como enfrentar os desafios da municipalização sustentável sem fontes financeiras estáveis, significa permanecer sem forças para mudar as articulações. Tem pouco sentido ativar processos de planejamento participativo, definir alternativas e acordar as expectativas das comunidades num município sem formas auto-sustentadas de financiamento pelo sistema bancário e creditício. Essa mobilização só poderá ser aceita quando o esforço das comunidades visar à deslegitimação dos valores tradicionais e, por conseguinte, à transformação do *status quo*. As comunidades e as organizações de produtores precisam ter acesso a recursos de crédito; é indispensável mobilizar os recursos internos da população e complementá-los com recursos externos; é necessário criar capacidades de gestão financeira local para conduzir os processos com relativa independência.

A modernização institucional não vai, *de per si*, elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades locais do desenvolvimento. Em geral, os mandatos, a estrutura organizacional, os métodos e os procedimentos das instituições municipais não respondem aos requerimentos atuais para o desenvolvimento sustentável do âmbito rural. A crise e os processos de enxugamento do Estado ocasionaram uma queda geral nas capacidades públicas de reflexão e atuação e, portanto, da previsão dos problemas futuros; os aparelhos institucionais foram desenhados para apoiar outro modelo de desenvolvimento.

Por tanto, é preciso *organizar um esquema intencional e prático de transferência de conhecimentos, habilidades e mudanças de atitudes, capaz de melhorar o desempenho institucional municipal*. Com certeza, os agentes institucionais envolvidos, que enfrentam múltiplos problemas operativos em diferentes áreas e dimensões, precisam fortalecer suas capacidades. Desse modo, atuarão de forma mais eficiente e eficaz perante as novas realidades que resultarem dos processos de participação popular e das complexas mudanças que gera o desenvolvimento sustentável. É indispensável desenvolver um programa de capacitação e apoio na gestão das atividades da municipalização.

É preciso desenvolver um *sistema de informação e comunicação* que permita o intercâmbio de experiências e conhecimentos intermunicipais, possibilitando o acesso dos atores envolvidos à informação qualificada, enquanto base para assegurar o diálogo institucional, a parceria entre os diferentes agentes, a complementação de esforços, assim como a abertura de canais de participação e controle da gestão das políticas e programas de desenvolvimento rural em nível municipal.

Os cidadãos deverão sentir-se conscientes tanto de seus direitos quanto das obrigações dos governantes e administradores públicos; as comunidades têm que conhecer suas potencialidades e possibilidades de ação. As unidades administrativas e operativas das prefeituras deverão articular-se não só para analisar as demandas e problemas das comunidades expressados nos Conselhos, como para buscar soluções compartilhadas. É preciso promover a democracia participativa a partir de uma atitude mais dialética e crítica da população.

A dimensão sócio-organizativa

Para ordenar o planejamento da municipalização, é necessário realizar uma análise da estrutura social local, visando identificar os agentes envolvidos. Os atores sociais são todos os grupos que intervêm ativa ou passivamente na vida municipal, que procuram de alguma maneira influir na orientação dos processos de desenvolvimento. Essa dimensão abrange as comunidades, os representantes dos órgãos públicos, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações de produtores, as ONGs, a Igreja, ou seja, todos os grupos que vão sofrer o impacto das intervenções ou desfrutar os benefícios das políticas.

A sociedade civil organizada, particularmente as comunidades, os sindicatos e as organizações de produtores, deve ser estimulada para atuar e deliberar nos Conselhos locais em cada oportunidade da vida municipal cotidiana. Neste processo de fortalecimento democrático, as *organizações não-governamentais (ONGs)* podem cumprir papel de canal de reclamações diversas das comunidades, assim como promotoras de alternativas e comportamentos capazes de fortalecer a gestão democrática municipal, condicionar as propostas produtivas às potencialidades de meio físico, conter a degradação ambiental, capacitar e treinar quadros técnicos locais, criar fundos financeiros autônomos, etc.

Como foi dito, o desafio consiste em mudar a articulação entre o poder central e o poder local, e entre este último e as comunidades, ou seja, promover uma nova configuração e estilo de gestão municipal, visando adotar um novo modelo de desenvolvimento sustentável. Por isso, é necessário deflagra a mobilização popular como processo para modificar a natureza mesma do poder local convencional, soltando a iniciativa comunitária e promovendo a *subsidiariedade* na tomada de decisões locais. Esse princípio significa que as decisões devem ser tomadas no nível mais baixo possível; tudo aquilo que puder ser assumido pelo nível local deve ser atribuído diretamente a esse nível, só recorrendo às instâncias superiores quando as bases não tiverem capacidade para lidar adequadamente como o problema (F. Capra e D. Steindl-Rast, 1993).

Na municipalização sustentável, as comunidades e as organizações de produtores representam as células sociais básicas para construção do tecido democrático. Como foi dito, qualquer proposta que vise mudar os modos de gestão municipal tem que pensar, em primeiro lugar, a questão do poder. Deseja-se que as comunidades influam nas decisões públicas e contribuam para a formulação e aplicação de políticas diferenciadas capazes de incorporar e assimilar as heterogeneidades e as diferenças para responder de melhor maneira às demandas dos beneficiários. Na municipalização, cada um dos atores sociais tem que mudar de papéis, dentro da

legalidade, criando outro modo de gestão. Sérgio Buarque pretende explicar esta contradição:

O processo de municipalização deverá refletir, necessariamente, a estrutura de poder local, com todos os componentes da cultura política tradicional, incluindo o paternalismo e o autoritarismo, acentuadamente concentrado nas pequenas unidades de administração do Estado. No entanto, ao mesmo tempo que reflete e expressa a estrutura de poder e a prática política, a municipalização contribui para transformar o sistema político e a própria base política local, na medida em que confere responsabilidades novas ao município, fortalece a cidadania e promove o processo de negociação e democratização das decisões... (S. Buarque, 1994).

Nos municípios brasileiros, as Câmaras de Vereadores são os mecanismos representativos nos quais se expressa o poder local. Embora trate-se de um espaço político-institucional geralmente subordinado ao peso tradicional dos segmentos dominantes locais, o que fortalece as práticas privativas. A falta de controle social sobre as políticas públicas locais, acentuando a ausência de transparência na gestão municipal, abre oportunidades para que nos processos decisórios representativos ocorram articulações privilegiadas em detrimento dos interesses das comunidades. Na cultura política tradicional, os vereadores atuam como os “representantes” do poder econômico regional e microrregional, o que significa, no estilo democrático prevalecente, que a influência e a vontade dos cidadãos na tomada de decisões só são indiretas. Com frequência, a ilegitimidade e o mau uso de representação popular contribuem para que a gestão municipal seja instrumento de dominação, no qual o planejamento opera de cima para baixo.

Neste sentido, para que a municipalização ocorra, é indispensável o estabelecimento de mecanismos democráticos ou *Conselhos* onde as comunidades e os atores sociais possam expressar interesses, debater, formular alternativas e condicionar a tomada de decisões. É preciso fortalecer esses mecanismos, com caráter deliberativo, para processar demandas e cobrar das autoridades municipais o cumprimento de suas responsabilidades.

O estabelecimento de *Conselhos*, como mecanismos nos quais os cidadãos possam fazer valer seus direitos e defender seus interesses, possibilita a articulação da democracia representativa com a democracia participativa, o que promove o desenvolvimento da consciência capaz de

mudar os comportamentos particularistas. Os Conselhos têm o papel de articular o governo local com as comunidades que representam o primeiro nível de organização dos cidadãos. Os Conselhos são fóruns adequados para descentralizar a formulação de políticas, com maior autonomia, a respeito do poder econômico e dos grupos políticos que dominam o espaço de decisão regional; os Conselhos passam a constituir o segundo nível de organização dos cidadãos.

Visando facilitar a mudança de articulação entre o poder local e as comunidades, não é conveniente que os Conselhos operem subordinados ou controlados pela burocracia ou autoridades da administração municipal; é indispensável garantir algum grau de independência e autonomia. Os Conselhos precisam ter competências e atribuições, além das funções deliberativas; caso contrário, permanecerão como mecanismos esvaziados de poder, sem capacidades de agir e produzir comportamentos específicos. A municipalização precisa incorporar na prática política novos relacionamentos e comportamentos, capazes de promover a mudança dos valores que vem marginalizando o cidadão; trata-se de mudar as práticas impositivas da autoridade autoritária pelas práticas democráticas da autoridade genuína.

É recomendável que os *Conselhos municipais* sejam constituídos como espaços nos quais o governo municipal, junto com a sociedade civil organizada, possa relacionar-se com as comunidades, para contradizer, dialogar e analisar os problemas e definir alternativas viáveis de solução. Alternativas viáveis são aquelas que não criam outros problemas no futuro (Capra, 1993). A municipalização precisa da gravitação dos novos atores sociais na esfera do poder local, no sentido de que a distribuição do poder é pré-condição para o processo democrático.

É também recomendável realizar uma análise da composição social existente no interior dos Conselhos para avaliar o processo de mudança na cultura política e nas articulações. Na dinâmica dos Conselhos, é desejável que a participação dos grupos empresariais e dos dirigentes políticos ocorra nos mesmos termos dos representantes dos trabalhadores e das comunidades. A presença da burocracia do governo municipal não deverá ser interpretada como esfera de poder e, por conseguinte, como capacidade de impor decisões específicas. As autoridades, os funcionários e os técnicos das instituições públicas, por elevadas que sejam a hierarquia e a capacidade profissional, não podem atuar como gerentes ou donos dos Conselhos. Quando a administração pública subordina o movimento popular, pratica-se uma "democracia" com mordaca, sem margem de liberdade, o que contribui para a impotência e a dependência das

comunidades, enfraquecendo as possibilidades para permanecer firmes sobre seus próprios pés.

A participação popular nos Conselhos, porém, não pode desenvolver-se atada por normas rígidas que subordinem ou controlem a vontade dos agentes locais. Quando os representantes populares são nomeados verticalmente pelos grupos que dominam os espaços de decisão, o pluralismo desaparece e os interesses dos atores marginalizados ficam sem expressão; as políticas e as propostas resultantes revelam lógica de discriminação, o que faz das autoridades aliadas com o poder econômico verdadeiros donos da vida municipal.

Os esforços para estabelecer *Conselhos* se explicam dentro do marco mais amplo da descentralização; buscam modificar o forte centralismo, tanto funcional quanto territorial, que ainda opera no Brasil. Essas mudanças na estrutura de poder local não são feitas por decreto ou voluntarismo das autoridades políticas. Para resolver a contradição anotada por S. Buarque, é preciso desenvolver o movimento popular. A mobilização popular, a descentralização político-administrativa e a municipalização sustentável são processos que se opõem ao autoritarismo da gestão centralizada, promovendo condições de autodependência. Trata-se de alcanças graduais, pois, na esfera política, nunca existem situações de total descentralização, só graus ou níveis; tampouco existem formas puras de autonomia, pois sempre atuam condicionamentos externos ou internos que determinam o rumo dos processos.

No planejamento da municipalização, a partir da gestão democrática dos Conselhos, é preciso identificar os interesses que explicam o comportamento dos atores envolvidos. É necessário reunir as opiniões, as idéias, as interpretações, os juízos e as experiências dos atores, tal como os manifestam, procurando entender as motivações que influem no conteúdo das decisões. Essa leitura dos problemas que afetam a comunidade possibilita a análise das causalidades e contradições, facilitando a tomada de decisões, a formulação de políticas e o encontro de posições consensuais.

Para transformar as iniciativas e os interesses das comunidades e outros agentes locais em projetos comunitários, é necessário traduzir os problemas e as demandas em *objetivos*, o mais concretos possíveis. A formulação de objetivos representa a definição de um cenário desejável no futuro dos atores; é conveniente que as propostas considerem os interesses do conjunto dos atores envolvidos, e não só a posição de um determinado grupo social. Na definição da estratégia, é preciso identificar potencialidades e limitações, como recursos que deverão aproveitar-se

ou superar-se para atingir os objetivos. Essas limitações podem ser de natureza técnica, ambiental, legal, econômica, financeira, institucional, assim como social e cultural.

Esse programa de desenvolvimento institucional torna possível a transformação das administrações locais em governos eficientes, eficazes e efetivos. O desenvolvimento das capacidades de planejamento fortalece a estrutura técnica e administrativa local e, por conseguinte, incrementa o potencial e as capacidades operativas do município. O planejamento serve para avaliar os esforços, conduzir os processos para objetivos sustentáveis e, também, para observar o princípio de continuidade dos planos e programas. É preciso “incorporar o planejamento na estratégia operativa dos governos locais”. Isto é fundamental para dinamizar os processos de desenvolvimento sustentável. É preciso criar um sistema de Informação que proporcione os insumos para o planejamento da municipalização sustentável, que permita:

1. Baseado num cadastro do espaço municipal, organizar a utilização ótima dos recursos locais.
2. Descrever a situação dos recursos naturais, os déficits ecológicos, as potencialidades e as limitações. Análise da ocupação do solo e da situação dos recursos hídricos.
3. Identificar os problemas prioritários e as demandas dos cidadãos e organizações.
4. Zonificar o espaço rural e urbano e avaliar os processos de uso do solo e água, visualizando o impacto dos investimentos.
5. Definir as tendências, projetar orçamentos e facilitar a gestão dos recursos municipais.
6. Recomendar políticas de desenvolvimento municipal sustentável.
7. Facilitar a negociação dos recursos financeiros externos.

Precisamos fazer uma diferença entre:

- a: o plano municipal macro, as capacidades de planejamento do território municipal e visualizar os projetos estruturados a partir das potencialidades, e
- b: o microplanejamento comunitário como processo de desenho local fundamentado nas comunidades, como método de ação orientado à formulação de projetos específicos que devem ser preparados e gerenciados pelas próprias associações, de maneira participativa e rápida.

Conselhos e participação

Representam os canais mediante os quais o governo local relaciona-se com os cidadãos e as comunidades; as organizações sociais participam no Conselho. Participar não significa estar de acordo com o prefeito. As expressões dissidentes no mundo autoritário geralmente trazem represálias e problemas a quem protagoniza a oposição. Entendemos por participação popular a capacidade que possuem os distintos setores da comunidade para influir nas decisões públicas. Implica a existência de mecanismos formais, aos que se lhes reconhece legitimidade, que permitem aos grupos sociais incorporar-se no processo de toma de decisões. Entretanto sejam mais amplas ampla e decisiva é a presença, estamos diante de uma participação de melhor qualidade. Esta depende da natureza da influência (assessora, consultora ou decisiva) que se alcança dentro do processo.

Os conselhos são formados a partir das organizações do próprio município. Não se trata de uma entidade paralela à Câmara de Vereadores, na qual as comunidades, por intermédio de seus representantes, têm só uma influência indireta. Deseja-se que os Conselhos melhorem e complementem, em matéria de desenvolvimento, a qualidade participativa da sociedade civil.

PLANEJAMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Introdução

As profundas transformações que definem o novo cenário internacional, se bem é certo que significam múltiplas oportunidades de progresso para nossas sociedades nacionais e municípios, representam também vulnerabilidades e riscos, particularmente para aquelas incapazes de se adaptarem às novas condições de crescimento econômico global. As transformações impulsionadas pelo novo paradigma produtivo mudaram a chamada correlação de forças internacionais, repassando o poder de modelar o futuro do mundo para os grandes conglomerados transnacionais. O Estado-nação, que no passado recente operou como o motor fundamental dos processos de crescimento econômico e desenvolvimento, perdeu protagonismo. E se o próprio Estado nacional vai perdendo soberania, vai ficando refém do grande capital financeiro internacional, imaginem o real significado da autonomia municipal!

O novo cenário mundial encontra-se marcado pela economia do conhecimento e da informação, alicerce do processo de globalização da economia, da política e da cultura. No presente, o mundo divide-se entre os países que geram e centralizam o conhecimento e as sociedades que não têm acesso ao conhecimento científico-técnico aplicado à produção. Na medida em que o crescimento econômico depende mais do conhecimento e da inovação, do que das matérias-primas ou da mão-de-obra barata, aquelas sociedades que carecem destes componentes – economias de baixa renda, sem potencial para construir *vantagens competitivas* – são cada vez menos funcionais para o conjunto do sistema. O capital globalizado movimenta-se em escala mundial, ligando-se e desligando-se dos territórios, segundo a perspectiva de rentabilidade. Muitos países que integram o chamado Terceiro Mundo apresentam-se fragmentados e em processo de deterioração; seus papéis nos assuntos internacionais vão ficando marginais, passando da categoria de dependentes à de *prescindíveis*, no funcionamento da economia mundial.

Jean Christopher Ruffin, no *L'Empire et les nouveaux barbares* (1991), critica a construção de um cenário global, no qual se estabelece uma linha de demarcação destinada a proteger as zonas ricas das pobres, identificando os pobres com a barbárie e sentenciando-os ao abandono. Essa linha de demarcação significa, na esfera econômica, um comportamento seletivo dos grandes atores dirigido a ajudar, principalmente, as sociedades que asseguram a estabilidade do sistema. Qual a imagem sustentável do futuro para os municípios da região do Pajeú ou Araripe? Sem dúvida, para essas realidades, o modelo neoconservador hegemônico é inviável e carece de perspectiva.

Qual o *paradigma* alternativo e quais os conceitos que têm que ser compreendidos e operacionalizados para cultivar um novo tipo de sociedade, procurando imprimir uma mudança profunda nas atuais formas insustentáveis de organização social e interação com a natureza?

A construção do paradigma de *desenvolvimento sustentável* assume centralidade precisamente no momento em que os grandes atores transnacionais e os centros de poder mundial promovem, em quase todo o planeta, processos de enxugamento do Estado, ajustes estruturais, propõem que o chamado livre mercado seja o principal regulador das relações sociais, proclamando também a *inutilidade do planejamento e da intervenção governamental*. Esse modelo neoconservador baseado na chamada economia de mercado tornou-se hegemônico em nível mundial, consolidando um esquema de crescente concentração do poder econômico nos grandes conglomerados e segmentos empresariais. Essa lógica econômica, além de estimular a reestruturação produtiva e dinamizar os fluxos financeiros, vem reclamando novas formas de organização política, um novo Estado, uma nova institucionalidade, ao mesmo tempo que define novos padrões culturais, novas maneiras de interpretar a vida em sociedade e de conceber os relacionamentos dos homens com a natureza.

Hoje, o neoliberalismo domina o discurso econômico, ele virou dogma, promete o paraíso para os que decidem obedecer às regras do jogo. O ajuste estrutural é receitado em quase todas as sociedades do planeta, como se fosse um remédio miraculoso (M. Max-Neff, 1998). Neste pensamento, os direitos das pessoas são reduzidos a simples direitos do mercado, a cidadania concretiza-se na liberdade para comprar e vender, fazendo da empresa privada o ator principal dos processos. Os pequenos municípios vão ficando envolvidos por uma economia de livre mercado geradora de riquezas e, ao mesmo tempo, produtora de profundas desigualdades sociais e patologias ambientais.

O credo neoconservador declara que o Estado precisa ser privatizado, seu papel minimizado, direcionado ao subsídio do mercado, procurando

assegurar, principalmente, a ordem pública e a propriedade privada. A sociedade é interpretada como a somatória de pessoas que encontram sua liberdade na ausência de coerção e cujos valores, supostamente neutros, defendem um individualismo egoísta que incorpora uma visão *antropocêntrica*, na qual a natureza existe como um simples recurso a utilizar, um capital natural que deve ser privatizado para ser protegido, porque a manutenção do estoque de recursos não-renováveis, para a satisfação das gerações futuras, é conceito afastado da lógica do mercado e, também, porque o lucro depende da adequada alocação de fatores no curto prazo. A competência aparece como o mecanismo básico de ação das pessoas. O conceito de eficácia está fundamentado na capacidade para competir, mais do que no consenso, na colaboração, na solidariedade, na parceria, na troca e na reciprocidade. Estes conceitos vão ficando excluídos do discurso dominante, salvo que contribuam para o fortalecimento das relações de mercado ou que movimentem mecanismos dirigidos a promover a participação paternalista dos capitais privados ou a implementação de políticas sociais compensatórias.

Observamos também como as redes globais de televisão sistematicamente transnacionalizam os valores materialistas da sociedade moderna de consumo. A identidade das pessoas contaminadas por este modernismo cada vez mais se constrói pelo excesso de *marketing*, ficando silenciosamente subalternizadas e manipuladas pelos especialistas da imagem. A *mass-mídia* transforma os políticos corruptos em patriotas angélicos, levando os cidadãos ao esquecimento e à amnésia social. Configura-se uma cultura de indivíduos erotizados, violentos, machistas, competitivos, alienados, hedonistas, ansiosos e insatisfeitos. Estamos universalizando determinadas formas de convivência social e, pelo paradigma dominante, forçadas a eleger entre a acumulação que gera injustiça e o desejo de equidade que supostamente nos leva à pobreza (A. Touraine, 1997).

Neste cenário, quantos prefeitos sonham com transformar seus territórios em “pólos de crescimento” e se propõem a gerenciar seus municípios como se fossem empresas privadas? Quantos municípios do interior nordestino têm potencial ou setores dinâmicos para integrar-se a um grande mercado regional ou mundial? Quantas Prefeituras podem, sem transferências e verbas federais ou estaduais, dirigir uma estratégia local de crescimento econômico? Fica a sensação de que os destinos das pessoas, dos municípios e das regiões se encontram influenciados por invisíveis e grandes forças e atores, que operam além de toda possibilidade de controle. Entretanto, essa dimensão global tem impacto direto na vida social e econômica dos diversos municípios, na organização institucional e nos modelos de gestão que os caracterizam, modelando suas perspectivas de desenvolvimento. Acontece que a

pequena base material municipal, economias pouco dinâmicas e diversificadas, em geral, não interessam ao capital globalizado, exceto quando portadoras de alguma *vantagem comparativa*. Que tipo de desenvolvimento temos que planejar?

Uma mudança no estilo de planejamento

Podemos afirmar, por conseguinte, que os conceitos e as interpretações decorrentes do modelo neoconservador hegemônico estão modelando o futuro das sociedades periféricas e orientando os processos de desenvolvimento das diversas sociedades locais. Não estamos explorando estratégias alternativas de desenvolvimento local que permitam uma inserção ativa nos processos globais, criando condições internas de auto-suficiência. Não estamos qualificando o tipo de crescimento. Não estamos pensando no futuro. E isso significa que precisamos de marcos conceituais mais adequados à atual dinâmica social, econômica e ambiental, adaptados a nossa realidade concreta. Dentro desses marcos, temos que redefinir um novo *estilo de planejamento*, ou seja, uma nova maneira de organizar e distribuir os recursos humanos e materiais, de movimentar as energias coletivas, visando dar resposta aos problemas fundamentais da sociedade. O imaginário político e cultural local permanece inteiramente subordinado à lógica dominante da política econômica. Por conseguinte, estamos forçados a desafiar as *pautas culturais negativas e a melhorar a qualidade da política*.

Por que abordar questões culturais na discussão do processo de planejamento da sociedade municipal sustentável? Porque na base de tudo está a cultura, a totalidade de nossas idéias que se refere ao que se considera bom ou mau, correto ou incorreto, bonito ou feio, sacro ou profano (J. Galtung, UNICEF, 1998). Temos sempre que perguntar se os padrões culturais ajudam ou não a construção de um novo tipo de sociedade. O crescente contato entre grupos de diferentes culturas está intensificando a consciência cultural e a percepção das diferenças entre sociedades locais. Os processos de modernização econômica de tipo ocidental estão separando as pessoas de sua *identidade cultural*, promovendo novas referências. A dimensão continental do Brasil e a enorme diversidade regional e cultural vão condicionar múltiplas respostas. Temos que entender a cultura como uma realidade dinâmica indispensável para dar significado às mudanças. Daí a necessidade de um processo de planejamento que considere a *dimensão cultural* e seja, ao mesmo tempo, educador e transformador, capaz de processar conflitos e produzir consensos, de democratizar os relacionamentos entre a sociedade e o Estado.

Ora, os impactos concretos desses processos de homogeneização ideológico-cultural revelam-se diferenciados, segundo as características das diversas sociedades locais. Porque os processos de globalização são altamente contraditórios, trazendo também elementos de democratização, descentralização, ampliação dos espaços de liberdade individual, novos mecanismos de participação social e universalização de certos valores, como direitos humanos, identidade e respeito à diversidade cultural. Será que estamos cultural e politicamente condenados a permanecer encerrados dentro desse modelo neoconservador dominante, decididamente insustentável? Como reorientar esses processos e quais seriam os atores sociais e institucionais promotores do desenvolvimento sustentável? Como veremos, essa questão depende das mudanças na *cultura política*, do processo de construção da cidadania, do “empoderamento” da sociedade civil organizada, da democratização do Estado e da sociedade, da construção de parcerias entre diferentes atores sociais e, entre outros elementos, da mobilização do povo, partindo da informação, do aumento da capacidade de análise, acompanhada da carga emocional, da energia política dirigida a mudar relacionamentos. Tudo isso operando dentro de um novo paradigma de desenvolvimento que coloque o ser humano no centro dos esforços, capaz de construir um novo tipo de sociedade, materialmente satisfeita, socialmente solidária, espiritualmente livre, que respeite a diversidade cultural e a integridade dos sistemas naturais que possibilitam a vida na terra.

É a *qualidade da política* a variável estratégica que vai permitir a construção dessa nova sociedade sustentável. Neste momento da história, *uma cidadania informada, “empoderada”, organizada, motivada e consciente do seu poder de participação democrática é, sem dúvida, um elemento de transformação social tão efetivo como uma inovação tecnológica no avanço da produtividade e da competitividade*. Não existe uma relação causal automática entre crescimento econômico e equidade, entre acumulação de capital e bem-estar social. A sustentabilidade processa-se na esfera da política. Quanto mais complexa seja a organização da sociedade, maior as exigências de espaços de diálogo e encontro social, de informação e de formas transparentes e efetivas de compartilhar o poder. Só uma mudança na qualidade da política vai mudar a qualidade do desenvolvimento. Só uma mudança no estilo de planejamento vai possibilitar viabilizar esse novo tipo de desenvolvimento sustentável.

Esse desafio, entretanto, não alimenta maior otimismo quando se comprova o baixo nível de desenvolvimento democrático e participativo da sociedade nordestina. Os segmentos majoritários da população pernambucana são constituídos por analfabetos, desempregados, famintos, desin-

formados, desorganizados e marginalizados. A gestão política convencional encontra-se desprestigiada e questionada, tanto na sua capacidade para internalizar valores que levem a comportamentos de justiça e solidariedade, como para segurar essas forças de exclusão estimuladas pelos particularismos. É por isso que o movimento social vai à procura de mecanismos de decisão política longe das fechadas fronteiras partidistas, aglutinando as organizações em torno de problemas concretos locais, tentando criar novos espaços de formação de cidadania e socialização.

Dá a necessidade de democratizar o Estado e a sociedade. Temos que atuar tanto na escala micro quanto na macro. Primeiro na comunidade, na qual as pessoas estão mais próximas uma das outras e sofrem problemas semelhantes, depois no município, o primeiro nível de organização política dos cidadãos, e, finalmente, no Estado, no qual ainda se organiza a gestão macroeconômica, se processam os programas gerais de desenvolvimento, bem como as normas relacionadas à governabilidade. Sabemos que, no âmbito local, as comunidades podem reconhecer, de forma mais clara, as injustiças.

Resulta estratégico começar pelo âmbito *local*, entendido como espaço de relação das comunidades com o governo municipal. Trata-se de fortalecer a organização comunitária, de melhorar a qualidade do associativismo, de fortalecer ou criar mecanismos de participação, de articular os diferentes atores locais com o governo municipal, de criar sistemas de informação, de alimentar a identidade da população, de capacitar os cidadãos para a tomada de decisões, de mobilizar as energias políticas, de construir capacidades de planejamento local, numa perspectiva de longo prazo. Estamos falando, também, de abrir o aparato municipal ao controle dos cidadãos, de consolidar processos de descentralização, de incorporar os conceitos de transparência e responsabilidade à gestão pública, de propiciar novas sinergias institucionais e de buscar, a partir de uma imagem de futuro autodefinida, uma estratégia de mudança da realidade insustentável, principalmente para o enfrentamento da pobreza e da conservação ambiental.

Município e Planejamento

Como sabemos, a Constituição de 1988 ampliou a autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros, restabeleceu suas bases tributárias e instituiu novas funções, definindo-os como célula da Federação. O Brasil está passando, hoje, por um rápido processo de descentralização que tende a concentrar no município, entre outras responsabilidades, o desafio de lutar

contra a pobreza e construir uma sociedade sustentável. Daí a necessidade de conciliar os processos de democratização da sociedade local com as decisões dirigidas a modificar as relações geopolíticas e geoeconômicas. As mudanças de relacionamentos têm que acontecer nos espaços locais nos quais a insustentabilidade se concretiza e, precisamente, nos quais o envolvimento das comunidades na tomada de decisões é mais fácil. O âmbito local vem sendo julgado como uma desafiante alternativa, uma *construção de relações sociais delimitadas territorialmente* nas quais os processos microrregionais insustentáveis podem ser revertidos. Não visualizamos outras estratégias que possam dar conta do manejo da enorme diversidade regional e social mediante políticas diferenciadas.

Certamente, o desenvolvimento local não se reduz, necessariamente, ao desenvolvimento do município e sim da microrregião sócio-ambiental, na qual existe uma determinada identidade constituída historicamente. Mas o município detém, entre suas competências particulares ou partilhadas com outras instâncias de governo, o provimento de serviços básicos aos cidadãos. Representa um espaço estratégico no qual governantes e cidadãos se encontram cara a cara e, também, no qual, por meio da informação e do “empoderamento” das organizações, é possível promover uma mudança de relacionamentos. Por conseguinte, o município representa a unidade político-administrativo-territorial na qual toma forma o processo decisório, o espaço onde a legitimidade política das autoridades – o poder local – permite ou não uma ação de mudança e regulação.

Planejar para construir uma sociedade sustentável supõe interferir nos relacionamentos e produzir mudanças que afetam determinados interesses individuais ou coletivos. E isso, com frequência, supõe turbulências e situações conflitivas, porque pressupõe negociar, eliminar barreiras ou neutralizar forças contrárias às mudanças propostas. Estamos tentando modificar a “realidade”, partindo de decisões, certas ou erradas, promovendo novas ações que determinam resultados, positivos ou negativos. O desenvolvimento local não acaba nas fronteiras territoriais do município, mas sempre depende dos comportamentos dos poderes locais, dessa dialética entre governantes e governados. Daí que o planejamento da sociedade municipal sustentável demanda a existência de um *mecanismo básico de participação* que permita aos diferentes atores sociais negociar e pactuar as mudanças. Como veremos, depende de uma nova institucionalidade, mais representativa, informada e participativa. Depende do fortalecimento das energias políticas, particularmente dos grupos excluídos. Não podemos esquecer que as políticas, quando formuladas democraticamente, podem criar um futuro sustentável.

Como foi dito, a *transição* para um padrão sustentável de desenvolvimento exige um processo de democratização e modernização do Estado, capaz de criar condições de governabilidade e aumentar a capacidade de gestão do governo local. E isso demanda um aumento da capacidade técnica de planejamento do território municipal, no sentido de construir seu próprio futuro, definindo os princípios orientadores de suas relações internas e externas. Isso também significa um grande aumento das capacidades de *informação*. A desinformação e a falta de informação condenam as comunidades à ignorância e à ingenuidade, condicionando uma espécie de medo coletivo, resistências, impotência para visualizar o futuro. Planejar significa escolher uma alternativa entre várias outras disponíveis. E isso depende da informação, sobre o processo histórico, da evolução da economia, dos sistemas agrários, dos recursos naturais, do ambiente social e político, etc. O processo de planejamento municipal, quando democrático, inicia-se com o levantamento conjunto dos problemas e situações que afetam a população. Continua com a análise das informações, das tendências previsíveis, de maneira a elaborar cenários e definir objetivos a alcançar. Prossegue com a formulação de propostas de programas, com a identificação das fontes de financiamento, com o acompanhamento da execução, com o trabalho de avaliação e tomada de medidas corretivas. Tudo isso depende da informação.

Infelizmente, a grande maioria dos municípios nordestinos encontra-se despreparada para atender a esse desafio; não tem capacidades técnicas nem cultura de planejamento local. Esse velho modelo centralizador de recursos e decisões de investimento condicionou o enfraquecimento da capacidade de autogestão dos municípios, definiu objetivos que nem sempre coincidiram com as prioridades locais. Os planos municipais convencionais, de ordinário formulados por tecnocratas pragmáticos, geralmente sustentaram os interesses dominantes, ficando presos a questões conjunturais e imediatas, sem preocupações com o longo prazo. Jamais o autoritarismo político e o racionalismo técnico permitiram um processo de planejamento municipal que promova um espaço para o “empoderamento” dos grupos excluídos ou, pior ainda, para o desenvolvimento da *dimensão emocional* e subjetivo-espiritual dos cidadãos e das comunidades. Como veremos, o racional e o emocional caminham juntos. Se queremos mobilizar as comunidades, temos que alimentar as emoções que se visualizam mediante as ações coletivas. Se queremos avaliar as ações das comunidades, temos que olhar as emoções desenhadas nos relacionamentos (H. Maturana, 1991). Os antigos (e atuais) modos de pensamento do desenvolvimento econômico e social sempre satanizaram as dimensões invisíveis da realidade. Consideraram apenas o espírito empresarial que se materializa em lucros e tem cotação na bolsa de valores. Não

despertaram as energias políticas da identidade e da cultura para abrir-se ao futuro e ao mundo.

Planos, cultura política e mistificação do planejamento

Para que o município – o Estado local – possa partilhar com a sociedade o processo de construção política e técnica requerido para se aproximar de um padrão sustentável de desenvolvimento, é preciso, entre outros requisitos, criar e fortalecer as capacidades locais de planejamento. É indispensável entender o planejamento municipal como um *processo contínuo* e ininterrupto e não como uma atividade tecnocrática que se faz para cumprir com uma obrigatoriedade constitucional, sem participação social. Quando definimos o planejamento como processo, estamos afirmando que não é uma atividade que se esgota na formulação do plano. O plano é, sim, um *instrumento de trabalho* que diz o que vai ser feito, quando, de que forma, por quem, para alcançar que tipo de resultados. O plano não é apenas um instrumento técnico de trabalho, mas também a expressão de um compromisso, um contrato social, um pacto político, um projeto coletivo que compromete o governo local e toda a população.

Esse processo precisa da construção coletiva de uma visão para o futuro do município, explicitando os princípios que dão sentido a essa imagem, bem como definindo as estratégias que orientam os esforços dos atores sociais e institucionais envolvidos. Mas, principalmente, precisa da democratização do poder local, porque, como foi dito, o desenvolvimento expressa um conjunto de soluções que implicam mudanças no equilíbrio social existente entre atores sociais e agentes econômicos. É preciso remodelar os relacionamentos políticos para torná-los mais flexíveis e abertos ao controle dos cidadãos.

Essa forma de interpretar o planejamento municipal ainda encontra dificuldade para gerar consenso entre as autoridades municipais e os segmentos hegemônicos. Todavia, a distribuição interna de novos papéis políticos não está sendo uma tarefa fácil, como demonstra a realidade municipal, na medida em que são afetados interesses há muito tempo sedimentados. Mas, sem construir um diálogo político que possa produzir soluções coletivas partindo das demandas particulares, é difícil democratizar a sociedade local e fortalecer o exercício da cidadania. Os interesses dos diferentes atores sociais não podem ser ignorados. Temos que proceder à adequação de propostas e interesses particulares às necessidades coletivas, delimitando, no processo de planejamento, um campo real de possibilidades de mudança. Toda essa

complexidade e toda essa diferenciação de propostas, tipicamente unidimensionais e particularistas, devem ser processadas.

No planejamento municipal convencional, prevaleceu a vontade dos tecnocratas. Qualquer cogitação decorrente de envolvimento de outros cidadãos nas decisões do Plano era vista como intromissão indevida nas prerrogativas das autoridades. Surgiram, sim, certas formas de planejamento democrático que substituíram o *planejamento interativo* pela consulta coletiva pontual a cidadãos passivos e encapsulados no autoritarismo clientelista, mesmos que com freqüência reivindicaram projetos que respondem a demandas concretas. Muitos prefeitos convocam o povo para legitimar um plano, mantendo o controle social e político, mediante sistemas locais centralizados e burocratizados, porque a *credibilidade política*, entendida como o grau de aceitação do governo local junto às comunidades e atores organizados, depende mais dessa cultura de projetismo do que da definição de prioridades e objetivos para o longo prazo. Assim, a tomada de decisões acontece como um exercício relativamente fechado, que só incorpora, de forma marginal, as questões que as comunidades pobres sinalizam como importantes. Planos-livros transformados em esquemas rígidos demandando obediência, instrumentos de trabalho que promovem interesses particulares, incapazes de galvanizar o entusiasmo popular, de mobilizar a energia social, o *emocional coletivo*, bem como a inteligência, a criatividade e a força espiritual do povo em torno da visão de uma nova sociedade. Em síntese, documentos que apenas mobilizaram minorias.

O planejamento municipal da sociedade sustentável pode abrir possibilidades ao desenvolvimento de formas econômicas e relacionamentos sociais mais justos e equilibrados. Sendo participativo e processual, o planejamento local sustentável pode criar condições para democratização do poder, promovendo uma redefinição das relações Estado/sociedade e institucionalizando um diálogo entre o governo local e os movimentos sociais. Ele pode, também, ser um instrumento que permite gerenciar conflitos, atenuando confrontos locais, e, segundo como seja orientado o processo de democratização, um mecanismo que estimula o acesso dos grupos excluídos à esfera de tomada de decisões.

O planejamento municipal convencional, influenciado pelo pensamento desenvolvimentista, ficou prisioneiro da racionalidade e da dinâmica dos processos econômicos. Os planos-livros que foram elaborados, redigidos de forma sofisticada e complicada, enfatizaram nas variáveis quantificáveis da realidade material, ignorando as dimensões culturais, políticas, ambientais e institucionais. As políticas públicas resultante basearam-se, principalmente, em considerações de caráter econômico. Diante da implementação de políti-

cas predominantemente unidimensionais e assistenciais, as administrações municipais geralmente reforçaram a existência de problemas e relacionamentos. Além do mais, o processo de elaboração do plano-livro foi o espaço no qual prevaleceram a vontade e os critérios quase exclusivos dos economistas, como *gurus* das análises mais profundas. Estes foram mistificados e terminaram mistificando-se a si mesmos. Como argumenta Francisco Whitaker,

os interesses dominantes, em vez de precisar de políticos para representá-los e de tecnocratas para alcançar seus objetivos e dar segurança ao povo, passam a dar férias aos políticos e a usar diretamente os tecnocratas. Porque estes ganham, pouco a pouco, o poder de dar segurança também aos interesses dominantes... (F. Whitaker, 1994).

E isso consolidou uma grande incompetência social, arrogante e treinada, particularista.

Em geral, os planos municipais convencionais (Planos Diretores) tiveram uma avaliação negativa pelo seu caráter impositivo, simétrico e tecnocrático da metodologia de planejamento empregada e, também, pela ineficácia dos resultados (L. Gondim, IBAM, 1996). Daí as múltiplas resistências que despertou esse tipo vertical de planejamento e a necessidade de criar uma nova maneira de concebê-lo. Podemos identificar resistências culturais, conceituais, ideológicas e informacionais. Via de regra, não deram resposta prioritária às reivindicações dos movimentos sociais. Por conseguinte, não incorporaram valores democráticos, nem levaram a novas formas de gestão social e política que permitam articular a democracia direta com a representativa. Podemos afirmar que os índices de envolvimento das comunidades no processo de tomada de decisões foram insignificantes, e o exercício da decisão, da cidadania política, ficou reservado à elite econômica e à hierarquia administrativa do município. As comunidades rurais, em geral, têm elaborado uma imagem negativa do planejamento, simplesmente porque se encontra associada ao não fazer (G. Katter, 1998). Grande parte desses planos não chegou a implantar-se, e poucos tiveram impacto transformador nos relacionamentos de exclusão e pobreza.

Outro esquema de resistência, já sugerido anteriormente, diz respeito às barreiras estabelecidas pela cultura política dominante. As autoridades locais, alimentadas pelo mito da ameaça de perda do poder, não aceitam facilmente um esquema participativo. Com frequência, o maior obstáculo para democratizar a gestão municipal é o próprio prefeito. Educado na pedagogia do autoritarismo, sente que a divisão do poder traduz perda de *status*. Não consegue compreender que a legitimidade política pode ser construída, de

forma sustentável, mediante processos de distribuição do poder. Tampouco aceita que a pobreza só pode ser combatida pela solidariedade e, dificilmente, pela competitividade, porque os valores autoritários e clientelistas sempre acabam negando a convivência social. Governa-se na confrontação, como se a esfera política fosse sempre um campo de batalha. Não se governa na consciência de que, cooperando, dialogando com o povo, “empoderando” e criando sinergias entre parceiros, é possível construir o futuro de forma comum. O compromisso é sempre formal, externo, assinado nos convênios. Não se promove esse compromisso interno que gera energia humana e ativa a criatividade. O compromisso não é simplesmente um conceito de *human relations*, mas um elemento essencial do comportamento social. A sociedade compromete-se com um novo projeto de sociedade, e isso é questão participativa e depende do “empoderamento”.

Por outro lado, as comunidades, sem instrumentos de controle e fiscalização local, também cobram e reclamam, partindo do mito da tomada de poder, instigado por valores que misturam a subalternidade com o conflito. Uma cultura política, um modelo de gestão que se levanta sobre bases antagônicas, assentado na desconfiança, *na dialética da negação do outro* e na ingenuidade dos grupos excluídos, não permite o desenvolvimento da cidadania política. Essa dialética fundamenta-se na negação cultural (pequeno produtor, índio, mulher, analfabeto, etc.) condicionando relacionamentos de exclusão (Calderón, Hopenhayn e Ottone, UNESCO, 1996). Quando governantes e governados se ligam à suspeita e ao receio, é impossível estabelecer um relacionamento de convivência harmônica. A cultura cria e reproduz uma *coemoção* ríspida e hostil, fazendo com que ninguém se movimente para apoiar ou escutar o outro. Não existe clima para que um determinado ator social possa entender o razoar e o sentir do outro. Além do mais, o povo também resiste caladamente às propostas das elites, pela sua própria desinformação; fica angustiado perante o discurso dos técnicos planejadores, expressa rechaço às novas propostas, fechando-se nas experiências conhecidas, porque ninguém participa das coisas que não conhece. A lógica dessa atitude é a seguinte: melhor acertar pelo conhecido do que se arriscar e errar participando em novos empreendimentos. A construção do futuro fica sob responsabilidade dos especialistas, das firmas consultoras, dos entendidos.

Complicando o quadro insustentável do planejamento convencional, podemos visualizar uma postura burocrática, formalista, racionalista, cartorial na elaboração dos planos. Com frequência, a metodologia empregada incorporava modelos sofisticados e modernizantes, difíceis de adaptar às diversas realidades municipais. Os chamados diagnósticos eram documentos volumosos, elaborados nos escritórios, geralmente pouco funcionais na escolha de

alternativas de ação. Esse planejamento não pode fugir dos cálculos econômicos, nem considera o mundo cultural e emocional dos pobres, julgado como inútil e marginal para o processo de acumulação. Para as comunidades desinformadas, esse discurso técnico sofisticado de taxa interna de retorno, de escassez ecológica, de valorização do espaço, de co-gestão, de autogestão, de transparência, de sustentabilidade e de qualidade total apresenta-se como uma complexa caixa-preta, difícil de abrir.

Esse repúdio ao tecnicismo, entretanto, não deve levar a posições que mistifiquem a participação social, porque as opiniões das pessoas e das comunidades estão condicionadas pelo seu grau de conhecimento e informação, pela sua experiência acumulada. Se uma pessoa vive ignorante da sua possibilidade de mudar uma situação, sempre vai defender o conhecido. Sem informação, sem emoção coletiva, sem capacidades de gestão, a participação social não tem suficiente força para mudar relacionamentos insustentáveis e injustos. Por si só, a participação social não é suficiente para assegurar a eficácia de qualquer proposta. E isso não significa desvalorizar o saber popular, senão afirmar que esse conhecimento coletivo representa um processo de aprendizado constante. Idealizar ou supervalorar o saber popular conduz ao populismo. Um planejamento técnico sem participação pode ser tão estéril quanto uma participação sem informação técnica.

No campo do planejamento convencional, por último, acontece um divórcio entre o momento de elaboração do plano, a fase de implementação e a de avaliação. Essa separação decorre da racionalidade mecanicista que subdivide atividades segundo as funções de concepção do ciclo dos projetos. Ou seja, uma rígida divisão entre o trabalho técnico, político, social e organizacional. No palco desse trágico esquema de planejamento aparecem três grupos de atores. Os tecnocratas consultores setorialistas, treinados “cientificamente”, são os que pensam; a chamada “massa crítica”, atuando no cenário junto às autoridades locais, treinada “partidariamente” para defender, com prioridade, interesses particulares, é a que decide, e as associações comunitárias, treinadas “assistencialmente”, as que se mobilizam nos finais de semana para cavar valetas ou misturar cimento, para consolidar seu *status* de beneficiários.

O Planejamento Municipal como Sistema

A gravidade da crise social dos pequenos municípios nordestinos tem mostrado a importância de repensar o desenvolvimento de forma integral, considerando a inseparabilidade de suas dimensões econômica, social, polí-

tica, cultural, ambiental e institucional. Os municípios pobres, sem conhecimento e potencial para, no curto prazo, se vincular aos fluxos comerciais e financeiros globais, precisam repensar sua imagem de futuro. Como foi dito, é simplesmente um suicídio acreditar que a lógica local de desenvolvimento deva subordinar-se aos ditames do livre mercado. Precisam construir e fortalecer os elementos do sistema de municipalização do desenvolvimento sustentável.

Governa de forma democrática e acumula credibilidade quem prioriza o planejamento, e, necessariamente, decide iniciar um processo de planejamento participativo quem tem responsabilidade prospectiva. Toda administração pública local que pretenda ser bem-sucedida precisa organizar-se adequadamente e estabelecer as condições técnicas e políticas que possibilitem a transição.

A construção de um novo tipo de sociedade, uma nova visão do território municipal, não resulta de iniciativas individuais, mas de esforços coletivos, da cooperação e da sinergia de múltiplos atores. Sendo o desenvolvimento sustentável um processo multidimensional, a transição para uma sociedade local sustentável exige modificar padrões e relacionamentos em várias dimensões. Não podemos improvisar. É preciso desenvolver e institucionalizar instrumentos e mecanismos que permitam orientar as mundanas, formular as decisões mais adequadas, levando em conta as potencialidades e as restrições da sociedade local. O planejamento é um dos componentes desse desafio multidimensional, um dos motores estratégicos dessa transição. Trata-se, essencialmente, de um desafio político e espiritual impulsionado pelo Estado, como ator privilegiado, para mediar a diversidade de interesses sociais, criar condições institucionais e promover um novo contrato social que possibilite a sustentabilidade. Um desafio espiritual baseado no conhecimento e na educação dos cidadãos, do povo, para integrar o racionalismo com o mundo emocional, o objetivo com o subjetivo.

Esses princípios, essa visão sistêmica, encontram sua materialização mediante um conjunto de mudanças objetivas, tais como:

- mudar o paradigma de desenvolvimento baseado no crescimento material ilimitado;
- institucionalizar mecanismos de encontro e diálogo entre atores sociais ou mecanismos de participação social genuinamente representativos;
- implantar processos de gestão política genuinamente participativos;
- criar capacidades locais de planejamento participativo;
- democratizar a gestão pública e multiplicar as estruturas de poder;

- transformar os relacionamentos entre o sistema partidário e os movimentos sociais, fortalecendo as organizações da sociedade civil;
- estabelecer um sistema local de informação, histórico, econômico, comercial, geopolítico, ambiental, institucional, territorial;
- redefinir as competências institucionais em função das demandas e desafios da sustentabilidade;
- fortalecer a credibilidade do governo local e estabelecer mecanismos transparentes para manejo dos recursos públicos;
- tentar superar as vulnerabilidades decorrentes da escassez interna de recursos financeiros;
- identificar as oportunidades e as ameaças relevantes do ambiente externo;
- identificar as vocações locais e os relacionamentos que estimulam a integração regional;
- mobilizar a energia, a criatividade e a força espiritual da sociedade civil;
- aumentar e fortalecer os relacionamentos de parceria, o compartilhamento de capacidade de gestão e análise com a sociedade civil organizada;

Ainda há tempo, no Nordeste brasileiro, para iniciar um processo de construção estratégica da sociedade municipal sustentável. Entretanto, a municipalização da sustentabilidade demanda uma transformação de mentalidades.

O PAPEL, AS POSSIBILIDADES E OS LIMITES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS¹

La descentralización que está comenzando a ser impulsada en varios países de la región no es la que postulan sus ideólogos progresistas. Las reformas en curso, en tanto responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista y apuntan a solucionar problemas en este terreno; no parecen ser las adecuadas para alcanzar aquellos objetivos de democratización, participación, justicia social y desarrollo social...

Carlos A. de Mattos.

Descentralização: alguns referenciais

Em geral, a história político-administrativa nordestina tem sido marcada pelo modelo centralizador de gestão pública, o que tem colocado as administrações municipais em permanente situação de dependência do Governo Federal e Estadual. O custo social da centralização das políticas públicas seguramente não foi nem é pequeno, como demonstram o atraso político geral e a exclusão da maioria dos cidadãos da tomada de decisões, assim como a injusta situação de concentração da renda, das oportunidades e dos benefícios. Mas foi, simultaneamente, o mesmo modelo centralizador que contribuiu para a industrialização e modernização dos setores produtivos brasileiros nas décadas passadas, estimulando o processo de urbanização e a construção de uma sociedade de consumo que beneficia quase que exclusivamente as minorias.

O veredicto da história nordestina define que sempre foram as minorias que exerceram o poder político e, por conseguinte, que os processos de desenvolvimento caminharam no sentido dos interesses dos mais fortes e privilegiados. Em geral, usando o autoritarismo político, os grupos minoritários estabeleceram um padrão administrativo concentrador; foi marcada uma li-

¹ Insumo ao seminário organizado pela ACT/IICA sobre o FUMAC, Recife/PE, 1995.

nha vertical de comando, desde o centro para a periferia, mediante acúmulo de normas homogêneas que ignoraram a especificidade da realidade local. Obviamente, os governos municipais também estruturaram ordenamento piramidal de gestão pública, reproduzindo o esquema burocrático-jurídico-político do aparato central do Estado. Desta maneira, as classes políticas estenderam seus vasos capilares para o controle da sociedade como um todo, chegando até a esfera local e comunitária.

A partir dos anos oitenta, os países da América Latina assistiram à implementação de novas modalidades de gestão pública baseadas no tratamento descentralizado tanto dos problemas locais como da organização dos relacionamentos territoriais, sejam regionais ou municipais. Trata-se, realmente, de um processo de ajuste no sistema político-institucional que, conforme operem as políticas de modernização e democratização do Estado, pode produzir variados resultados e gerar, no plano local, situações de estabilidade social ou de instabilidade, de articulação e conflito. Estamos diante uma tendência de reforma político-administrativa na qual o Estado central, que historicamente concentrou competências e funções, começa a devolvê-las aos governos locais e às comunidades, repassando poder decisório.

A descentralização, quando acompanhada de processos de abertura democrática, visa estabelecer mudanças na capacidade de regulação econômica e social do Estado, promovendo autonomia local. Aparece como instrumento político-administrativo que, em teoria, possibilita caminhar para objetivos democráticos, estimulando o exercício da cidadania e a participação social, repassando poder às comunidades, aproximando as decisões dos governos aos problemas que afetam o cidadão comum, bem como, ampliando as oportunidades de controle popular da gestão da coisa pública.

A descentralização pode ter distintos significados, sendo no presente discurso de moda, tanto das correntes progressistas como das conservadoras, que vêem nessa estratégia um requisito básico dos processos de reestruturação e modernização do Estado. No pensamento *neoliberal* prevalecente, onde se afirma que todo processo de alocação de recursos deve fundamentar-se no funcionamento espontâneo das forças do mercado, a estratégia de descentralização expressa significado altamente simplista. O receituário neoliberal criou o mito do gigantismo do Estado, o mesmo que levou a uma exagerada ênfase na redução do gasto público, reduzindo a política de reforma e modernização institucional a simples planos de desburocratização, privatização e desconcentração administrativa, visando minimizar as pressões nas finanças públicas. É muito fácil reduzir a folha de pagamento. Supostamente, numa situação de crise fiscal e de abertura de mercados, é absurdo manter intervenções públicas diretas na esfera econômica, produzindo bens ou ser-

viços. Na mesma lógica, é também absurdo manter intervenções na esfera social, como agente redistributivo, salvo medidas compensatórias. A fórmula é privatizar, evitando que o Estado se intrometa nos assuntos econômicos da sociedade.

Dentro dessa concepção, a descentralização traduz diretrizes que visam reduzir o papel do Estado ao manejo de funções “básicas”, privatizando as agências e os serviços ou financiando, com recursos públicos, o consumo de serviços privados. Em vez de intervir nos processos socioeconômicos, o Estado tem que desaparecer a favor da sociedade civil, representada pela chamada “iniciativa privada”. Essas práticas vêm reproduzindo as velhas desigualdades, não apenas no sentido de que os serviços geralmente diminuem, senão pelo fato de que são os grupos de maior renda os que recebem os melhores serviços, enquanto os pobres ficam com os piores. Por falta de projeto alternativo, o processo de enxugamento do Estado, ao contrário de agilizar a sua capacidade operacional, promoveu a desestruturação de muitas instituições eficazes, enfraquecendo a sua capacidade de apoio às comunidades carentes. Temos um Estado fraco procurando parceiros junto a uma sociedade civil organizada, também fraca.

Com frequência, a descentralização político-administrativa é uma maneira silenciosa de o Estado abandonar suas funções, depositando novas tarefas nas costas dos governos e atores locais, sem recursos técnicos e financeiros, sem capacidades de gestão para executá-las. Essa modalidade, pela cultura política que caracteriza a sociedade nordestina, bem pode terminar fortalecendo o poder local tradicional, deixando os municípios com limitada capacidade para agir com autonomia. Quando o poder local não é democratizado e os interesses privados continuam com o monopólio da representação, simplesmente se descentraliza apenas para recentralizar. O poder local dominante fica mais fortalecido. Às vezes, as políticas de descentralização são adotadas pelos governos apenas como instrumento para dispersar ou atenuar conflitos políticos locais, visando fragmentar as demandas sociais e apagar as divergências.

Existem, por outro lado, estratégias de descentralização que visam democratizar a gestão pública e, por conseguinte, fortalecer os mecanismos locais de tomada de decisões, promovendo maior participação e melhor representação democrática no governo local. Estamos falando de descentralizar a tomada de decisões. Trata-se de políticas que abrem condições favoráveis ao desenvolvimento das articulações entre os diferentes níveis de governo, além de possibilitar representação mais legítima dos interesses locais nas instâncias do poder. Para este fim, propõe-se estabelecer relações de parceria entre

o Estado, a sociedade civil organizada, as instituições municipais, as comunidades e, também, com a chamada “iniciativa privada”.

Nessa perspectiva, o essencial da descentralização traduz fortalecimento do poder local e autonomia na tomada de decisões. Procura-se não apenas um Estado menos burocrático, como também um Estado mais eficiente, democrático e próximo do cidadão. A expectativa é de que a descentralização seja instrumento fundamental para construção de uma sociedade local e sustentável, no sentido que possibilite: debilitar o autoritarismo centralista; abrir o campo local dos direitos e liberdades; reorganizar serviços para torná-los mais próximos das comunidades; estimular a inclusão dos setores marginalizados e discriminados; desenvolver poder popular; incentivar a maturação política das classes populares; estabelecer canais de participação, promovendo o controle dos atores locais na gestão da esfera pública.

Como instrumento de desenvolvimento sustentável, a estratégia de descentralização político-administrativa exige traspasso ou distribuição de poder, promoção de autonomia, dividindo responsabilidades e competências em detrimento das imposições autoritárias, de qualquer partido ou classe social. Porém, visa promover condições de autodependência nos espaços locais, dando maior realismo à gestão dos governos locais, não apenas pela proximidade e conhecimento dos problemas, senão pela maior facilidade de diálogo entre atores. Exige também flexibilidade burocrática, maior sensibilidade social, transparência, informação e canais de participação para o envolvimento das pessoas na definição de prioridades, também de decisões e compromisso das comunidades com a gestão dos políticos locais.

A municipalização do desenvolvimento

Estão chegando ao final os dias da centralização do desenvolvimento. Estão agonizando os modelos verticais de intervenção pública, decorrentes da visão desenvolvimentista do mundo e do autoritarismo político, aliado histórico da modernização conservadora. Hoje, os processos de planejamento socioeconômico começam a considerar conceitos de justiça, equidade, solidariedade, escassez ecológica, participação social, “empoderamento”, exercício da cidadania, potencialidades locais, valorização dos espaços, incorporação ativa do movimento social, valorização da diversidade cultural, etc. Existe expectativa crescente entre as comunidades locais de assumir papel de sujeito de direitos e agentes de mudanças, reconhecendo o potencial dos cidadãos na reivindicação dos direitos individuais, por muito tempo reduzidos a meros enunciados formais.

No Brasil, a Constituição promulgada em 1988 expressa preocupação de garantir ao cidadão papel de maior relevo no processo decisório. A Lei Superior visa tornar maiores as responsabilidades dos governos locais no desenvolvimento das dimensões sociais, econômicas, culturais e ambientais, abrindo espaços e canais de negociação e participação, para a expressão das divergências e prioridades na formulação das políticas.

Essa tendência democratizante passa, necessariamente, pelo fortalecimento do município e pela articulação do poder público com a sociedade civil, criando capacidades técnicas, financeiras e gerenciais, desenvolvendo um sistema de informação, estabelecendo mecanismos de diálogo e participação e, ao mesmo tempo, procurando atingir dinamismo, eficiência e transparência, modernizando suas funções básicas.

Devido às disposições constitucionais, os municípios brasileiros passam a intervir em novas e variadas dimensões e preocupam-se não só com as atividades convencionais vinculadas aos serviços públicos, como também com as relativas ao desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental. O novo marco jurídico concede ao município um amplo campo de mobilidade e liberdade em matéria de desenvolvimento. Os municípios passam a conformar espaços privilegiados, tanto para ativar a construção da democracia e reformar a institucionalidade local, como para promover mudanças nos relacionamentos que produzem e reproduzem as vulnerabilidades. O município passa a ser um agente fundamental na construção de uma sociedade sustentável. Em princípio, estamos diante de um município totalmente novo, sujeito a novas responsabilidades históricas.

Essa elevação constitucional do município à condição de unidade básica ou célula federada trouxe novas tarefas, obrigações e competências para a administração local, exigindo, com urgência, novas capacidades técnicas, gerenciais e financeiras, assim como novos mecanismos de gestão. As municipalidades passam a constituir instituições funcional e territorialmente descentralizadas, dotadas de *autonomia* para gerir seus próprios negócios, assim como de capacidade normativa e administrativa para elaborar sua própria legislação e prestar os serviços de interesse local. Essa *autonomia* define a capacidade de o município, como corpo político, decidir por si mesmo os assuntos relacionados com a sua própria existência. Em outras palavras, significa ter faculdades para desenhar sua própria organização interna e regular seu próprio funcionamento da forma mais adequada, ou seja, ter capacidades para selecionar não só os meios e instrumentos para atingir objetivos, mas para definir os próprios objetivos.

Deseja-se que o desenvolvimento municipal, em todos seus aspectos, seja discutido, analisado e realizado, no seio da própria sociedade local, não

apenas mediante os mecanismos tradicionais de representação, como pela participação direta dos cidadãos organizados influenciando no processo da tomada de decisões. Em face do atual contexto de exclusão social, trata-se de valorizar o conceito de exercício da cidadania como força propulsora do desenvolvimento local. Isto porque a sociedade nordestina expressa baixo nível de desenvolvimento político, na qual apenas os grupos mais organizados podem formular suas demandas. As profundas desigualdades que a caracterizam impedem a maioria dos indivíduos de se tornar reais cidadãos, frustrando a mobilização social como potencial indispensável para promover transformações e processos de desenvolvimento.

A municipalização do desenvolvimento explica uma estratégia recente de conduzir, impulsionar e gerenciar processos de mudança social, política, econômica, cultural e tecnológica. Faz parte do debate sobre novas estratégias e alternativas, motivado pelo dramatismo das vulnerabilidades sociais e ambientais determinadas pelo modelo de desenvolvimento predominante, assim como pelas políticas de ajuste estrutural e estabilização. Numa região dividida e em processo de fragmentação social, a descentralização do desenvolvimento expressa uma tendência na direção de uma sociedade mais sustentável, igualitária e participativa. É também elemento essencial de estruturação da nova institucionalidade, capaz de articular esforços, focalizar as intervenções e racionalizar a aplicação de recursos, como meio para fortalecer o combate à pobreza, melhorar as condições de vida e reorganizar os serviços.

A idéia de municipalização do desenvolvimento vincula-se, também, à necessidade de incorporar o potencial da variedade local, tanto social quanto ecológica, nas formulações do desenvolvimento. O desenvolvimento da diversidade local possibilita a construção da identidade local, enquanto elemento de convergência e consenso entre forças sociais e base do “empoderamento” individual e coletivo. A concepção de um espaço geopolítico local – o município – como unidade básica de planejamento e gestão dos processos de desenvolvimento viabiliza, em princípio, uma real descentralização, promovendo o diálogo com o movimento social e a possibilidade de criar novas parcerias entre as instituições que operam mais próximas às comunidades locais.

Municipalização não é sinônimo de emancipação. A partir da Constituição de 1988, já foram criados no Brasil mais de mil novos municípios. Hoje, por exemplo, os novos deputados estaduais de Pernambuco têm apresentado 23 novos projetos de emancipação; e foram mais de noventa as propostas de “municipalização” da legislatura passada. Em geral, esse movimento, além dos fatores socioeconômicos e políticos próprios ou específicos à realidade

local, surge como estratégia dos poderes locais para aceder as formas tradicionais de financiamento, quer dizer, as verbas ou receitas do Tesouro. Trata-se, principalmente, do dinheiro que sobra da transferência do Governo Estadual (ICMS) e do Governo Federal (Fundo de Participação aos Municípios). Com certeza, operam também fatores particularistas da cultura política tradicional, preocupada, principalmente, com a colocação de amigos, parentes e cabos eleitorais.

Emancipar espaços sociopolíticos não significa municipalizar o desenvolvimento. O processo de municipalização diz respeito à divisão de papéis entre União, estados e municípios, envolvendo mais diretamente os governos locais nas responsabilidades de promover a democracia social, quer dizer, visando melhorar as condições de vida e produção das comunidades. Neste sentido, o desenvolvimento municipal refere-se aos processos endógenos de mudança social, definidos democraticamente e fundamentados principalmente nos recursos e *potencialidades* locais; processos orientados à satisfação das *necessidades básicas* de gerações atuais e futuras, no qual o emprego de recursos, o destino dos investimentos, a aplicação da tecnologia, assim como as reformas nos sistemas institucionais, contribuem para a geração de condições duráveis de emprego e de ocupações produtivas, qualidade de vida e redução de desigualdades, mantendo-se e melhorando-se o patrimônio ambiental.

No entanto, é preciso perguntar o que estamos procurando explicar mediante o conceito de desenvolvimento municipal descentralizado. Trata-se de construir capacidades para o desenvolvimento sustentável do município ou simplesmente de criar condições para o desenvolvimento autônomo em escala municipal? Em outras palavras, queremos visualizar um Pernambuco desenvolvendo-se e como Estado, ou queremos organizar dezenas de municípios para que operem como se fossem pequenos países. Será estratégia sustentada para cada município transformar-se num pequeno “país independente”, abraçando seu próprio modelo de desenvolvimento, ou, pelo contrário, será esforço coletivo, nacional e estadual para reestruturar o Estado e promover modelos econômicos mais equilibrados e socialmente justos, no qual cada município participa ativamente, segundo as suas potencialidades?

Deve-se ressaltar que os processos de desenvolvimento municipal não se reduzem às mudanças indispensáveis para promover a modernização da máquina do governo local, ou seja, da estrutura institucional integrada em torno da prefeitura. O desenvolvimento institucional do município refere-se ao conjunto de atividades de apoio técnico, informação e capacitação, dirigidas às autoridades, funcionários e dirigentes das comunidades locais, visando fortalecer as suas capacidades de gestão administrativa, técnica e financeira, para

que possam assumir os novos encargos e responsabilidades de gestão da coisa pública. Mudar a cultura institucional, setorial e assistencialista que determina as práticas administrativas locais e alterar ou ajustar o formato organizacional dos aparelhos do governo local, a partir de uma lógica integradora e participativa, é requisito para o desenvolvimento municipal sustentado.

Numa perspectiva abrangente, o desenvolvimento municipal sustentado envolve o conjunto de atores sociais, comunidades e instituições, numa empresa coletiva de mudanças qualitativas em várias dimensões e setores, procurando democratizar as prioridades, de modo a atender às necessidades básicas e aos direitos sociais das comunidades de cidadãos, com ênfase na conservação do meio ambiente. Significa, além de combater a pobreza local, estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias de poder local e as comunidades, promovendo a ruptura com os velhos padrões de exclusão e subalternidade. Significa, também, estimular a auto-suficiência e o “empoderamento” das comunidades, promover projetos estruturadores, fomentar a gestão empresarial, incentivar o associativismo, procurando romper com os comportamentos clientelísticos que dominam a dinâmica da gestão estatal.

Tradicionalmente, a *instituição municipal* tem atuado basicamente como unidade político-administrativa fornecedora de serviços básicos, com frequência padecendo de escassos recursos financeiros e sem possibilidades de atender às mais urgentes necessidades das comunidades locais. As pequenas instituições municipais, em geral, têm muitas debilidades e apresentam um funcionamento precário concentrado, principalmente, na administração da infra-estrutura e serviços, tais como: vias urbanas, abastecimento de água, esgoto sanitário, construção de postos e centros de saúde, construção e equipamento de escolas, implantação de sistemas simplificados de iluminação pública, lazer e esportes, estradas vicinais e pontes; postos e agências de correios, etc. Geralmente, o enfoque da gestão é quantitativo, vertical e materialista.

Nessa visão, a maioria das instituições municipais continua atuando como instâncias politizadas e dependentes, quer dizer, como arenas partidárias locais nas quais se manifestam as divergências, os vícios e as distorções próprias da democracia representativa formal. Encapsulados na cultura política convencional, os municípios rurais ainda apresentam comportamentos políticos fechados, justamente porque operam segundo lógica de ação privada para benefício de poucos, incompatível com o conceito de cidadania. Por essa razão, os planos de investimento e aplicação dos recursos municipais nem sempre coincidem com as prioridades das comunidades carentes, mesmo quando se formulam intervenções de caráter assistencialista.

Tradicionalmente, no Nordeste do Brasil, os municípios têm tido apenas reduzido campo de atuação na questão do desenvolvimento, significando uma gestão pública com severas deficiências administrativas e técnicas, sem capacidades de planejamento, sem informação nem mecanismos democráticos de participação popular, operando sem transparência e com métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e fluxo de recursos. No interior, os municípios menores e pouco urbanizados incorporam grande número de comunidades que apresentam graves situações de pobreza e reduzida satisfação das necessidades básicas. São municípios pobres, submetidos historicamente a processos de esvaziamento demográfico, resultado da complexa dialética entre a seca, a reduzida base econômica dos agricultores, a desarticulação social e a elevada concentração dos recursos, renda e oportunidades. São municípios que têm uma grande fragilidade em suas estruturas organizacionais para responder com eficiência ao desafio principal de enfrentar a pobreza e ativar processos de desenvolvimento sustentáveis. No contexto da globalização econômica e, por conseguinte, da valorização da competição, esses municípios vão ficando marginalizados, bem como gradualmente excluídos do restante da sociedade.

Os Conselhos Municipais

Justamente ao contrário do que ocorre nas práticas autoritárias que fecham a esfera de tomada de decisões, a municipalização do desenvolvimento sustentado visa abrir novas instâncias locais de diálogo e negociação social, isto é, lugares nos quais a decisão e a gestão dos processos de desenvolvimento sejam compartilhadas entre o Estado, as prefeituras, as comunidades e a sociedade civil organizada. A expectativa é de que os municípios se transformem no âmbito no qual aconteça a redistribuição do poder, capaz de promover mudanças na cultura política e, em particular, nas relações entre o sistema partidário e os movimentos sociais. A representação das iniciativas populares não pode ficar exclusivamente concentrada nos calabouços dos partidos políticos. Eis a necessidade de criar espaços para o exercício da cidadania, como conselhos comunitários, conselhos setoriais, conselhos municipais, grupos de trabalho, comitês, câmaras populares, comissões ou assembleias que possibilitem a mobilização da sociedade. São instâncias de participação social para a expressão de interesses locais, visando reorientar as prioridades e estimular a microssolidariedade dos atores em torno de problemas específicos. Elas possibilitam democratizar o poder local, estimulando o “empoderamento” dos atores tradicionalmente privados de voz reconhecida.

A democratização da sociedade nordestina exige multiplicar essas novas estruturas de poder, sugerindo a construção de uma nova institucionalidade que possa redefinir as relações entre a sociedade política e a sociedade civil. É muito difícil construir novos relacionamentos sociais e mecanismos de articulação entre atores que atuam, partindo de um conceito de político como luta permanente e confronto. É possível revalorizar a solidariedade mediante o estabelecimento de instâncias de participação, nas quais os cidadãos, diretamente representados, possam influir e contribuir nas decisões das políticas públicas. Multiplicar essas instâncias não deve significar, em nome da democratização, fragmentar o povo, semeando diferentes Conselhos. Estamos falando de aumentar as oportunidades de participação, de contribuir para liberação das energias políticas que existem em cada ser humano.

A idéia de processar nos *Conselhos Municipais* a diversidade de interesses dos vários atores sociais faz necessário pensar a questão da representação, assim como das capacidades, informações e recursos que dispõem para definir prioridades, discutir, propor alternativas e exercer influência sobre as decisões. É preciso refletir o problema do acesso dos grupos pobres e marginalizados ao poder local, evitando a dominação das minorias e procurando que os Conselhos não virem instrumentos burocráticos para referendar as decisões dos prefeitos. Trata-se de reconhecer o pluralismo da representação, evitando seu monopólio, para que as decisões negociadas não virem simples recursos de sustentação e ampliação de bases eleitorais. Por isso é preciso ter cuidado, ética e visão estratégica na organização dos *Conselhos Municipais*. É ilusório implantá-los sem que haja capacitação e mobilização das comunidades, sem garantia de participação e autonomia nas decisões. Os Conselhos não podem ser instrumentalizados.

Ao contrário das Câmaras de Vereadores, que são corpos políticos compostos por delegados eleitos dos diferentes partidos, que debatem e decidem sobre assuntos de interesse municipal estabelecendo normas e diretrizes políticas, os *Conselhos Municipais* constituem formas mínimas de auto-organização e participação social que permitem decidir e orientar, de maneira coletiva e democrática, o caminho dos processos relativos a determinados negócios locais. Os Conselhos não governam, não legislam, não regulamentam, senão que transmitem opiniões, demandas, critérios e, principalmente, expressam a vontade das próprias comunidades, seus interesses reprimidos. No entanto, os *Conselhos Municipais* não são instâncias indiferentes ou apáticas à situação política local, quer dizer, corpos sem compromisso, condenados a operar na obscura passividade. Ao contrário, seus membros dialogam, discutem, deliberam, formulam propostas de atuação e defendem interesses consultando a comunidade. Os Conselhos Comunitários fortalecem o poder

local, democratizam a democracia formal. A consciência cidade é a base do comportamento dos Conselhos Municipais que, para tanto, funcionam essencialmente como órgãos de discussão e comunicação social, promovendo uma sociedade aberta que permite criar novos direitos.

Nessa visão, os *Conselhos Municipais*, que operam como mecanismos de exercício da cidadania, passam a representar recursos democráticos fundamentais, tanto para a organização da nova institucionalidade, como para a criação da nova cultura política. Não parece realista pensar em desenvolvimento sustentável a partir da velha institucionalidade, na qual ainda reina o monopólio da representação. A cultura do poder tradicional sempre resiste a mudanças nos relacionamentos que possam erodir a sua própria dominação político-ideológica. Cabe aos Conselhos Municipais um papel central no processo de democratização de mais largo prazo, trabalhando as discussões internas, criando oportunidade de expressão direta dos movimentos sociais, comunidades e entidades representativas da sociedade civil organizada.

Para que os *Conselhos Municipais* possam cumprir esse papel democratizante, é preciso avaliar a sua composição social e analisar tanto a representatividade dos seus membros, quanto as características das suas propostas. Fica demonstrado, em geral, que os problemas locais permanecem e até mesmo se agravam, quando as idéias e as opiniões que influenciam as prioridades e alternativas não dão resposta aos interesses das comunidades, ignorando os compromissos ou negando a cultura. Isto porque na cultura política tradicional, em nome de reformas institucionais e programas de desenvolvimento, freqüentemente se executa a chamada *fórmula do Leopardo*, ou seja, “alguma coisa precisa ser mudada apenas para não mudar coisa nenhuma”. Isto acontece quando se criam Conselhos, apenas para que operem como instrumentos da prefeitura e dos partidos políticos de plantão. Em geral, a organização de Conselhos dependentes ou “prefeiturizados”, como se verifica atualmente, só muda a superfície das práticas e comportamentos, próprios do velho autoritarismo, em troca de novas práticas e condutas, próprias do moderno populismo. O último momento do tradicionalismo e o primeiro do mesmo.

A aplicação da fórmula do Leopardo fecha a possibilidade de ampliação das práticas democráticas, limitando o exercício dos direitos dos cidadãos, e, por conseguinte, não produz mudanças qualitativas nos relacionamentos e nas estruturas da exclusão. Em teoria, os *Conselhos Municipais* são criados visando descentralizar certas funções e, dessa maneira, mudar a dinâmica da gestão local; na prática, descentraliza-se apenas para recentralizar e reconcentrar as decisões. Porém, o resultado traduz o fortalecimento do poder lo-

cal tradicional, o que, com freqüência, contribui para a fragmentação dos processos democráticos de legitimação social.

Porém, nos Conselhos que se estabeleçam visando desenvolver a municipalização, é necessário que surjam interlocutores coletivos que tornem possível uma participação livre e representativa. A democracia participativa, longe de significar rigidez, implica reconhecer o pluralismo de visões e a existência de interesses em conflito; ela existe como utopia desejável, precisamente para ensinar às comunidades como lidar com os conflitos. Por isso, sempre é importante identificar os tipos de interesses que dão conteúdo aos projetos, fugindo dos conceitos harmônicos da sociedade local. O nível municipal nem sempre define âmbito de relações de cooperação e solidariedade; é também cenário de lutas, tensões e assimetrias estruturadas em torno de interesses sociais identificáveis. Nas injustas estruturas das nossas sociedades, há sempre grupos que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem, seja pela força do autoritarismo, ou pela opaca luminosidade do convencimento ideológico. O conflito é sempre legítimo. O que é absurdo é fazer do conflito e do confronto a única alternativa do jogo político.

É possível argumentar, por conseguinte, que os *Conselhos Municipais* buscam incorporar elementos de democracia participativa à democracia representativa formal. Sem dúvida, isto apresenta o problema teórico e político de precisar o papel e os limites de atuação dos Conselhos, como formas de representação direta das bases comunitárias. Pela grande diversidade da realidade local ou municipal, não existem fórmulas universais que possam ordenar esse movimento democratizante. No entanto, é preciso iniciar processo de experimentação e intercâmbio contínuo de resultados que não apenas envolva os Conselhos promovidos pelo FUMAC, como outros Conselhos e mecanismos de participação local, além de movimentos sociais, associações e atores organizados da sociedade civil. Entretanto, a idéia básica é que os Conselhos operem como instâncias deliberativas multirrepresentacionais, atuando por meio de normas flexíveis que permitam a construção do consenso.

A flexibilidade é critério essencial para a sobrevivência ou sustentabilidade dos Conselhos. A democracia participativa sempre pede flexibilidade às políticas de descentralização. A dinâmica dos Conselhos tem que se fundamentar na leveza e precisa afastar-se da lógica burocrática que, para se materializar, necessita observar exigências de ordem formal. Precisa também abandonar o estilo de administração normativa, que imagina o cidadão apenas como seguidor de regras, mantendo as instituições atadas a diretrizes e estatutos que congelam a realidade. Os Conselhos não são máquinas democráticas e não são criados para substituírem o Estado local. A realidade social sempre é dinâmica; o desenvolvimento local sempre é complexo e impre-

visível. Por conseguinte, o êxito dentro da iniciativa democratizante depende, em grande parte, da sensibilização, capacitação, conscientização e grau de informação dos Conselhos. Depende também da mobilização das comunidades e associações.

Os *Conselhos Municipais* são essencialmente expressões de iniciativas desburocratizadas, traduzem a iniciativa popular. No entanto, verifica-se que existe tendência para promover a burocratização e prefeiturização dos Conselhos, enfraquecendo os processos de democratização. A longo prazo, não há compromisso cidadão nem vontade comunitária que resista à submissão da gestão a esquemas burocráticos autoritários, quer dizer, essa rigidez piramidal que, com pretensão de racionalizar recursos, mata a criatividade e as iniciativas. Por isso, não é conveniente formular atividades de apoio aos Conselhos que transmitam apenas racionalidade instrumental, visando obter comportamentos entendidos como eficácia e eficiência. Esse falso pragmatismo estabelece barreiras comunicativas e postura autoritária e serve para tornar os Conselhos mais vulneráveis ao descompromisso e à cerimônia administrativa. Os Conselhos não são instrumentos dos Programas de Desenvolvimento. Ao contrário, os programas de desenvolvimento devem ser os instrumentos dos Conselhos.

O papel dos *Conselhos Municipais* insere-se na lógica de ampliação das práticas democráticas, enquanto processo educativo que busca fortalecer a consciência de cidadania das pessoas para que possam assumir, de forma crescente, o papel de sujeitos na definição dos processos de desenvolvimento. Deseja-se que os Conselhos possam atuar como articuladores e integradores de múltiplos interesses comunitários, identificando as prioridades dos investimentos. Seu caráter consultivo surge de sua capacidade de interpretar a realidade municipal, debater amplamente as diferentes alternativas, reconhecendo como legítimos os diversos interesses. Por isso, é preciso desenvolver metodologia de capacitação que estimule a tomada de consciência no interior dos Conselhos, ou seja, que melhore a capacidade de crítica dos seus membros.

O que está em jogo, realmente, é o protagonismo dos *Conselhos Municipais* nos processos de desenvolvimento municipal sustentável. Não adianta fomentar a criação de Conselhos Municipais sem considerar as diferentes alterações complementares necessárias para impulsionar a municipalização: sistemas de informação, capacidades de planejamento, construção de parcerias, fortalecimento do associativismo. Não adianta multiplicar as instâncias de poder sem formular uma estratégia democrática capaz de fazer reexame do papel do Estado, das prefeituras, das instituições da sociedade civil, bem como das práticas decisórias. Não adianta promover Conselhos sem ter uma estratégia que possa estimular a educação política. Quando os Conselhos tra-

balham subordinados aos Programas de Desenvolvimento, bem podem transformar-se em pequenas máquinas burocráticas, atuando apenas para o curto prazo, com seus representantes-administradores de projetos, condutores de procedimentos e gerenciadores de ilusões.

O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA DA MATA DE PERNAMBUCO

A construção de um modelo alternativo de desenvolvimento

O modelo dominante de desenvolvimento da Zona da Mata de Pernambuco é insustentável. O modelo mostra quatrocentos anos de concentração fundiária, monocultura da cana-de-açúcar, exclusão social, desemprego, analfabetismo e mortalidade infantil, além dos problemas ambientais decorrentes do desmatamento desordenado e da poluição hídrica. A persistência desse modelo, já esgotado, implica um grave risco social e político, traduzido num maior empobrecimento e exclusão de uma parte considerável da população, violência social e ingovernabilidade, definida como crescente incapacidade de os governos estaduais e locais darem respostas aos problemas prioritários e reivindicações populares.

Na Zona da Mata pernambucana, em particular no território rural dominado pela economia canavieira, vivem cerca de dois milhões e seiscentas mil pessoas, ou seja, 36% da população do Estado. Uma parcela significativa desta população, forçada historicamente pelo esquema sucro-alcooleiro, vive uma existência miserável no espaço periférico dos centros urbanos e região metropolitana. Essa parcela social é composta, principalmente, por trabalhadores temporários e pequenos produtores rurais. Em cada entressafra, cerca de 75 mil trabalhadores do campo ficam sem alternativas de renda para sobreviver. O desemprego dos trabalhadores atrelados ao sistema de produção sucro-alcooleira aumenta a cada ano, na medida em que os processos produtivos modernizam suas bases tecnológicas e gerenciais. Cinco de cada vinte trabalhadores temporários têm de oito a quatorze anos de idade. A exploração do trabalho infantil impede o desenvolvimento físico, mental, social e espiritual. A mortalidade infantil da mesorregião é de 124 em mil nascidos, superior à média nacional, que é de 87 em cada mil nascidos. Nessa perspectiva social, a Zona da Mata, mata.

Esse não é o momento de aprofundar no diagnóstico socioeconômico e ambiental da Zona da Mata. Em suma, os vários estudos mostram que sua lógica de crescimento econômico dominante é decididamente perversa, não

apenas sob o ponto de vista ambiental, agredindo sistematicamente a natureza e impedindo a manutenção da capacidade de carga dos ecossistemas, mas principalmente no que se refere à dimensão social, produzindo e reproduzindo pobreza, injustiça, exclusão, angústia coletiva e marginalidade.

Essa lógica de acumulação de riqueza, por conseguinte, está esgotada e é insustentável. As profundas vulnerabilidades e ameaças que caracterizam o quadro mesorregional colocam os Governos e a sociedade pernambucana numa difícil encruzilhada histórica. Ou se criam as condições políticas e novos arranjos institucionais, se constroem novos consensos e compromissos e se organiza a transição para um novo padrão de desenvolvimento, preparando também os municípios da Zona da Mata para os desafios do próximo século, ou simplesmente se continua alimentando a deterioração do futuro. O futuro que está comprometido é o nosso.

A gravidade da crise atual tem mostrado a importância de se repensar o modelo de desenvolvimento da Zona da Mata de forma integral. Temos que *construir um modelo alternativo de desenvolvimento* no qual se combinem elementos de justiça, solidariedade, igualdade, auto-suficiência, conservação e uso racional dos recursos naturais. Mudar o padrão de desenvolvimento não é uma tarefa apenas dos governos e poderes públicos. A mudança passa pelo compromisso e esforço coletivo, representando uma responsabilidade societal. E isso significa preparar a transição mediante um processo democrático, transparente e participativo, de análise de problemas, escolha de rumos de ação, legitimação de políticas, controle da gestão, construção de parcerias e compartilhamento de responsabilidades na tomada de decisões.

O PROMATA como oportunidade histórica

O PROMATA, nessa perspectiva de mudança no padrão de desenvolvimento, representa um esquema de transição; uma oportunidade aberta à sociedade local para criar condições, encontrar soluções e examinar estratégias de desenvolvimento. Entre as condições a serem preparadas está o desafio de construir um modelo de gestão associado para a tomada conjunta de decisões. O PROMATA representa uma abrangente proposta de desenvolvimento composta de componentes diferenciados nos campos da saúde, educação e saneamento básico; diversificação econômica, fortalecimento institucional e reestruturação da atividade sucro-alcooleira. O PROMATA está voltado para os problemas mesorregionais prementes e tem o objetivo de combater a pobreza e preparar a construção de uma sociedade sustentável. É também sinal de esperança para 56 municípios que, pelo processo de des-

centralização político-administrativa, se transformam em agentes de desenvolvimento, porque têm a responsabilidade de garantir a qualidade de vida, o bem-estar econômico, a preservação do meio ambiente e a emancipação dos excluídos.

Sabemos que o PROMATA representa um esquema insuficiente para promover uma transformação do padrão de desenvolvimento da mesorregião. Sabemos também que o processo de construção de uma sociedade sustentável não pode reduzir-se aos esforços do Governo central. É preciso pensar o processo de transição de modo mais amplo, integral, não apenas envolvendo os vários níveis de governo, mas também a sociedade civil. A participação da sociedade civil é condição para o desenvolvimento democrático como fundamento da municipalização. Trata-se de uma transição para o longo prazo, que deverá ser resultado de um esforço e decisão política conjuntos, exigindo paciência e perseverança.

Só serão criadas as condições para superar as vulnerabilidades decorrentes do modelo, quando surgirem instâncias de encontro e diálogo dos diferentes atores sociais e quando as políticas públicas começarem a ser influenciadas pelas demandas de uma maioria pobre e diferenciada, que se auto-organiza buscando participação. E isso significa, além do aprendizado de novas práticas políticas, partir para reformas na dimensão institucional, estimular a descentralização e promover uma mudança no processo atual de tomada de decisões, distribuindo o poder e estabelecendo uma gestão pública mais representativa e mais participativa. Significa também estimular a organização das comunidades, procurando que aflorem as suas energias políticas.

A municipalização do PROMATA

Como preparar essa transição para um novo padrão de desenvolvimento apoiando-se no esquema de intervenções e recursos do PROMATA? Como aproveitar o PROMATA para abrir o caminho para uma sociedade sustentável, semeando os princípios de democracia participativa, equidade social, bem-estar econômico, conservação ambiental e diversidade cultural? Como possibilitar a elaboração coletiva e diferenciada de planos e estratégias locais de desenvolvimento que impulsionarão as mudanças no padrão de desenvolvimento da Zona da Mata?

Sem dúvida, os governos municipais podem e devem desempenhar um papel fundamental no processo de mudança do modelo de desenvolvimento da mesorregião. Sem vontade política em nível local para realizar o esforço

de iniciar mudanças no padrão de desenvolvimento não é possível ultrapassar a insustentabilidade. A alternativa é ficar na incerteza e paralisia coletiva, possibilitando, ainda, a manutenção do *status quo*, riscos e ameaças. As mudanças originam-se, efetivamente, no município. Por conseguinte, estamos falando de municipalizar o processo de transição, de municipalizar o planejamento e a gestão do desenvolvimento sustentável. Estamos falando de municipalizar o processo de construção de uma sociedade sustentável.

O município, como esfera local de poder mais próxima da comunidade e do cidadão, deve ser o principal protagonista dessa transformação. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um quadro de autonomia municipal e descentralização de competências que possibilita ao poder público local, em conjunto com a sociedade civil, encontrar saídas para a crise, mudando as vulnerabilidades e as ameaças nos espaços locais onde se concretizam. A Lei Maior abre espaço para que as autoridades municipais, as associações comunitárias e outros atores sociais do poder local passem a dialogar, trocar informações, refletir em conjunto e buscar as alternativas mais adequadas de enfrentar seus problemas prioritários, de fabricar parcerias e modificar subalternidades. Na Zona da Mata, isso significa a possibilidade de definir, de forma conjunta, o modelo de sociedade que virá, como produto presente dos acertos e consensos entre atores sociais e institucionais. Sem um esquema participativo de municipalização, a palavra final das decisões sempre fica nas mãos das autoridades. A construção da sociedade sustentável não pode aguardar apenas a “mão invisível” do mercado.

O desenvolvimento sustentável da Zona da Mata, portanto, tem que ser pensado no contexto da descentralização. Essa perspectiva redefine o papel do município, que deixa de ser um prestador de serviços essenciais e passa a ser uma instância político-gerencial de importância estratégica. Significa que os municípios da mesoregião devem passar progressivamente a ter capacidade para decidir sobre o futuro e maiores competências e recursos para o cumprimento das metas que promovem a sustentabilidade.

Esse desafio do sistema municipal da Zona da Mata requer a construção de um ambiente de integração e cooperação entre União, Estado e Município, quer dizer, o estabelecimento de um mecanismo de apoio recíproco entre os vários níveis de governo. E isso significa um compromisso de troca de recursos técnicos, administrativos e informativos entre níveis de governo. Claramente, essa articulação política precisa complementar-se com mecanismos e instâncias de diálogo e negociação entre os entes públicos e a sociedade. A municipalização da transição requer também a construção de um novo arranjo institucional nos municípios que, por um lado, signifique maior qualidade, capacidade técnica e produtividade na gestão pública, e,

por outro lado, promova maior participação, transparência e possibilidade de controle social. Eis a necessidade da modernização e democratização do governo e da administração municipal. Uma gestão participativa, sem capacidades técnicas, corre o risco da improvisação.

Democracia e desenvolvimento sustentável

A municipalização do trabalho de apoio ao desenvolvimento sustentável da Zona da Mata exige, principalmente, um esforço de democratização. Porque uma mudança no padrão de desenvolvimento é essencialmente uma questão política que diz respeito ao exercício do poder. A conquista da sustentabilidade deve expressar-se como obra de engenharia política, envolvendo parcerias, acordos e negociações, bem como procurando dividir o poder do Estado com a sociedade. Nesse sentido, a sustentabilidade exige a criação de mecanismos de participação popular e de gestão democrática. O Estado local sozinho não pode definir o futuro da sociedade municipal, nem reúne as condições para sustentar o gerenciamento desse processo de transição. É necessário promover a articulação dos atores sociais organizados, criando instâncias de encontro e negociação, democratizando a própria política local. Eis a importância dos *Conselhos Municipais de Desenvolvimento*. Eles passam a ser lugares de encontro, articulação, diálogo, parceria, construindo compromissos.

A ampliação das práticas democráticas é a melhor estratégia para a transformação da Zona da Mata em uma sociedade sustentável, igualitária e justa. Democratização, sustentabilidade e municipalização são como a luz, o calor e a energia, um depende do outro. Nessa perspectiva, cabe ao município um papel central na abertura de espaços de participação, autônomos e independentes do Estado e dos partidos e sob controle dos próprios atores sociais, com capacidade e poder de influir nas decisões políticas. A Constituição Federal de 1988 estabelece no Art. 14 que: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei mediante: plebiscito, referendo e *iniciativa popular*”.

Nessa perspectiva, o estímulo e o apoio às iniciativas da população, com vistas à criação de Conselhos Municipais, cumprem a missão de valorizar a soberania popular, fortalecendo o poder local. Afinal, o conceito democrático de poder local diz respeito à capacidade ou possibilidade de agir na vida sociopolítica e econômica do município, bem como influir no seu desenvolvimento coletivo, buscado na articulação do governo local com as comunidades, ambos sensibilizados, informados, capacitados e comuni-

cados entre si para o enfrentamento de problemas. O pressuposto lógico é o de garantir uma interdependência de esforços e vontades, que crie condições para a consolidação do processo de descentralização e de um desenvolvimento mais direto e realista dos cidadãos na vida municipal. É assim como o município passa a ser um território organizado, de forma mista, capaz de visualizar os desafios e catalizar as energias sociais para enfrentar seus problemas prioritários.

Os Conselhos Municipais representam formas ou instâncias democráticas de organização e articulação dos atores locais, juntando o Poder Público com a sociedade civil para o enfrentamento de problemas de interesse comum, por meio do diálogo, da cooperação e da participação social, tanto na tomada de decisões quanto na gestão e controle das políticas públicas. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento passam a ser os espaços nos quais se constroem as solidariedades e as ações conjuntas entre a comunidade e o Estado, partindo do conhecimento dos problemas, elaborando acordos e negociações.

Se o desafio é criar ou ampliar as condições que permitam construir um novo padrão de desenvolvimento na Zona da Mata, o governo local tem que estar voltado para a implantação de canais de participação que permitam um amplo envolvimento dos vários atores sociais. A essência da participação social reside no potencial de mudança e mobilização, estimulado pela integração dos atores, bem como pela incorporação de valores socioculturais e interesses diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Eles permitem, em perspectiva, o fortalecimento dos atores sociais mais fracos e desinformados, criando a possibilidade de os grupos sociais tradicionalmente excluídos não só opinarem, mas influenciarem nas decisões e orientação dos processos de desenvolvimento. E isso significa promover a distribuição do poder político, ou seja, “empoderar” as comunidades.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento podem desempenhar uma importante função democratizante dos processos decisórios locais. Ainda nos pequenos municípios, nos quais a estrutura social não apresenta maior complexidade, a representação política ordenada pelo sistema partidário não garante a representação de todos os grupos sociais. Na vida democrática brasileira, a representação e a participação popular, assim como a educação política, dependem da intermediação dos partidos políticos. Via de regra, essa intermediação fica compactada dentro dos períodos eleitorais usualmente marcados pelas disputas, pela retórica de confronto, pelas deslealdades e pela freqüente desinformação decorrente dos estilos e estratégias da campanha. Às vezes, as eleições resultam fraudadas por causa do poder econômico. Mas fora dos períodos eleitorais e dentro da dinâmica político-

administrativa do governo municipal, existem atores sociais excluídos, ou seja, comunidades com escassos recursos políticos e econômicos que necessitam e exigem representação. Essa exclusão precisa ser enfrentada pelo governo municipal, procurando ampliar o nível de participação, introduzindo novos atores no processo de decisão, a partir de uma concepção de cidadania ativa.

Conselhos Municipais e poder local

Se descentralizar significa ceder poder a uma instância inferior, democratizar significa distribuir poder, semear e produzir *energias políticas*, facilitando a participação popular nos processos de decisão e gestão. Se descentralizar é condição para responsabilizar os agentes da institucionalidade pública com os processos de desenvolvimento, democratizar, abrindo canais regulares de participação, é condição para “empoderar” a sociedade civil, quer dizer, para construir poder de tomar e implementar as decisões. E isso coloca o desafio de mudar os velhos padrões clientelísticos e patrimonialistas que perduram na dinâmica da administração municipal. Nessa perspectiva, é preciso estimular as energias políticas individuais e criar espaços de participação onde se expressem como exercício de cidadania. A energia política do cidadão não é sinônimo de poder político, mas representa seu fundamento. Essa energia política, organizada, caminhando dentro de canais de participação, mobiliza, gera criatividade e possibilita fabricar credibilidade e confiabilidade no governo local.

A ampliação das práticas democráticas demandam novas formas de se fazer política e novos arranjos institucionais que mobilizem a participação, deslocando as funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras – o poder de decisão – junto da base. Daí também a importância dos Conselhos, como mecanismos de participação complementares dos partidos e, em particular, da Prefeitura e da Câmara, assegurando o direito de as comunidades intervir nas decisões e ações que afetam, de perto, seu destino.

Estamos querendo construir uma nova institucionalidade, um novo contrato social entre Estado e sociedade, uma nova forma de gestão e elaboração das políticas públicas. E isso exige um processo de ajuste e reorientação das práticas e atitudes dos governos locais diante da sociedade organizada, uma reeducação política, tanto das autoridades políticas como das organizações sociais e comunidades. A reeducação da sociedade civil exige reduzir as desigualdades de informação e capacitação. Construir uma nova

institucionalidade significa também criar redes de articulação e solidariedade, procurando minimizar as presentes fragmentações.

Eu diria que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento estimulam a democratização do poder local, abrindo um espaço de participação no qual se incorporam e se processam os diversos interesses e reivindicações. Trata-se de estimular a ação conjunta, evitando os esforços isolados e os projetos que não traduzem benefícios comuns. Os Conselhos Municipais, por conseguinte, permitem construir um novo sistema de busca de consensos do Estado junto à sociedade civil. Sendo um espaço de reunião e debate, que permite a análise dos problemas e a definição das prioridades, os Conselhos podem contribuir para a transformação da cultura político-administrativa, para o aumento da prática de negociação, bem como para uma melhor transparência e controle da gestão pública. Eles podem expressar uma saída da cultura de assistência, do clientelismo e da troca de favores que caracterizam o exercício de uma *cidadania passiva e do despoderamento*.

Em suma, os Conselhos Municipais não governam, não legislam, não prestam serviços públicos, nem se envolvem em questões de arrecadação tributária ou elaboração de fluxos de caixa. Mas os Conselhos Municipais, sendo mecanismos de gestão democrática e participação popular, possibilitam orientar e sustentar a ação municipal; podem contribuir para o aumento da consciência e concretização dos direitos de cidadania, fomentam a cooperação entre o poder público e a sociedade civil, promovendo também uma melhor aproximação entre a efetiva aplicação dos recursos e as comunidades. Estamos falando de construir poder para interferir e aprimorar as decisões políticas de administração municipal. Estamos falando de aumentar a energia política da sociedade civil e a capacidade de análise, gestão e negociação da população. Além do mais, os Conselhos Municipais podem manifestar-se sobre questões que dizem respeito ao conhecimento dos problemas locais e identificação de prioridades e possíveis soluções, como insumo ao processo de planejamento municipal.

A proliferação de Conselhos Municipais

Entretanto, esse processo de promoção de uma estrutura participativa em nível municipal por intermédio de Conselhos está produzindo resultados diferenciados e contraditórios. Esse cenário decorre basicamente do nível de organização popular, das estratégias utilizadas pelas prefeituras para ampliar ou não as práticas democráticas locais, do nível de desarticulação entre ins-

tuições governamentais, bem como da postura conceitual dos técnicos ou profissionais que os promovem.

No momento, Pernambuco registra um desordenado movimento de criação de Conselhos, a partir do próprio Estado, expressando a desarticulação entre os diversos órgãos governamentais. A Lei Orgânica de Assistência Social, por exemplo, prevê a criação de Conselhos paritários. O Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) opera por intermédio de Conselhos Municipais. Temos o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), que também condiciona sua gestão à existência de Conselhos. Existem Conselhos promovidos pelo Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FUNDEC), pelo Banco do Brasil S/A, pela Caixa Econômica Federal e Conselhos institucionalizados de Saúde, Educação, o Conselho do Direito da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, etc. Estamos criando Conselhos como se enfeitam árvores de Natal. Essa proliferação de Conselhos, como mecanismos de participação e controle social, revela uma mudança no estilo atual de tomada de decisões em nível local. A criação de vários Conselhos não é nenhum mal em si mesmo. O que atrapalha a democracia local e o processo de descentralização, em particular nos municípios de pequeno porte, é a fragmentação, a desarticulação e o paralelismo que eles produzem.

O movimento municipalista pernambucano precisa refletir sobre a questão da articulação e encontro das estratégias locais de abertura democrática com as políticas e programas de desenvolvimento sustentável na Zona da Mata. Precisa incorporar, na sua agenda de prioridades, além da modernização institucional e capacitação técnica para suas novas competências, a luta pela integração dos Conselhos, como instâncias de participação transectorial. É preciso flexibilizar a legislação, possibilitando a organização de um único Conselho Municipal de Desenvolvimento.

Construir uma nova institucionalidade em nível municipal, mais representativa e mais participativa, é fundamental no processo de transição para um padrão sustentável de desenvolvimento da Zona da Mata. O PROMATA vai ter que enfrentar as forças corporativas que resistem à implementação de estratégias participativas que tornam visíveis assuntos de controle e fiscalização. O risco de cooptação dos Conselhos pelas elites dominantes sempre está presente. Muitos Conselhos são "prefeiturizados", significando que se transformam em instrumentos das autoridades do governo local, operando como estruturas passivas e burocráticas que servem para referendar as decisões dos prefeitos. O PROMATA pensa o processo de estabelecimento e fortalecimento dos Conselhos Municipais para além dos mandatos dos governantes de turno, numa perspectiva de longo prazo.

O enfoque instrumentalista diz que “os Conselhos são necessários enquanto servem aos interesses de um determinado programa de Governo” é insustentável. Nessa perspectiva, a descentralização vira um processo puramente enganoso e politicamente impotente. Assim, estamos diante de um processo efetivo de descentralização espacial que aparece travestido de participação popular constrangida, propiciando o “despoderamento” da sociedade civil e alimentando subalternidades. Nesses Conselhos esvaziados de poder, a participação passa a ser um instrumento de troca de favores destinados à aprovação de pequenos projetos de investimento local, ficando, por conseguinte, sujeito a ser acusado de manter uma cidadania passiva. E isso significa, em outras palavras, que o poder local continua sendo visto como uma instância de decisão fechada, cuja distribuição fica limitada ao projeto e debate de questões de natureza paliativa e compensatória. Nesse esquema, o povo quase nunca participa das decisões estratégicas, as energias políticas dos cidadãos ficam apagadas.

Necessitamos de um esforço comum para abrir o caminho que leve a Zona da Mata para objetivos de equidade, auto-suficiência, sustentabilidade e competitividade. A mudança no padrão de desenvolvimento é uma responsabilidade de todos nós. A ampliação de espaços para a participação da diversidade de atores sociais, facilitando o acesso às informações, possibilita aprimorar o exercício da cidadania, assegurando a influência popular na tomada de decisões.

A decisão política para iniciar esse processo de transição para um novo padrão de desenvolvimento depende do poder local, em parceria com o poder estadual e federal. E isso, por sua vez, depende da abertura de espaços de encontro e participação, da incorporação na esfera do poder de um núcleo representativo de atores organizados da sociedade civil. E tudo isso depende da ética dos políticos e da coragem para assumir os riscos, da mobilização das energias sociais, da criatividade e do comprometimento.

CONTEXTUALIZANDO A POBREZA RURAL

A terra da seca
Nem tinha suor
Nem lágrimas nos olhos
Nem sentem a dor
Tamanho verão
O céu prometeu
Não há quem resista
Tão grande calor
Só o Mandacará
Resiste a sede
Resiste a fome
Resiste a dor.

Assentado de Malhado Brejo
Iguaracy, Pernambuco

Introdução

A questão da pobreza, urbana e rural, representa um tema de muita preocupação no Brasil, hoje mais do que em qualquer década passada. Em todo Brasil, a pobreza aumenta. Os velhos mecanismos e as formas tradicionais de defesa que permitiam ao Brasil reduzir a pobreza nos anos 60-70 – *expansão do emprego industrial, migrações para os grandes centros urbanos, aumentos salariais* – não funcionam mais, no presente.

A pobreza é uma questão muito complexa, não apenas pelo fato de ela expressar uma síndrome de múltiplas carências e situações, mas, também, porque num país de dimensões continentais, no qual o desenvolvimento do capitalismo se revela desigual e combinado, ela se manifesta com muita diversidade. Como veremos, não existe *a* pobreza, existem *diferentes* pobrezas. Quando falamos de combate à pobreza rural, que estamos fazendo, que tipo de pobreza estamos combatendo?

Considero importante que o PCPR, como um programa do Estado dirigido para a melhoria das condições de vida e trabalho produtivo no meio rural pernambucano, seja contextualizado. Por que o PCPR? Quais são os macro-processos que explicam a existência do PCPR? Que tipo de estratégia e modelo de intervenção representa o PCPR? Será que o PCPR é uma continuidade do velho PAPP reformulado? Qual é ou pode ser o potencial de mudança do PCPR?

É preciso descobrir a natureza essencial do PCPR. Essas perguntas levam ao esclarecimento da nossa prática e gestão como técnicos. Pensando em Pernambuco como um todo – além da presente conjuntura política –, a situação social, econômica e cultural que estamos atravessando exige transformações profundas. E isso não se consegue gerenciando políticas sociais compensatórias. Estamos falando da promoção, com apoio do PCPR, de um processo de desenvolvimento local dirigido a modificar relacionamentos, a criar condições para uma mudança radical na cultura política e nos processos políticos, como base para a realização progressiva da sociedade sustentável. Acredito que o melhor caminho para atingirmos essa finalidade seja o processo de democratização da sociedade local e a descentralização político-administrativa, operando dentro de um esquema que valorize e desenvolva o potencial do associativismo e possibilite o acesso dos produtores à informação e às inovações técnicas, às capacidades de gestão, à formação de capital e, sobretudo, ao “empoderamento”.

Uma nova forma de olhar o desenvolvimento

Nosso mundo atual é um mundo em rápida transformação. Estamos vivendo uma realidade de mudança constante, de muita fluidez. Surpreende a velocidade das mudanças. Estamos envolvidos ou imersos dentro de um novo contexto, muito complexo, volátil, de alta mobilidade. Na verdade, temos que nos acostumar a olhar processos, movimento, desordem. Estamos nadando num mar que muda permanentemente. E estamos nadando sozinhos, sem orientação, precisando de tranqüilidade teórica para entrar em contato com essas transformações.

Por que falar desse mundo mutante? Porque o contexto que explica o PCPR não é o contexto que condicionou o PAPP reformulado. Também porque, apesar de estarmos presenciando uma nova realidade, estarmos imersos no início de uma nova era, de um novo cenário nacional e internacional, ainda permanecemos cegos para perceber essa nova realidade. A nossa forma técnico-burocrática de perceber a realidade pernambucana, de agir perante a pobreza, não mudou. As nossas práticas, por conseguinte, permane-

cem rígidas, prontas para operar no passado, sem energias para enfrentar os novos desafios. Assim nosso pensamento fica sem capacidade de transformação. Não conseguimos entender a mensagem que a pobreza social e a natureza estão nos transmitindo. Continuamos trancados nos velhos paradigmas, dos antigos conceitos, apegados à certeza do conhecido, ou seja, do passado. Por exemplo, hoje, o objetivo da agricultura não é alcançar a mais elevada produtividade, mas promover um esquema produtivo que seja sustentável, evitando que os recursos naturais sejam destruídos pelo aumento da produtividade.

O Programa de Combate à Pobreza Rural, o PCPR, não é a continuidade do PAPP *reformulado*, nem deve ser interpretado como um esquema compensatório, porque a finalidade do PCPR, realmente, é descentralizar e democratizar o desenvolvimento, “empoderar” a sociedade civil. E isso significa que as possíveis soluções que se formulem e se implementem, em conjunto, devem tentar modificar esse injusto “equilíbrio” social existente entre grupos e agentes econômicos. Os esquemas compensatórios não procuram mudar relacionamentos, aliviam o peso da pobreza, contribuem para a legitimação dos governos, garantindo o controle social.

A estratégia de descentralização também é uma forma de ajuste institucional do sistema político-administrativo. Ela expressa uma nova atitude do governo na resolução dos problemas sociais; localmente, modifica e reverda a forma como o Estado atua na economia. Considerando que a descentralização visa ajustar as funções básicas do Estado, descentralizar o desenvolvimento comunitário, no Brasil, significa impulsionar o processo de municipalização, procurando legitimar uma nova ordem político-social. O Estado central não pode continuar sendo o único suporte das políticas públicas. A descentralização deverá tornar maiores os esforços e as responsabilidades dos governos e comunidades locais nas dimensões econômico-produtivas, ambientais, sociais e culturais. A descentralização remodela e reorganiza a gestão pública para torná-la mais próxima dos cidadãos. A luta contra as causas da pobreza desloca-se para o município, no qual a autoridade está perto do povo e no qual é possível as comunidades exercerem as suas reivindicações junto aos prefeitos, sindicatos, ONGs, etc. A administração municipal deixa de ser aquela que só cuidava da saúde, da educação, da coleta de lixo e probleminhas pequenos. A administração local passa a ser um agente preocupado com o desenvolvimento sustentável. O PCPR deve ter esse objetivo pedagógico, deve criar condições para o desenvolvimento local partindo da abertura política, da organização social, da parceria, do “empoderamento” e da distribuição da informação. Em outras palavras, além de melhorar as condições de vida, deve também apoiar o desenvolvi-

mento político, produzindo impactos positivos nos sistemas locais de dominação e de processamento de decisões e conflitos.

Democracia e descentralização são processos articulados, um não se explica sem o outro. O desenvolvimento local, a busca de equidade e da sustentabilidade só podem tomar forma e terem impacto transformador dentro de um contexto político que assegure a participação dos diversos atores sociais na tomada de decisões e no controle da execução das políticas. Como veremos, os Conselhos Municipais que promovem o FUMAC podem contribuir para essa finalidade.

Por isso, é preciso trabalhar o PCPR sob um novo ponto de vista, diferente da perspectiva assistencialista do PAPP reformulado. Ainda quando o PCPR é pensado, essencialmente, como um esquema compensatório, estamos obrigados a repensá-lo como um programa de apoio ao desenvolvimento sustentável. Ou seja, quando o PCPR se materializa em projetos específicos, devemos ter clareza de que tais ações locais não vão esculpir resultados assistencialistas, mas ações de desenvolvimento local, sob um novo ponto de vista. Estamos falando de financiar projetos locais adequados a um novo conceito de desenvolvimento – ambiental, social, político e economicamente sustentável. Essa nova forma de olhar o desenvolvimento pressupõe uma mudança na interpretação do PCPR PAC, FUMAC e FUMAC-P. Estes componentes da estratégia formal não são instrumentos para financiar subprojetos, mas para, por seu intermédio, desencadear uma ampla ação cidadã, para “empoderar” as comunidades e criar condições de autogestão.

Esse novo ponto de vista também pressupõe uma mudança na visão do projeto comunitário, adotando novos critérios, para além da obra física, dos aspectos materiais, do crescimento da produção, da obra visível. São os critérios de qualidade de vida, de exercício da cidadania, de “empoderamento”, de participação social, de parceria e autogestão. E isso significa que um Subprojeto de *Casa de Farinha* não é, principalmente, um investimento dirigido para possibilitar a produção de farinha numa comunidade carente. Trata-se de um instrumento para construir sustentabilidade local e cidadania, para combater localmente as causas da pobreza rural. Se queremos produzir cidadania, temos que aprender a dar ou criar as condições para semeá-la.

O PCPR foi pensado, originalmente, como um programa de assistência, de alívio à pobreza (*Poverty Alleviation*). O próprio Banco Mundial fala de uma estratégia chamada *rede de proteção*, ou seja, um esquema de ajuda, dirigido aos grupos mais pobres da sociedade rural, os que precisam de amparo porque são as vítimas dos grandes processos de ajuste macroeconômico e estabilização. Uma ambulância social que opera a “fundo perdido” para

apanhar, de forma seletiva e fragmentada, as vítimas da crise alcançadas pelo ajuste macroeconômico. É preciso mudar essa perspectiva.

O que é pobreza?

Temos a responsabilidade de operacionalizar um programa de Combate à Pobreza. Por conseguinte, temos a responsabilidade de conhecer essa pobreza. Que significa pobreza? Que significa pobreza para os pobres?

Os dicionários expressam o nome pobreza como: “... necessidade, carência do necessário para a sustentação da vida ...”. Da mesma maneira, uma pessoa pobre é definida como um “...necessitado, desprovido e falta do necessário para viver...” Entende-se, assim, o uso comum da palavra pobreza. De todas as maneiras, estamos comparando a situação de uma pessoa, de uma comunidade, de um grupo social, com a situação de outra pessoa, de um grupo de tecnocratas que tem um conceito determinado do que é necessário para viver.

E isso leva a tentar definir necessidade como falta das coisas que são indispensáveis para manter a vida. A necessidade expressa uma situação de carência. Existem carências das quais a gente não pode fugir. Eu não posso deixar de comer, não posso resistir por muito tempo ao sentimento de fome. Esse tipo de pobreza de subsistência mata, e, por isso, os pobres morrem primeiro. O que é necessário para sustentar a vida não é uma questão supérflua. Estamos falando, certamente, de necessidades humanas. O que significa necessidades humanas? Acho que temos que distinguir entre necessidades e meios de satisfação (*satisfatores*). Geralmente, fala-se que as necessidades humanas são infinitas, em permanente estado de mudança e, também, que elas são diferentes de cultura para cultura, de tempo em tempo. Isto não é verdade. Como argumenta o cientista social chileno, Manfred Max-Neef: “...as necessidades humanas fundamentais são poucas, limitadas, finitas e são as mesmas para todas as culturas e em todos os tempos. O que muda realmente são os *satisfatores*...”

Assim, a necessidade de subsistência determina que as pessoas procurem alimento e abrigo. A necessidade de entendimento determina que as pessoas demandem educação, capacitação, informação. O que muda, fundamentalmente, são as satisfações. Um grupo social pode preencher a sua necessidade de subsistência com *pizza*, hambúrguer, churrasco e vinho importado, e outra com arroz e feijão, quando não é condenado a viver com fome, como as vítimas históricas da seca nordestina.

Todos nós, seres humanos, temos necessidade de subsistência, proteção, afeto, entendimento, participação, criatividade, identidade e liberdade. O

pequeno agricultor do assentamento de Ramada da Quixabeira, no município de Igaracy, Pernambuco, tem as mesmas necessidades humanas que o Presidente da República Federativa do Brasil. A diferença fundamental está nos meios de satisfação, bem como nos instrumentos que ambos empregam para satisfazer suas necessidades humanas, tais como emancipação, acesso ao poder decisório e capacidade para exercer cidadania, para ter direitos e, inclusive, direito a construir novos direitos.

Entretanto, estamos acostumados a pensar o *desenvolvimento local* apenas a partir da dimensão material e econômica. A nossa visão é muito limitada, economicista, dirigida principalmente para preencher carências materiais, procurando fugir do medo da escassez mediante ajudas materiais de subsistência. Ninguém financia um projeto comunitário para produzir liberdade, estimular a criatividade, promover relacionamentos de afeto e solidariedade. Ninguém está preocupado em criar condições sociais que permitam aos cidadãos ter entusiasmo pela vida, estabilidade emocional ou riqueza de consciência.

Em verdade, não existe *a* pobreza, existem *diversas* pobreza. Podemos falar da pobreza de subsistência, da pobreza de entendimento, da pobreza de afeto, da pobreza política, etc. Tudo isso diz respeito à necessidade de ter acesso à comida, ao emprego, de ter liberdade para se organizar, de viver em paz, em família e em comunidade, de estabelecer relacionamentos de amizade e amor, de ter o direito a participar nas decisões fundamentais que afetam o destino. No discurso do PCPR, claro está, a idéia da participação social ocupa um lugar estratégico. Mas o estilo de gestão, o clientelismo, alimenta uma cultura de apego e ansiedade que faz com que as comunidades rurais fiquem prisioneiras da impotência e da subalternidade. O discurso antipobreza convencional não consegue ver a compatibilidade entre “empoderamento”, liberdade criativa e participação. A necessidade de participação e, por conseguinte, o resgate da cidadania ficam encapsulados na conquista de subprojetos que respondem a interesses imediatos, a necessidades sentidas ou demandas efêmeras. E isso condiciona uma consciência política empobrecida. Combater a pobreza mediante qualquer tipo de Subprojeto, sem trabalhar os aspectos invisíveis da realidade humana, é simplesmente uma ilusão. O “empoderamento” social é determinante do desenvolvimento humano, da mesma forma que o acesso à renda e à oportunidade de emprego é pré-requisito fundamental para melhorar as condições de vida, porque a falta de poder e de compromisso político, não de recursos financeiros, é a causa determinante da exclusão.

Tudo isso é verdadeiro. Mas estamos acostumados a definir *necessidade* apenas como carência material, considerando, principalmente, a dimensão fisiológica-econômica. Elaboramos subprojetos de infra-estrutura, de saúde,

de eletrificação, de agroindústria local, etc., sem trabalhar essas outras pobreza humanas que não se manifestam no plano fisiológico ou produtivo. Nossa cultura institucional, fortemente influenciada pelo clientelismo, quase sempre concentra os investimentos na esfera econômico-produtiva, nas obras de cimento, simplificando, de forma grosseira, o processo de desenvolvimento. Essa cultura, simplesmente, esquece que os pobres são também os não-cidadãos, os excluídos, os discriminados, os subalternizados, os despreparados, os desorganizados, os desqualificados, os desinformados, os desesperados, os clientelizados e os “despoderados”. Essa pobreza política deve ser combatida com prioridade, porque ela é objetivamente funcional para a manutenção das outras pobreza. O discurso compensatório e reformista do PCPR simplesmente apaga essa perspectiva. O “empoderamento” da sociedade civil e das associações comunitárias é visto como questão residual ou satanizado, porque questões como liberdade, paz, seguridade, tranqüilidade, etc. não têm cotação na Bolsa de valores, nem visibilidade política ou rentabilidade eleitoral. O PCPR deve ser interpretado como um laboratório no qual se processam uma nova vida democrática e uma nova institucionalidade.

Quando definimos pobreza como carência material e necessidades básicas como carências fisiológicas, então ficamos acreditando que os projetos comunitários combatem ou aliviam a pobreza. Estes projetos podem melhorar a *condição social* das comunidades pobres, mas não fazem quase nada para mudar a *posição social*. Estamos materializando a idéia de posse material e domínio como instrumento de segurança, não de prática cidadã e auto-gestão, como meios de liberdade. O cidadão fica excluído, sem poder, sem oportunidade para exercer ou defender seus direitos, sem informação, clientelizado.

Acho importante argumentar, partindo do mesmo marco teórico formulado por Max-Neef que

...na medida em que as necessidades comprometem, motivam e mobilizam as pessoas, são também potencialidade.... A necessidade de participar é potencial de participação, da mesma forma que a necessidade de afeto é potencial de afeto... (Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, Martin Hopenhayn, *Desarrollo e Escala Humana*, CEPAUR + F. Dag Hammarkjold, Suécia, 1986).

Quando falamos de potencialidades, falamos de energias. Estas energias dificilmente podem revelar-se, não é possível objetivá-las. Mas existem. Elas representam forças dinâmicas que não estão sendo trabalhadas pelos

programas de desenvolvimento local. Não estamos trabalhando as energias políticas, por exemplo.

Para concluir, podemos argumentar que a pobreza é uma síndrome de necessidades diversas, complexa, multídimesional. É comum associá-la à insuficiência de renda, já que a renda na sociedade capitalista é o meio mais importante para acesso às satisfações materiais. A renda, na microvisão economicista, aparece atrelada ao bem-estar material. Assim,

as famílias são pobres se seu bem-estar for inferior a certo nível mínimo. O bem-estar ... é função da saúde, da nutrição, da educação, do acesso a serviços e renda. Cada um destes componentes pode servir como indicador de pobreza. O combate à pobreza tem o propósito de facilitar alterações positivas, favoráveis e sustentáveis nesses indicadores de bem-estar... (Edward Bresnyam, Banco Mundial – LCSSES, 1997). Esse conceito, certamente, é muito limitado.

Os programas de Combate à Pobreza (*Poverty Alleviation Program*) preocupam-se, principalmente, em amortecer a queda das pessoas abaixo da chamada linha de pobreza, a mesma que representa o custo de atendimento das necessidades de subsistência em determinado lugar e tempo. É preciso caminhar para além do assistencial, mexendo com as forças externas e as energias internas que atuem mantendo as pessoas em condições de exclusão, privação, desespero, angústia. Isso demanda uma visão mais abrangente e mais integradora da pobreza pernambucana e nordestina. E isso significa que o PCPR precisa de uma teoria alternativa de pobreza, bem como de formas de combatê-la, sem ao mesmo tempo combater os pobres.

O contexto socioeconômico e político

A crise social existente no Brasil apresenta-se em Pernambuco em níveis alarmantes. Os dados em 1994 informavam que cerca de 32% das pessoas pernambucanas se situavam abaixo da chamada linha de indigência, segundo estimativa do CONDEPE. Estamos falando de pobreza absoluta, de indigentes, os mais pobres dentre os pobres, aqueles que utilizam toda a sua renda na compra de alimentos e nem assim conseguem atender a esta carência fisiológica básica.

A concentração da renda apresenta-se polarizada, pois estima-se que os 15% mais ricos de Pernambuco possuem cerca de 55% da renda estadual;

enquanto os 10% mais pobres possuem apenas 4%. Os pobres rurais representam 48% da população rural.

Infelizmente, não existem estudos científicos que permitam esclarecer o quadro pernambucano da pobreza. Podemos argumentar, entretanto, que, sem mudanças no presente modelo de desenvolvimento, os níveis de pobreza da população não vão ser reduzidos significativamente. Isso pelo menos a curto prazo, porque a economia política pernambucana está imersa num modelo de crescimento econômico, submetido à dominância monetário-financeira e ao capital transnacional, que não está contribuindo para a resolução da questão social. Trata-se de um modelo voltado, principalmente, para a estabilização monetária, mantendo artificialmente o valor do *Real*.

Estamos falando de uma economia que funciona com elevadas taxas de juros, abertura comercial indiscriminada, elevados déficits comerciais, aumento de impostos, problemas na balança de pagamentos e desregulamentação. Uma economia dirigida por elites ideologicamente colonizadas pelo dogmatismo neoliberal, que transfere sistematicamente uma enorme massa de recursos para o capital financeiro internacional. Uma economia amarrada num ciclo depressivo, onde a maioria dos grupos empresariais brasileiros está e vai ficando endividada, observando impotentes como quebram suas empresas. Um crédito interno absurdamente caro, dificultando sistematicamente o crescimento da base econômica nacional. Abertura financeira e elevadas taxas básicas de juros como medida mais de atração do que de “proteção”, de investidores estrangeiros e capitais especulativos, simplesmente para estabilizar o *Real*. Juros que afetam a capacidade de pagamento da dívida interna a médio prazo.

Uma economia que gradativamente perde autonomia perante uma globalização atrelada aos mercados financeiros internacionais, operando mediante um sistema tributário que encarece as exportações e debilita os empresários brasileiros na concorrência interna com o estrangeiro. Tudo isso dentro de um modelo que cria cada vez mais mercados para menos consumidores, com forte tendência para a concentração de renda e consumo conspícuo nas minorias. Um esquema que busca sustentação numa política de privatizações com forte tendência a privilegiar a participação do capital externo, que desnacionaliza setores estratégicos, na perspectiva de resolver os graves desequilíbrios nas contas internacionais. Um modelo que arrasta uma profunda crise financeira no setor público, condicionando uma administração desesperada em cortar gastos, que resiste quase toda pressão por ajustes salariais.

Esse modelo monetarista, amarrado pelo ajuste dependente do capital especulativo, vem produzindo uma crescente diminuição no nível de empre-

go, maior exclusão, construindo um quadro social que tende a assumir uma configuração insustentável, porque abertura econômica e competição, alimentadas pela valorização artificial do Real, não levam nunca à distribuição da riqueza e renda, mas das patologias. Porque, no modelo vigente, a questão social é interpretada como um subproduto de uma economia submetida às fragilidades especulativas. Subproduto que traduz crescentes situações de estresse, sofrimento, violência, angústia, bem como insegurança individual, doméstica e coletiva.

O Brasil passa, neste momento, por uma profunda revolução capitalista. À medida que a economia cresce, aumenta a crise do emprego formal. Estamos juntando o desemprego estrutural, fruto do próprio desenvolvimento tecnológico do sistema capitalista, com o conjuntural, produto da insustentabilidade social da política econômico-monetarista, incapaz de incorporar entre seus objetivos prioritários a conservação e criação de oportunidades de emprego.

Dentro dessa lógica de políticas macroeconômicas, o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais pobres do Nordeste e de Pernambuco, simplesmente, não está incorporado. Dentro do modelo, salvo, e só parcialmente, que o Brasil possa dinamizar os processos de Reforma Agrária, as taxas de desemprego não vão aumentar significativamente. A cada dia entram mais pessoas no mercado de trabalho e as vagas são poucas. O cenário tendencial espera que o desemprego no Brasil chegue a atingir 20% dos cerca de 75 milhões da força de trabalho, ou seja, 14 milhões de desempregados. O emprego está sendo substituído pela ocupação informal. Os trabalhadores informais somam cerca de 45% da força de trabalho brasileira. As cidades brasileiras estão cheias de mão-de-obra barata, despreparada e desqualificada. O êxodo rural, os fluxos migratórios, não representa mais uma válvula de escape para os pobres rurais que perseguem qualquer oportunidade de renda. A taxa de desemprego aberta para a Região Metropolitana de Recife, em janeiro deste ano, foi de 10,3%, medida pelo IPEA, a mesma que junto ao desemprego oculto, ou seja, ao trabalho precário, subiu para 20,1%. Em Pernambuco, o desemprego atinge 50,8% da população economicamente ativa. Os trabalhadores informais somam cerca de 45% da força de trabalho brasileira.

Considero importante contextualizar o PCPR porque, sendo um programa de combate à pobreza alimentado por um empréstimo do Banco Mundial, é necessário gerenciá-lo e implementá-lo, de tal forma que seus impactos positivos sejam maximizados e transformadores. O futuro cenário pernambucano não é otimista. As políticas econômicas que estão modelando o futuro do Brasil – esse modelo neoconservador ou social-liberal – não vão produzir, simultaneamente, crescimento econômico, liberdade política e solidariedade social. O PCPR é uma oportunidade de alívio e mudança de relacio-

amentos produtores de pobreza. Podemos aproveitar a oportunidade do PCPR para impulsionar transformações em nível local. Claro que o PCPR não vai, sozinho, enfrentar o quadro diferenciado da pobreza rural pernambucana. Nesse sentido, o PCPR não pode operar encerrado em si mesmo, funcionando como um esquema assistencial ou compensatório. É preciso superar a visão assistencialista e introduzir um novo ponto de vista baseado na ativa mobilização de recursos, na parceria, na sinergia Estado-social civil, na articulação do Estado e na democratização da informação, da cultura política e do “empoderamento”. Tudo isso aponta, essencialmente, para uma decisão política, para um entendimento estratégico em nível do governo, sobre a centralidade que deve ser dada ao PCPR, longe do clientelismo, e sobre as medidas de interfaces capazes de potencializar sua ação focalizada e descentralizada.

Diz-se que o PCPR não pode ficar encerrado em si mesmo, porque uma estratégia antipobreza diz respeito a um conjunto de mudanças estruturais num espaço mais ampliado, entrelaçando setores, dimensões, instituições, classes sociais. Para que isso ocorra, é preciso que haja uma forte articulação entre os três níveis de governo e amplos parceiros do Estado com a sociedade civil. Não adianta alimentar o desgaste de esforços divorciados entre programas de desenvolvimento que, no discurso, apontam para objetivos relativamente comuns: PROMATA, PRONAF, PCPR, PRORENDA, CÉDULA DA TERRA. É preciso construir solidariedades, inter-relações e interfaces entre programas, aumentando a eficácia da ação governamental.

Que devemos fazer para demonstrar, na prática, que é possível – começando pelo local, pelo município, pela articulação e parceria entre atores, pela distribuição de informação, pela participação – construir um novo tipo de sociedade ecologicamente equilibrada, socialmente solidária, culturalmente viva, materialmente satisfeita, politicamente participativa e espiritualmente livre?

Se essas condições forem dadas, talvez possamos visualizar um PCPR diferente. Esse discurso não ignora as turbulências na gestão do PCPR, impulsionadas pela conjuntura eleitoral. A estratégia e o calendário eleitoral sempre definem outras prioridades. É muito difícil resistir às pressões dos atores políticos que procuram, via subprojetos comunitários, abrir “espaços políticos” localizados, para articulações e manobras. Esse discurso tampouco ignora a cultura política dominante. Mas a ética deve estar sempre presente em todos os trabalhos de cooperação técnica. Em outras palavras, o pensamento técnico deve ser informado pela ética. Estamos obrigados a formular um referencial teórico alternativo ao assistencialismo descentralizado que predomina no PCPR, como única forma de reorientar e potencializar as intervenções. Devemos formular e materializar outro ponto de vista que

transforme o PCPR num instrumento de apoio ao desenvolvimento sustentável. Temos obrigação de pensar e agir além da perspectiva legalista e burocrática – do *manualismo* – que predomina e orienta a gestão do PCPR em quase todos os Estados do Nordeste.

A minha base teórica, fundamentada na avaliação de vários projetos de desenvolvimento local, acredita no potencial do Programa para impulsionar mudanças nos relacionamentos. Daí o conceito de *potencial transformador*, ou seja, fazer com que a ação local organizada, movimentando-se junto à promoção de capacidades, dentro de espaços participativos, possa criar cidadania, que é o direito das pessoas de se mobilizarem para defender e criar direitos. A erradicação da pobreza rural não pode ser deixada para os mecanismos do mercado nem para o assistencialismo e o clientelismo. É essencialmente uma questão política sustentada no “empoderamento” da população, na organização, capacitação e acesso à informação. É a política que puxa a economia.

“Empoderar” significa estimular o fortalecimento das energias políticas, a vontade e o desejo das pessoas para que possam elaborar suas próprias agendas e prioridades, possibilitando a articulação das suas necessidades. Todo indivíduo, todo grupo social, possui energia política. De alguma forma, esta energia revela a forma como os indivíduos, organizados ou não, estruturam seus relacionamentos sociais. Eles desenvolvem uma maneira concreta de organizar seus comportamentos, orientados por uma ordem de representações que, no quotidiano, se revelam, de forma diferencial, de acordo com o nível de consciência. Uma comunidade tem consciência política quando seus pensamentos e sentimentos expressam uma leitura crítica de sua realidade, bem como uma energia viva, pronta para agir. Quando falamos de consciência, falamos da visão da totalidade dos aspectos materiais, espirituais, intelectuais e culturais da vida. Quando essa visão da totalidade é fragmentada ou mantida apagada, o cidadão não tem condições para influenciar no movimento do seu próprio destino.

Estamos falando de ampliar as escolhas das pessoas, de promover suas capacidades, de fechar a brecha de poder que as exclui e as mantém pobres, passivas, fragmentadas e isoladas. Estamos falando de democratizar a informação. A dificuldade de acesso às informações geográficas, ambientais, comerciais, políticas, da gestão pública, precisa ser enfrentada e vencida. Sem informação, os cidadãos não podem aprender a dar sentido e conteúdo a essa energia política. Suas emoções ficam reprimidas, domina o silêncio da subalternidade.

O que é o PCPR?

Estamos vivendo um momento estratégico na história do desenvolvimento rural de Pernambuco, no qual os governos locais, os municípios, englobados pelo modelo de crescimento econômico aberto e competitivo, procuram modernizar-se, adaptar-se às novas tendências, construir as bases materiais internas, criar capacidades gerenciais, financeiras e técnicas indispensáveis para consolidar sua autonomia e promover processos de desenvolvimento.

Podemos identificar duas perspectivas gerais e diferenciadas de organização e gestão dos processos locais de desenvolvimento. A primeira – que se apresenta como paradigma hegemônico – propõe um estilo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico para a cidadania. Em outras palavras, acredita que a mudança econômica deve acontecer dentro do liberalismo, sendo condição *sine qua non* para alcançar a democracia política. Supõe que a melhoria das condições de vida da população depende, fundamentalmente, da criação de oportunidades de emprego e da geração progressiva de renda satisfatória, estimulando localmente os processos de acumulação econômica. Supõe a subordinação das questões sociais, culturais e ambientais à lógica econômica, visualizando o desenvolvimento como um processo de adaptação à dinâmica da modernização capitalista, mediante a criação de vantagens competitivas, construção de *clusters*, estímulo ao fortalecimento de capacidades empresariais, acesso à informação e ao conhecimento tecnológico.

Trata-se de promover uma modernidade técnico-material e institucional que será a parteira da integração social, da democratização local, capaz de incluir, pela ampliação do mercado sub-regional, as comunidades rurais viáveis e os cidadãos no reino do consumo. Assim, o governo local aposta todas as suas fichas nas potencialidades endógenas do território municipal, e os prefeitos sonham com o estabelecimento de pólos de desenvolvimento, confiando na boa vontade dos investimentos externos, uma confiança quase cega nas leis do mercado. Daí as práticas de criar estruturas clientelizadas de participação e instâncias prefeiturizadas.

Uma segunda perspectiva, mais realista para os municípios empobrecidos do Nordeste do Brasil, coloca a cidadania ativa, a organização social, a informação e o “empoderamento” dos atores sociais como condição para o desenvolvimento local. Em outras palavras, a democracia torna-se responsável pela economia local, e não o contrário. É menor a preocupação com a dinâmica empresarial, com esquemas competitivos e

com os chamados “pólos de desenvolvimento”, que passam por outras considerações extra-econômicas. A pobreza material, o desemprego, a falta de renda satisfatória, a fome resultam de um quadro político-institucional incapaz de assegurar a participação dos cidadãos nas decisões e no controle da execução das políticas públicas. A pobreza material sustenta-se na falta de poder e oportunidades de participação. A falta de renda e emprego fundamenta-se na pobreza de entendimento. A falta de solidariedade decorre da pobreza de identidade.

O desenvolvimento local, nesta perspectiva, seria movido, principalmente, pelas potencialidades sociais, econômicas e culturais endógenas, internas ao espaço municipal, procurando construir condições de auto-suficiência. Um desenvolvimento econômico qualificado e ambientalmente sustentável, no qual os meios de satisfação (*satisfatores*) sejam condicionados mais pela cultura que pelo mercado. Organizando o povo, articulando os atores, mobilizando as energias políticas, democratizando as informações, o governo local pode impulsionar um desenvolvimento endógeno, diferenciado, alternativo, capaz de subordinar esse fetichismo da *meta focal econômica*, às diversas lógicas culturais, abrindo um esquema no qual a política é a força que orienta a economia.

Esses modelos ou paradigmas estão sendo, de alguma forma, interiorizados no discurso político ou materializados mediante planos e programas estratégicos formulados pelas autoridades que administram os governos locais. Não há dúvida que a questão da participação e organização social está no centro da luta entre modelos possíveis de desenvolvimento local. Qualquer que seja o paradigma dominante, é muito claro que a instância municipal de governo está sendo forçada a promover o desenvolvimento social e econômico. O município conquistou autonomia política na Constituição de 1988, assimilando as complexas responsabilidades de impulsionar o desenvolvimento local. Mas a descentralização é ainda muito limitada no que diz respeito à distribuição de poder e competências, faltando institucionalizar mecanismos de participação social na gestão pública. Eis o espaço político do PCPR, particularmente do FUMAC, uma possibilidade de reinvenção do modelo de gestão do desenvolvimento local, promovendo instâncias de interlocução do governo local com a sociedade rural organizada.

Em geral, o PCPR é uma estratégia de intervenção focalizada nos segmentos mais pobres da população rural, baseada na descentralização e na participação social. O pressuposto político subjacente a essa abordagem é o de que as mudanças devem gerar-se a partir do envolvimento direto dos beneficiários na escolha, na gestão e no controle das atividades.

des planejadas. Descentralizar a gestão do desenvolvimento comunitário, como instrumento de combate à pobreza rural, significa passar poder de decisão para os atores sociais definidos como grupos-alvo, envolvendo e democratizando o poder local. Isso tem que ser feito. É possível semear condições mínimas para que o poder possa ser distribuído na base do poder que é o povo. Os Conselhos Municipais permitem articular e aumentar o número de atores sociais que se comprometem com os processos de desenvolvimento local. A intenção pedagógica é que a escolha de um determinado Subprojeto, dentre várias alternativas, seja definida pelos atores envolvidos, tradicionalmente excluídos. E isso traduz um investimento na capacitação democrática da população. Os recursos financeiros do PCPR, em princípio, estariam destinados a dar resposta às demandas prioritárias definidas pelas associações comunitárias, ao mesmo tempo que se articulam os apoios locais necessários para potencializar as soluções.

Essa entrega de poder decisório aos atores locais, além do mais, responde também à necessidade de remodelar o estilo tradicional e centralista de manejo dos recursos financeiros, criando maior transparência. Grande parte dos recursos destinados às comunidades rurais ficava nas mãos dos intermediários políticos, empresários e burocratas. Estes desvios, na verdade, ocorrem e reproduzem-se como fruto da ausência de uma sociedade local organizada, da falta de instâncias de controle e acompanhamento da gestão pública. A estratégia do PCPR, por conseguinte, procura democratizar as práticas decisórias, aproximando-as das comunidades que são, ao final, os chamados “beneficiários”.

A descentralização do desenvolvimento comunitário é um objetivo desejável. Mas, de certa forma, essa descentralização não promove, necessariamente, a sustentabilidade dos investimentos, nem transformações nos relacionamentos, podendo até mesmo significar que as associações comunitárias fiquem apenas contentes e conformadas com escassa energia cidadã. Sem uma intenção pedagógica e promotora de energias políticas, sem ativar o seu potencial transformador, o PCPR será apenas um programa medíocre, conservador de uma cidadania empobrecida. Os componentes PAC e FUMAC serão apenas instrumentos repetidores de vícios e vulnerabilidades antigas. O novo ponto de vista de PCPR significa entender, ter consciência e assumir o fato que o “empoderamento” e o controle da gestão das organizações comunitárias constituem condição indispensável para a sustentabilidade dos resultados do Programa. A sustentabilidade do PCPR depende da mudança nos relacionamentos. Quando não há mudança, há estagnação.

No discurso cotidiano, falamos em promover uma participação “ativa, deliberada, consciente, decisiva, organizada e intensiva”. Na prática, a participação nas decisões fica encerrada na microesfera do Subprojeto, geralmente uma obra física, sem que se levem em consideração as relações de subordinação, a busca de capacidades de gestão, o exercício da cidadania. Trata-se de uma participação de atores sociais determinada por critérios de governabilidade conservadora e de cooptação. As comunidades esvaziam seus impulsos e frustrações em reivindicações e tomada de decisões puramente pontuais, ou simplesmente encaminham tais propostas que guardam relação com realidades já superadas. Esse é o risco do PAC, que torna opacas e inúteis as relações assistencialistas e clientelistas. É muito difícil e complexo dar sustentabilidade a centenas de subprojetos comunitários, principalmente pela atual baixa capacidade de acompanhamento da Unidade Técnica e dos governos locais e, essencialmente, pelo fato de que as práticas das instituições de apoio, públicas e, em menor grau, privadas, permanecem encerradas no velho paradigma economicista, autoritário, parcial, paternalista. Como sabemos, trata-se de uma prática centrada nas “parcialidades” que levam a formulação de subprojetos fragmentados e fragmentários. A fragmentação só se ocupa das partes, jamais do todo. Na medida em que um Subprojeto de “Casa de Farinha” é pensado e executado com o objetivo de produzir farinha, estamos reduzindo a visibilidade do todo, empobrecendo a consciência. Estamos escondendo relacionamentos de dominação, que apagam o exercício da cidadania, tentando convencer os produtores de que estão participando do poder decisório.

Vamos tentar definir PAC, FUMAC e FUMAC-PCPR:

- ⇒ O PAC explica, basicamente, uma estratégia de intervenção descentralizada que se materializa em subprojetos específicos de desenvolvimento comunitário. Essas intervenções, de acordo com as diretrizes, devem ser priorizadas, negociadas, planejadas, executadas e controladas pelas associações comunitárias. O PAC é movimentado pela iniciativa local, pela carência local, pela mobilização das associações comunitárias e, infelizmente, pelo apego às coisas materiais.
- ⇒ O FUMAC é, fundamentalmente, uma estratégia descentralizada de desenvolvimento comunitário que opera por meio da mediação de Conselhos Municipais. Os Conselhos Municipais são definidos como espaços de gestão associada, nos quais operam canais de participação para a elaboração de acordos e acertos.

O Conselho Municipal tem a responsabilidade de processar iniciativas comunitárias, mediar interesses, negociar investimentos, desconcentrar tarefas, articular atores. E isso muda o perfil do “técnico de campo” que deve, necessariamente, envolver-se em processos políticos. De certa forma, os Conselhos Municipais formam parte de uma *nova institucionalidade* em nascimento, que mexe com os processos de distribuição dos recursos sociais, devendo atuar na esfera política. Quando falamos de *instituições*, estamos falando de um sistema normativo que permite regular o comportamento das pessoas em sociedade. Quando falamos de política, estamos falando de um conjunto de procedimentos, comportamentos, que expressam relações de poder, procurando resolver conflitos quanto a bens públicos (Maria das Graças Rua, 1997).

- ⇒ O FUMAC-PILOTO – o Banco Mundial qualifica como piloto os esquemas experimentais e os modelos que precisam de maturação – é uma estratégia de desenvolvimento local que procura municipalizar o desenvolvimento comunitário, fazendo com que o Conselho Municipal assuma a responsabilidade de gerenciar os processos locais de desenvolvimento, de gerenciamento e controle da execução dos subprojetos.
- ⇒ FUMAC-P, nesse sentido, expressa um processo de aprendizado político e social, bem como uma tentativa de mudança na cultura política. O FUMAC-P procura vincular o processo de desenvolvimento comunitário ao sistema municipal. Essa integração, depende, principalmente, das capacidades locais para realizar essa vinculação, integrando atores, programas, recursos, planos de desenvolvimento. Assim, os Conselhos Municipais estão forçados a realizar um processo de integração horizontal, interligando os outros Conselhos locais e organizações, associando interesses, administrando conflitos. Os Conselhos do FUMAC-P podem assumir essas responsabilidades, mas devem ter acesso à informação e aos recursos, bem como às capacidades para gerenciar o desenvolvimento local. No Nordeste, temos a presença de um grande número de municípios paupérrimos, que dependem exclusivamente de recursos externos, sem capacidades técnicas e administrativas para assumir e enfrentar desafios novos. Claro, a maior parte dos Conselhos Municipais também depende de recursos externos, o que fragiliza sua sustentabilidade.

Nos Conselhos Municipais, os atores sociais e as instituições encontram um espaço de articulação, estabelecendo prioridades e acordos, definindo propostas e responsabilidades, desburocratizando a gestão. A proposta FUMAC, sem dúvida, tem maior perspectiva democratizante, porque a presença dos atores sociais, tradicionalmente excluídos de instâncias de participação, fortalece os cidadãos mais fracos, tende a reduzir a brecha de desigualdades políticas, bem como a desigualdade de informação, contribuindo para o “empoderamento”.

Claro que essa perspectiva depende da forma como os Conselhos Municipais são trabalhados, organizados, capacitados, representados e informados. Descuidar-se da questão da autonomia da representatividade, da deliberação e do “empoderamento” significa instrumentalizar os Conselhos e transformar a participação em mecanismo acionado pelos atores políticos e financeiros para promover reformas que levem a uma governabilidade conservadora. Isto significa promover uma cidadania passiva, que não questiona nem contesta os relacionamentos da pobreza, simplesmente garante a hegemonia de determinados grupos no bloco do poder local. A carga de cultura política tradicional constitui um entrave à organização de Conselhos Municipais autônomos e representativos. Estamos institucionalizando uma participação social sem energia política, concedida, controlada, apagada, prefeiturizada.

O processo de organização de um Conselho Municipal passa por uma metodologia incremental, ou seja, aborda o problema da articulação dos atores sociais e institucionais, o “empoderamento” e a formulação do modelo de gestão, de maneira gradual. O Conselho Municipal, como estratégia de entrada, sempre expressa a cara da vida sociopolítica do município. É necessário ter um referencial como modelo de chegada, ou seja, um Conselho que opere com relativa autonomia, assegurando o direito de a população intervir nas decisões que lhe afetam, para além do FUMAC, mecanismos representativos de participação e controle social, operando dentro de um esquema democrático direto.

De certa forma, o FUMAC e o FUMAC-P representam estratégias democratizantes. Pernambuco enfrenta o desafio de reverter a situação de exclusão e subalternidade em que vive a maioria das comunidades rurais, que sofrem quotidianamente graves problemas de falta de participação, de liberdade, de afeto, de entendimento e de recursos para reproduzir sua subsistência. A tendência definida pelo processo de Reforma do Estado é a de colocar os governos municipais diante desses problemas. É preciso visualizar o FUMAC como parte de um processo mais abrangente de mo-

dernização da gestão local. E isso significa olhar os Conselhos Municipais para além do PCPR. Espera-se um pcpr articulado com outros programas que estimulem o municipalismo, aumentando a eficácia e a eficiência das administrações locais. É preciso institucionalizar os canais de participação, criar sistemas de informação, promover parcerias, aprimorar ou criar capacidades de planejamento, promover uma nova política de cidadania comprometida com a vida e com a democracia.

Qual é o papel do técnico regional?

Sendo o PCPR um esquema de desenvolvimento local descentralizado, parece lógico que, de alguma forma, seu modelo de gestão repasse responsabilidades para o interior do Estado. Acho difícil, pela cultura política que define o comportamento do setor público pernambucano e, em particular, do PCPR que o PRORURAL repasse algum poder de decisão para os técnicos ou escritórios regionais. Mas, também sabemos que uma gestão fortemente concentrada na Superintendência, um centralismo na administração da estratégia antipobreza, só aumenta os riscos da insustentabilidade. Esse modelo técnico-burocrático, estreitamente vinculado ao PRORURAL central, simplesmente não funciona para o longo prazo. Temos que analisar as relações esforço–resultado, custo–efetividade, gasto político–benefício político, no marco de uma gestão mais próxima das comunidades. E isso significa descentralizar decisões.

O PCPR precisa de articuladores, de agentes que possam impulsionar uma ação conjunta entre o Estado, as associações comunitárias e a sociedade civil organizada. Articular significa construir sinergia mediante o estabelecimento de contatos e distribuição de informação entre atores sociais e institucionais, com o objetivo de promover um trabalho conjunto. Estamos falando de aproximar recursos institucionais, técnicos e humanos, visando à colaboração, ao fortalecimento das energias políticas, à orientação e ao acompanhamento técnico, à mobilização da população e dos órgãos envolvidos.

Considerando a grande diversidade de propostas ou iniciativas de subprojetos comunitários, configura-se uma situação heterogênea que torna difícil o acompanhamento permanente. Assim, o trabalho de articulação, visando ao apoio técnico e aos subprojetos, facilita, de certa forma, a geração da sustentabilidade, aumentando a eficácia do PCPR.

O conhecimento e o mapeamento social, político, econômico e institucional da realidade regional são fundamentais. É necessário ter visão

do todo, construir uma compreensão abrangente. Como foi dito, quem não considera a totalidade e não contextualiza, quem se descuida da questão do processo político, do movimento social não será um articulador autêntico. É preciso elaborar um conhecimento referencial sobre a realidade sub-regional e municipal vivenciada pelas associações comunitárias com as quais se trabalha, identificando problemas comuns e prioritários.

Um trabalho técnico baseado numa leitura da totalidade e na articulação, sem dúvida, amplia o papel de criador de alternativas para a ação coletiva e propagada de energias políticas. Amplia a reflexão em torno das propostas e problemas, contribuindo para a descentralização e para a sustentabilidade. Sem articulação, o PCPR fica prisioneiro das práticas isoladas e fragmentadas. Visando integrar o microcosmo comunitário com a realidade regional, é importante atuar considerando os diversos pontos de vista, partindo de uma visão global.

Na minha perspectiva, por conseguinte, o técnico regional não é apenas um tramitador de subprojetos. Essencialmente, seu trabalho não é produzir rentabilidade eleitoral, mas ajudar a construir parceiros e, principalmente, distribuir informação para produzir consciência. Claro, na conjuntura atual, sempre existe o risco da instrumentalização de qualquer técnico, acabando por transformá-los em cabos eleitorais vestidos de burocratas. Esse risco precisa ser minimizado, deve ser conjurado, dando lugar ao pensamento criativo, ao trabalho em equipe.

A médio prazo, os técnicos regionais deverão estar envolvidos, principalmente, na orientação e acompanhamento dos processos FUMAC. E isso significa realizar um papel complexo que incorpora várias tarefas:

- ♦ compreender o contexto e ter uma leitura dos processos em movimento;
- ♦ levantar, processar e distribuir informação;
- ♦ analisar e relacionar fatos;
- ♦ avaliar situações sociopolíticas locais;
- ♦ melhorar a qualidade da organização, particularmente, dos Conselhos Municipais;
- ♦ apoiar e promover o estabelecimento de parcerias;
- ♦ articular atores, recursos, oportunidades e programas;
- ♦ estimular a participação das associações na tomada de decisões; viabilizar e potencializar alternativas de solução;

- ♦ acompanhar o desenvolvimento organizacional dos Conselhos Municipais e estimular a mobilização dos atores sociais e institucionais envolvidos;
- ♦ garantir que os princípios e a concepção do PCPR sejam respeitados;
- ♦ trabalhar, aplicando conhecimentos de desenvolvimento sustentável;
- ♦ ser um canal entre a sociedade local, as organizações e o PRORURAL;
- ♦ motivar o trabalho de auto-avaliação dos Conselhos Municipais.

CONSTRUINDO O PODER LOCAL

A vida de um intelectual comprometido é uma luta permanente, e a idéia de que é um lutador, perseguindo sonhos, lhe proporcionam meios para dominar suas emoções. A noção de um homem em estado de luta contém quatro conceitos: Primeiro, ele deve ter o senso do respeito. Segundo, deve ter medo. Terceiro, deve ter clareza. Finalmente, deve estar seguro de si.

Parafraseando o feiticeiro yaqui Don Juan.

O contexto

Observa-se, atualmente, um movimento de mudança no estilo de governo e nas relações de poder, passando de uma forma centralizada de gerenciar as questões públicas, com maior ou menor grau de autoritarismo, para uma forma descentralizada de administrar recursos, distribuir responsabilidades públicas, tomar decisões, definir políticas e planejar atividades, com maior ou menor grau de participação social. Esse movimento descentralizador refere-se a uma totalidade composta de múltiplas dimensões. Tem a ver com questões políticas, administrativas, territoriais, ambientais, socioeconômicas e, nesse momento de globalização capitalista, com questões de informação e processos de planejamento. Refere-se também a temas funcionais e institucionais, bem como a processos de redistribuição das competências nos diversos espaços territoriais (nacional, regional, estadual e municipal). Entretanto, os argumentos que se seguem abordam principalmente a dimensão política da descentralização, procurando entender o problema da produção de poder ou “empoderamento”, como elemento fundamental do desenvolvimento sustentável.

Não há futuro sustentável possível, exceto na medida em que o povo possa romper com os relacionamentos de subalternidade. Esse rompimento depende tanto das transformações pessoais promovidas pela educação, quanto de uma abertura política que permita a participação e estimule a criatividade do povo. Quando as instituições sociais e as próprias formas de vida incitam a criatividade, existem mais possibilidades para o florescimento de novas lideranças. A luta pelo destino das futuras gerações passa, necessaria-

mente, pela redistribuição do poder político, ou seja, pelo estabelecimento de espaços de diálogo, negociação e participação.

Se a centralização traduz uma situação de acumulação de poderes de decisão nas mãos da autoridade central, a descentralização consiste não apenas na transferência de competências para agentes e agências locais, como também no reconhecimento formal das suas capacidades para tomar decisões e, principalmente, na real possibilidade de distribuição do poder acumulado. O que os grupos populares vêm reclamando não é apenas uma difusa desconcentração funcional do poder, nem um novo tipo de descentralização autoritária operando em nível local, e sim o direito de expressar interesses e demandas, de demonstrar a capacidade de decisão sobre assuntos estratégicos, bem como de participar na gestão dos processos de desenvolvimento. E isso significa uma crescente capacidade das comunidades e organizações para tomar, por si só e de forma consciente, as decisões que se referem à escolha de uma determinada forma de vida, bem como uma *energia social* que influencie e movimente os atores sociais que dominam a esfera decisória. As decisões sempre revelam os valores, a partir dos quais os homens organizam e reorganizam suas relações sociais. Quase toda decisão social de mudança coletiva compromete o destino da sociedade em seu conjunto e, por conseguinte, tem impacto histórico.

Impulsionado pelos megaprocessos de mundialização e concentração do capital e, por conseguinte, partindo de uma racionalidade competitiva determinada pelo mercado, o padrão de desenvolvimento de Pernambuco continua obcecado em fortalecer e dinamizar o crescimento quantitativo. Quando avaliado sob critérios de desenvolvimento humano e sustentável, esse padrão apresenta resultados decepcionantes. Quando se observam, em Pernambuco, as múltiplas vulnerabilidades sociais e ambientais, e todas as patologias decorrentes da exclusão e da pobreza, percebe-se que o modelo de crescimento, do ponto de vista dos grandes segmentos populacionais, está privando de sentido toda a vida. Esse injusto cenário de elevação das desigualdades de renda, desemprego e persistente insatisfação das necessidades básicas não se configurou espontaneamente, nem traduz uma realidade que não aceita transformações. O futuro de Pernambuco, em grande parte, não será o que determinam as tendências globais, mas o que os pernambucanos farão para mudar esse padrão de desenvolvimento, procurando estabelecer e manter as bases ambientais, materiais e espirituais da sustentabilidade. A construção do futuro depende dos pernambucanos como sujeitos históricos com capacidade para propor um desenvolvimento alternativo. *O próximo século ou será sustentável, ou simplesmente não será.*

A percepção geral, haja vista as crescentes vulnerabilidades decorrentes do supracitado modelo, é de que os processos em curso estão grávidos de riscos e tendências destrutivas. Muitas destas tendências decorrem, principalmente, da desigual estrutura de distribuição de renda, exageradamente concentrada nos segmentos superiores da população. A “midiacracia” global formadora da opinião pública, por exemplo, nos apresenta em cada telejornal a imagem de uma crescente violência social, que já ultrapassa os limites da tolerância e da governabilidade. Condicionada por essa imagem, a heterogênea sociedade pernambucana vai ficando cada vez mais polarizada entre a massa de famintos, desempregados, desesperados e ressentidos, e o pequeno grupo dos incluídos consumistas, que vivem assustados e afastados dos excluídos. Essa polaridade deriva de estruturas sociais, econômicas, ideológicas e políticas, e não apenas de limitações legais e segurança policial.

É preciso transformar essa situação e a imagem decorrente dela. É urgente desafiar os esquemas caducos e estéreis de desenvolvimento local decorrentes do paradigma mecanicista tradicional. O processo de construção da equidade social não pode ficar atrelado apenas ao crescimento econômico, nem pode ser interpretado como subproduto da globalização. A busca do sentido sustentável para a vida social deve ser considerada como imperativo ético, deve ser a principal finalidade da gestão pública e da prática política, o objetivo central de toda comunidade. A mudança no padrão e rumo do desenvolvimento não é, porém, questão de novos empréstimos, ou de grandes investimentos em projetos estruturadores, nem de programas compensatórios de combate à pobreza rural e urbana. É principalmente uma questão de visão de futuro e mudança na consciência da classe política e dos cidadãos pernambucanos.

Desenvolvimento local sustentável

Enfoques alternativos de desenvolvimento propõem a idéia de um desenvolvimento mais justo, realista e sustentável, organizado e planejado em nível do espaço local, seja microrregional, municipal ou comunitário, acompanhando a tendência global que impulsiona os processos de descentralização político-administrativa. Em grande parte, essa perspectiva de desenvolvimento localizado em ambientes sociogeográficos pequenos ou microespaciais decorre do crescente desencanto com os frutos do modelo centralista de desenvolvimento quantitativo, ou seja, da quase patética avaliação macrossocial dos planos e estratégias nacionais e regionais de crescimento econômico. O bolo cresceu e continua crescendo, mas não se distribui

adequadamente por toda a sociedade e extensão territorial, sacrificando as maiorias populacionais em função de minorias. Essa idéia de desenvolvimento local sustentável surge também do fracasso geral das ações públicas assistencialistas ou do precário desempenho dos programas antipobreza. Em vez do paliativo da ação compensatória, deveria ser identificada uma proposta de desenvolvimento mais endógeno, mais autogestionária e sustentada para cada sociedade local.

A perspectiva de desenvolvimento local, além do mais, surge como resposta do movimento social ao aprofundamento da globalização dos circuitos produtivos, comerciais e financeiros. No presente, quando os grandes conglomerados que concentram o poder econômico em nível mundial tendem a construir seus próprios espaços econômicos, dividindo o planeta em regiões relativamente homogêneas, o desenvolvimento local aparece como um elemento de eficiência econômica e equilíbrio ambiental, no sentido de que os espaços microrregionais possam produzir de forma sustentável, na plenitude de suas potencialidades. O processo de globalização com regionalização, que promove estratégias de desenvolvimento baseadas na abertura de mercados e integração de processos produtivos, tende a se alimentar do potencial local, sempre que exista perspectiva de rentabilidade. Existe o pressuposto de que só no ambiente local ou dentro do espaço microrregional as relações oportunidades/dificuldades, desafios/capacidades, custo/ efetividade, investimento/distribuição, crescimento/benefício social, democratização/ libertação socioeconômica podem mexer, de forma positiva, com o processo de globalização.

Nos múltiplos cenários microrregionais e municipais, as possibilidades para se articular os mercados globais demonstram uma grande diversidade de situações. Enquanto em alguns deles podem-se identificar recursos estratégicos para o crescimento econômico sustentado, em outros a principal característica é a pobreza de recursos e capacidades. Por isso, para processar essa heterogeneidade, surge uma estratégia de intervenção pública fundamentada no tratamento localizado das potencialidades e problemas socioeconômicos, culturais e ambientais. O desenvolvimento local sustentável coloca-se como uma proposta dialética, entre uma forma de desenvolvimento regional centralizado, quantitativo e predatório, e uma abordagem assistencialista e compensatória de desenvolvimento comunitário, procurando construir futuros de forma descentralizada e sustentável, bem como criando condições e capacidades nos espaços sociais menores ou celulares, nos quais a sociedade ainda é sociedade, para que os atores sociais e institucionais locais possam protagonizar a construção de seu próprio destino.

A premissa básica é que, no âmbito da globalização, abertura de mercados, integração mundial dos circuitos produtivos e comerciais, desregula-

mentação, enxugamento do Estado, privatização e persistente redução dos padrões sociais de bem-estar, o *desenvolvimento local sustentável* possa ser alternativa para mudar o rumo dos processos de desenvolvimento. Operando em nível local, é ainda possível encontrar alternativas para os rumos desenvolvimentistas definidos pelas tendências globais, descobrindo novas formas de desenvolvimento para enfrentar a desigualdade e promover a sustentabilidade. Por meio da educação e da informação, é possível semear na mente e no espírito coletivo das comunidades uma consciência mais esclarecida, bem como um sentimento de “torcida” dirigido à mudança nos relacionamentos entre atores e classes sociais, e entre a sociedade e a natureza.

Em nível local, é ainda possível definir como queremos viver em conjunto. Quanto mais pobre e dependente for a economia local, maior a opressão das comunidades, quanto mais profundas as disparidades urbano-rurais e interregionais, tanto maior deve ser o desafio dos atores sociais e, principalmente, dos governos locais, para formular propostas endógenas de desenvolvimento. Infelizmente, nesses espaços municipais é muito difícil, ou quase impossível, a construção de um esquema de desenvolvimento de “primeiro mundo”, apesar dos estímulos consumistas lançados pela “midia-cracia” global. Na grande maioria dos municípios marginalizados, simplesmente não existe o tipo de recursos, as condições econômicas, os meios tecnológicos e informacionais, as vantagens competitivas, nem as articulações políticas para se integrar dinamicamente aos fluxos globais. Só existe pobreza acompanhada da ansiedade de consumo sistematicamente internalizada pela publicidade. Isso gera um estado de permanente insatisfação na sociedade local, que faz com que o poder tradicional grite pela abertura de mercados.

O Nordeste brasileiro conhece o enfoque de desenvolvimento local desde a década dos anos setenta. Basta lembrar a magnitude e o desempenho do programa de combate à pobreza rural, identificado como POLONORDESTE, voltado para beneficiar os pequenos produtores rurais por meio de várias dezenas de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), para tomar consciência dos antecedentes jurássicos da abordagem local. Na década dos oitenta, após um esforço de avaliação das políticas regionais de desenvolvimento, foi formulada uma estratégia de desenvolvimento rural localizado para pequenos produtores, baseada num esquema integrado com um pequeno número de componentes, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP). Mesmo antes do PAPP, outras intervenções foram criadas pelo Governo Federal para o Nordeste: o *Programa Padre Cícero*, destinado a financiar infra-estrutura para recursos hídricos, o *Programa São Vicente*, o *Projeto Sertanejo*, destinados a apoiar projetos comunitários. O PAPP foi reformula-

do em 1993, propondo uma estratégia descentralizada de desenvolvimento local baseada na comunidade rural e nos municípios.

O que é realmente novo na proposta de desenvolvimento local não é o grau de abrangência espacial da intervenção pública, ou seja, o nível socio-geográfico de tratamento dos problemas e variáveis, mas, principalmente, a forma localizada de organizar e gerenciar os processos de desenvolvimento. Essa abordagem vem também como consequência das demandas e pressões comunitárias e municipais. Trata-se, por exemplo, de descentralizar a gestão dos programas de desenvolvimento comunitário, fazendo com que os micro-projetos sejam identificados, selecionados, solicitados, planejados, executados, fiscalizados e controlados pelas próprias comunidades. Em teoria, além de estimular movimentos municipalistas, trata-se de gerar atividade econômica local e melhorar as condições de vida e trabalho, criando capacidades financeiras, técnicas e administrativas em nível local, bem como dotando as comunidades e organizações de conhecimentos e habilidades, para que, de forma mais independente, possam resolver seus próprios problemas. Entretanto, na prática, no cotidiano das intervenções, os relacionamentos que modelam o desenvolvimento local não apresentam mudanças significativas. Sem dúvida, a vida social comunitária melhorou após a participação no PAPP. Mas, em geral, o desenvolvimento local impulsionado pelo Programa não é sustentável:

Contudo, a investigação empreendida sugere que o grau de participação de algumas das comunidades é ainda muito baixo, o que faz com que as Unidades Técnicas não incorporem, na formulação e no acompanhamento dos projetos implementados, as especificidades e as necessidades de cada uma daquelas comunidades. Além de conduzir à instalação de projetos inadequados do ponto de vista técnico e operacional, a fragilidade do processo de participação daquelas comunidades também abre espaços para a atuação de agentes intermediários, os quais, dada a inexistência de controle, buscam fazer valer seus interesses privados – políticos e financeiros – pela implementação de projetos do PAPP...(ICA/SUDENE, 1996).

Para exemplificar o caráter insustentável da proposta convencional de desenvolvimento local, é preciso mergulhar um pouco nas ações comunitárias financiadas pelo PAPP reformulado. Como sabemos, grande parte dos pequenos produtores nordestinos vive numa situação de pobreza e marginalidade sociopolítica. Além das debilidades econômicas decorrentes da qualidade e quantidade da terra, nível tecnológico, falta de acesso a recursos de investimento e baixo nível de gestão empresarial, essa forma miserável de existência social produz e reproduz uma cultura de insegurança e pre-

cariedade. Por conseguinte, satisfazer necessidades básicas, assegurar a sobrevivência e desenvolver condições mínimas de auto-suficiência surgem como objetivos prioritários da vida comunitária rural. A penúria, o desamparo, o isolamento, a discriminação, a exclusão e a escassez generalizada de recursos e informação levam os pequenos produtores a reivindicar um conjunto de demandas dirigidas, de forma prioritária, à reprodução da vida cultural e social. Desvalido, o pequeno agricultor “descobre”, cada dia, que a sociedade local é construída e ordenada de tal maneira, que toda ajuda externa permite diminuir seu sentimento de impotência. Cada dia, as comunidades rurais são submetidas a um complexo de favores paternalistas provenientes de atores externos e do ambiente político-institucional. Por meio das múltiplas experiências paternalistas, elas vão ficando coletivamente hipnotizadas, culturalmente programadas e fragmentadas. Sem capacidade de influir nas decisões, o assistencialismo consolida-se como o único modo de interação com o poder local. Essa situação é a matéria-prima do PAPP reformulado.

Sem dispositivos que promovam o “empoderamento” das organizações comunitárias, sem mecanismos que democratizem a informação e permitam a integração dos atores subalternos numa perspectiva de transformação mais ampla, as estratégias localizadas de apoio comunitário, conhecidas como programas antipobreza, realmente não mudam os relacionamentos de subalternidade, nem permitem o resgate da cidadania. Ao contrário, do ponto de vista sociopolítico, esses programas geralmente levam à reprodução da dependência, fortalecendo relações clientelistas particulares entre as associações comunitárias e os aparelhos burocráticos. No cenário local dessa comédia desenvolvimentista, hoje atuam como intermediários e roteiristas vários atores institucionais, tanto do setor público quanto da sociedade civil organizada, criando ainda relacionamentos de co-responsabilidade. Via de regra, cada associação comunitária elabora sua proposta de apoio financeiro, de forma individual, e define sua estratégia de negociação até chegar a convenir o correspondente projeto. Assim, fica encapsulada nas pequenas fronteiras do imaginário microssocial, sem capacidade para potencializar seus sistemas culturais de energia interna, pela integração intercomunitária. A visão conjunta dos problemas estruturais, dificuldades e potencialidades desaparece. Cada comunidade beneficiária fica acreditando que está participando, lutando e conquistando reivindicações quando, em nome do combate à pobreza, constrói seu isolamento, ao mesmo tempo que acumula alguns benefícios. Grande parte do financiamento destinado ao desenvolvimento local comunitário é aplicada mais em pequenas obras físicas, como ações de impacto político, do que à modernização da institucionalidade local, à mudança do associativismo burocrático e à organização das comunidades. Às

vezes, forçadas pela pobreza, as comunidades engajam-se em lutas internas que impedem gerar sinergia, não conseguem enxergar que é necessário complementar uns aos outros para articular o campo político e construir poder local.

O que realmente acontece na estratégia de apoio comunitário é um processo de desintegração fragmentada e verticalizada das comunidades locais, que ficam articuladas ao esquema antipobreza, de forma individual. Quando os políticos atuam como intermediários, a vantagem de acesso a recursos técnicos e financeiros tem como contrapartida a possibilidade de cobrar favores eleitorais e de ampliar a freguesia partidarista. As classes políticas tradicionais reinventaram o conceito de projeto de desenvolvimento para legitimar seu poder, fortalecendo assim sua imagem de benevolentes. Graças aos favores e esmolas, a bondade e a virtude ficam depositadas nas mãos das classes de “cima”, fazendo com que os pobres fiquem culturalmente programados para expressar respeito e obediência. Sem trabalhar adequadamente a dimensão cultural, estamos obrigando as comunidades a desconfiar de seus valores e desenvolver os aspectos negativos da sua identidade.

Os efeitos dessa abordagem de desenvolvimento local na cultura política dos excluídos são realmente patéticos. Trabalhadas por um estilo de participação constrangida, as associações permanecem confusas e bloqueadas entre o conformismo e a revolta. Ficam temporariamente “satisfeitas” com o pequeno projeto, mas permanecem sem condições para enxergar o ordenamento global, para se organizar entre si, construir poder e trabalhar articuladamente.

Esse isolamento e fragmentação acontece ainda quando as associações comunitárias se integram horizontalmente por meio de Conselhos Municipais que operam burocraticamente. A descentralização do desenvolvimento comunitário está transferindo para o município um conjunto de competências. Os Conselhos são propostos como espaços que permitem a inserção dos atores subalternos no processo decisório, possibilitando criar uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. Estas instâncias de participação, paritárias e deliberativas, geralmente são “prefeiturizadas”, significando que se tornam instrumentos das esferas administrativas do governo local. Assim, o Estado que passa por um processo de enxugamento em nível central aparentemente se expande e se democratiza em nível local. Ao mesmo tempo que se amplia a participação da sociedade civil, os Conselhos operam como dispositivos locais de controle social, criando maior capilaridade, permitindo ao Estado retirar-se do centro das pressões e reivindicações. Via de regra, os atores subalternos não participam da tomada de decisões estratégicas do município. O Estado local mantém o monopólio das esferas de decisão

estratégica, cujos interesses não passam pela discussão das comunidades. Ainda mais, os cidadãos ficam confundidos pelo bombardeio desarticulado de diversas instituições que demandam o estabelecimento de Conselhos locais, para viabilizar seus programas de desenvolvimento. Prefeiturizados, os Conselhos Municipais facilitam a reprodução da cultura paternalista e, em nome do desenvolvimento, freqüentemente contribuem para legitimar interesses contrários aos dos grupos locais subalternos. Essa forma de descentralização só beneficia as pequenas classes políticas e grupos dominantes da sociedade local. Mediante o estabelecimento de canais locais de participação, é verdade, as comunidades têm maiores possibilidades de integração e diálogo. Muitas ficam entusiasmadas pelo aparente reordenamento de forças internas. Mas a cultura política dominante, a descentralização conservadora, impede os atores subalternos de elaborar propostas que vão além dos limites do programa de antipobreza, ficando marginalizados do verdadeiro poder local. Nesta forma, uma ideologia de desenvolvimento local, silenciosamente, serve para mascarar outro subdesenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento local precisa das atividades de planejamento para antecipar-se, de forma racional e inteligente, aos processos de mudança. O planejamento local, como atividade dirigida à escolha de uma estratégia de modificações estruturais social e territorialmente localizadas, e como processo que define objetivos e alternativas, está fugindo rapidamente da convencional abordagem tecnocrática para uma perspectiva sociopolítica, ou seja, como diálogo permanente entre atores sociais e institucionais. Sendo o planejamento local função relevante do poder público, passa a ser instância de instrumentação municipal.

Infelizmente, na abordagem do planejamento convencional, o desenvolvimento local geralmente assume características fragmentária e unidimensional, ainda quando consegue introduzir elementos participativos. As comunidades são tratadas como células carentes, atomizadas e relativamente fechadas, o nível microssocial aparece desligado do macrossocial, os problemas são considerados sincronicamente, de forma compartimentalizada, expressando os traços básicos do paradigma mecanicista. As intervenções no espaço local comunitário quase nunca se articulam com os processos em escala microrregional. Daí que os projetos locais antipobreza, em geral, só privilegiam pequenas obras de infra-estrutura, atividades produtivas de escala micro, e ações sociais do tipo convencional, como saúde, educação e moradia. Da forma como é organizado o processo de planejamento comunitário, minimizam-se as possibilidades de construir poder local, porque se eliminam a perspectiva global, a tomada de consciência, a criatividade, a interação horizontal e os valores culturais.

Existem vários enfoques metodológicos de planejamento local que, além de estimular e basear-se na participação social, têm tentado introduzir uma perspectiva transformadora, partindo de abordagem sistêmica, multidimensional e integradora das relações macro-micro. Uma interessante proposta de planejamento local, por exemplo, aplicada principalmente em nível dos assentamentos de reforma agrária, é o ITOG (Investimento, Tecnologia, Organização e Gestão), formulado pelo esquema INCRA/PNUD. O ITOG é uma proposta integradora de capacitação imersa e planejamento em ação, dirigida para modificar comportamentos ou relações que afetam o desenvolvimento da renda das famílias assentadas. O ITOG é definido como sistema porque identifica e articula os elementos centrais que operam no processo produtivo: relações de trabalho, forças produtivas, relações sociais e de intercâmbio comercial. Assume-se, entretanto, que todos os assentados e assentamentos têm capacidades para se tornar empresários e empreendimentos. “Assume-se que os assentados da reforma agrária, de posse da terra, realizam atividades produtivas agrícolas com a finalidade de obtenção de uma renda satisfatória...” (Itog/Pnud/Incrá, 1996). Certamente, no modo capitalista de produção, ninguém pode sobreviver sem algum tipo de renda.

O problema do sistema ITOG de planejamento local aparece quando se observam as múltiplas e heterogêneas condições socioculturais dos assentamentos de reforma agrária. Pensar em renda dirigida à acumulação local e espírito empresarial para todas as situações e níveis de desenvolvimento não parece um pressuposto apropriado, se só toma a renda como a única finalidade, se destrói tudo o que serve na comunidade como um todo, para criar poder local, identidade e solidariedade. O melhoramento do nível de renda sempre é um objetivo fundamental. A teoria econômica neoclássica chega ainda a negar a existência das pessoas que não têm renda. Mas a renda decorrente de um esquema micro-empresarial nos assentamentos passa, necessariamente, por diferentes tempos e condições. O desenvolvimento empresarial dos assentamentos precisa ser entendido como processo e como sistema. Nos novos assentamentos, é possível argumentar que as atividades de capacitação e ATER, indispensáveis para promover viabilidade, deverão estar dirigidas a preparar os assentados para atuarem numa realidade diferente, tornando-os mais autoconfiantes e capazes para o manejo sustentável das atividades agropecuárias. Por isso, a necessidade de articular o esforço dos governos locais no desafio de consolidar a vida socioeconômica dos assentamentos.

Trata-se, em primeiro lugar, de facilitar o ajuste cultural interno do assentamento, de atender às reivindicações sociais mais básicas dos assentados, facilitando o desenvolvimento de uma estrutura organizacional que deve evoluir para a geração de excedentes. E isso passa primeiro por um pro-

cesso de integração de experiências particulares, de auto-organização, bem como de articulação de práticas produtivas diferenciadas e variedade de expectativas em torno de uma estrutura social formada para o acesso à terra. A superação desta vivência – o processo de ajuste cultural a um novo sistema agrário – implica um esforço de capacitação em áreas que vão além do esquema ITOG, incluindo associativismo, informação, “empoderamento” e participação. Insistir no desenvolvimento do “espírito empresarial” dos assentamentos, nesse momento, simplesmente reduz o esforço pedagógico, em termos neurológicos, ao treinamento do cérebro esquerdo.

Após essa fase de integração e adaptação, o assentamento, articulado à dinâmica econômica do espaço municipal, deverá investir na incorporação de tecnologia produtiva e administrativa que possibilite a capitalização da organização, procurando utilizar racionalmente os recursos, buscando produzir maiores e melhores excedentes, mas também criando capacidades para administrar os riscos decorrentes dos investimentos, negociar regularmente com o mercado e atingir vantagens competitivas mínimas. A proposta ITOG permite visualizar os problemas concretos que dificultam o desenvolvimento da gestão empresarial em nível das organizações de pequenos produtores, procurando fugir das técnicas verticais de planejamento e dos cálculos de otimização. Entretanto, pelo seu objetivo principal centrado no aumento da renda familiar dos assentados, o sistema (subsistema) ITOG emana, principalmente, da dimensão econômica, sacrificando a multidimensionalidade. Ao ITOG, falta PIPIN (Poder, Identidade, Participação, Informação).

Poder local

Para orientar as mudanças socioeconômicas, políticas, culturais e institucionais, numa sociedade local inserida num novo mundo econômico, particularmente em municípios pobres e sem potencialidades competitivas, é preciso formular uma nova política de desenvolvimento. Mas não adianta pensar numa nova política de desenvolvimento sem pensar em construir um novo poder, baseado numa visão sustentável do futuro e na valorização da solidariedade, que diz respeito a uma atitude de consideração com a sorte ou destino dos outros, ou seja, uma capacidade básica de sentir e pensar nos outros, em suas condições concretas. O poder da solidariedade pode ser força de libertação, capaz de articular as fragmentadas energias sociais e estimular transformações numa relação de amor com as comunidades, superando os preconceitos que separam os cidadãos e grupos sociais. O poder da solidariedade possibilita a distribuição do poder político na medida em que pro-

clama uma espécie de armistício contra discriminações, preconceitos e subalternidades. Esse novo poder demanda uma mudança na cultura política, que passa pela descentralização e democratização da vida social, bem como pela educação e organização das comunidades, procurando fazer nascer um espírito crítico e criativo. Sem poder solidário, não existe possibilidade de transformação. Como podemos falar de transformação a homens atomizados, alienados, desinformados e sem visão do futuro? Será que o poder local, democrático e popular, só se concretiza mediante as eleições? Como produzir ou distribuir poder local?

Compreendido pela cultura política tradicional como espaço para a prática do clientelismo, o governo municipal tem-se apresentado, particularmente no interior rural, na forma de populismo. As administrações de caráter populista, em geral, têm confundido o povo. Baseado num enfoque instrumentalista, o populismo municipal tem confeccionado alianças e fabricado *chapas eleitorais* com vistas a assegurar o poder, mas mantendo as comunidades em situação de apatia social. Prisioneiro da visão autoritária, esse populismo continua formulando programas paternalistas de ação social, inspirados num modelo de municipalismo conservador incapaz de promover transformações. Em nome do povo, o populismo municipal defende privilégios locais e regionais. Apresenta um discurso aparentemente solidário com as reivindicações dos excluídos, mas não considera como visão do futuro a superação das contradições que geram as desigualdades. Essas administrações não são democráticas, e menos ainda populares. O poder público, em vez de ser um instrumento de desenvolvimento da sociedade, torna-se força dirigida para manter subalternidades e mordomias. Muitas dessas administrações têm sido “populares” apenas no sentido de serem apoiadas politicamente pelas comunidades. As comunidades permanecem sem participação ativa nos processos decisórios. Elas não passam de objetos passivos e fragmentados, mobilizados de cima para baixo, apenas para apoiar as autoridades. A passividade social sempre é fruto do estrangulamento da consciência. Poder populista e poder local, por conseguinte, não são sinônimos de poder popular.

O grande desafio do desenvolvimento municipal sustentável diz respeito à necessidade de anular as práticas autoritárias, paternalistas e clientelistas. Elas contribuem na manutenção e reprodução do poder público sob controle de camadas partidárias fechadas, geralmente articuladas aos grupos economicamente dominantes. O poder local e público, baseado nessas práticas tradicionais de poder, não acredita em transformações. Toda proposta de mudança nos relacionamentos que parte da base social corre o risco de ser descartada pelas autoridades de plantão. Com frequência, o partido político

governante apresenta-se como o dono da verdade social, uma espécie de último juiz e intérprete dos relacionamentos, sustentado-se na norma legal como princípio de conduta. Quando isto acontece, o partido político fala em nome da administração, as autoridades locais em nome do partido, e também em nome do povo. Um pressuposto da democracia liberal é a pretensão partidária de expressar e representar todos os interesses e demandas da sociedade. Esquecem que os partidos políticos apenas refletem as características culturais e interesses da classe política que os integram. O sistema político-partidário, como componente da *cultura política*, sempre define uma relação de mediação entre o Estado e a sociedade civil, introduzindo no cenário eleitoral conjunto de atores que asseguram representar as demandas do povo. Esse velho paradigma simplesmente não aceita o fato que só o movimento social pode operar como espaço integral de defesa de interesses sociais, em face da extraordinária heterogeneidade que expressa a sociedade brasileira. Será que a única forma de o povo alcançar o poder decisório seja pela participação na ginástica política dos partidos e eleições?

Num plano geral de abstração, o conceito de *cultura* diz respeito à reprodução normativa e simbólica do mundo. Ela determina a maneira como cada um de nós passa a definir uma particular forma de relacionamento com a sociedade e com a natureza, constituindo o fundamento de nossa conduta e identidade social. Nesta perspectiva, a cultura política define uma determinada maneira de reproduzir o exercício do poder, o que diz respeito tanto à imagem, quanto às formas e códigos da ação política. Trata-se, por exemplo, dos valores, crenças, hábitos, costumes e mecanismos estabelecidos ou elaborados pelos grupos hegemônicos para manter sua dominação e *status* de privilégios. Trabalhados ideologicamente, os grupos subalternos são banidos do processo de tomada de decisões, ficando à margem das oportunidades, bem como virando segmentos passivos, objeto de tutelas ou programas de assistencialismo social. O discurso elitista geralmente desenvolve confusão e opera determinando, negativamente, a tomada de consciência da dominação pelas classes subalternas. Devido à disparada ideológica cotidiana, o povo desinformado termina incorporando a mensagem das classes dominantes, chegando a apoiar o próprio sistema que os marginaliza. Os representantes da cidadania servem-se, demagógicamente, das massas subalternas para satisfazer particularismos predominantemente de caráter patrimonial, distribuindo cargos à clientela política. Essa distribuição de privilégios e também de favores paternalistas às comunidades não é sinônimo de distribuição de poder, mas seus resultados conduzem a mascarar os pretextos ideológicos, programando uma identidade negativa.

Infelizmente, na cultura política tradicional, a noção de poder público ainda expressa um sentido de força legitimada. A lógica do poder legitimado tende a assegurar, nas mãos de pequenas redes privadas de hegemonia da sociedade civil, o controle direto e indireto das decisões, reclamando também a defesa da ordem estabelecida e da lei. Essa racionalidade se sustenta, além da norma legal vista como padrão de comportamento dos cidadãos, na capacidade de empregar a força da repressão e, como foi dito, no ocultamento ideológico da dominação. Por isso, ao mesmo tempo que falam de democracia, proclamam segurança. Nesta visão conflitiva, os grupos políticos lutam pelo poder como se estivessem em guerra, procurando essa *energia* que faz com que subalternos e contrários se comportem segundo a vontade dos dominantes. Essa lógica de disputa colocou-se para os grupos subalternos e para a sociedade em geral como paradigma de validade e governabilidade. Essa perspectiva é extremamente perniciosa para a sociedade, permitindo ainda que os partidos políticos, regularmente, pratiquem uma espécie de canibalismo. Seja para manter ou mudar as diversas formas de *status quo*, os partidos políticos geralmente viram plataformas para o exercício do clientelismo. A vida sociopolítica revela-se como campo de batalha entre lados opostos, consolidando uma visão binarista da estrutura social. A sociedade passa a dividir-se entre superiores e inferiores, dominantes e dominados, excluídos e incluídos, mandantes e subalternos, integrados e marginalizados, cidadãos amigos e cidadãos inimigos, trabalhadores estáveis e trabalhadores descartáveis. Por isso, tanto no discurso quanto na prática dos grupos políticos, sejam progressistas ou conservadores, de esquerda ou direita, as perguntas sempre são: Quem são nossos aliados, nossos opositores e nossos inimigos? Como ampliar o campo da luta popular? Como descobrir novos caminhos de luta?

Não podemos entender a política apenas em termos da luta pelo poder e controle da esfera de tomada de decisões. A política deve ser entendida também como processos sociais e relacionamentos participativos que ampliam e promovem o envolvimento das pessoas na tomada de decisões e gestão dos processos e projetos. Infelizmente, a cultura da classe política brasileira ainda está gravemente contaminada pelo vírus da animosidade, binarismo e confrontação. De certa forma, o ódio e a malícia, referentes ao lado contrário, aparecem como motor e combustível energético dos relacionamentos políticos. A raiva e a violência dormem e acordam no leito da cultura política tradicional. O regime político-partidário tradicional, em vez de estabelecer e institucionalizar instâncias democráticas de mediação e negociação que possibilitem distribuir o poder e dissolver as contradições decorrentes da extraordinária desigualdade social, simplesmente reproduzem a exclusão.

Claro que a vida sociopolítica brasileira atual revela diversos espaços institucionais de participação que foram conquistados pelo movimento social. Têm sido os próprios segmentos populares organizados os criadores dessas instâncias democráticas, nas quais hoje é possível se contrapor aos projetos elaborados pela classe política dominante, possibilitando a formulação de políticas alternativas. De outra forma, a participação popular fica temporalmente reduzida a poucos minutos, cada dois anos, ou seja, no instante de exercer o direito ao voto. São os marginalizados das oportunidades do desenvolvimento, as massas de pobres desinformados e excluídos, os que elegem seus próprios dirigentes e autoridades. No tempo restante, os grupos subalternos geralmente permanecem sem mecanismos para manter qualquer debate público com as autoridades, ficando desinformados, fragmentados e sem meios para cobrar os compromissos dos candidatos eleitos ou influenciar nas decisões. Sem informação, é muito difícil mobilizar o povo, interpretar os problemas prioritários e construir caminhos alternativos. A prática política vira uma marcha de cegos conduzidos por cegos, fazendo com que os espaços institucionais de participação só operem para legitimar os interesses da classe política. Como resultado, as comunidades subalternas geralmente permanecem submissas ao poder dos políticos eleitos, nunca o inverso, ou seja, as autoridades de Estado submissas à vontade do povo.

Entretanto, o conceito de poder deriva do latim *potere* que significa “energia”. Para transformar a sociedade e construir a sustentabilidade, precisamos dessa energia. Mas nada mudará realmente enquanto essa energia ficar estacionada na cadeia do binarismo e antagonismo. Nada mudará enquanto o poder permanecer concentrado e monopolizado nas mãos das classes políticas minoritárias. Sem distribuição dessa forma de energia social, não parece existir maior possibilidade para mudar o rumo do desenvolvimento. Sem acreditar na capacidade criativa do homem, sem esperança individual e coletiva, sem informação e visão de futuro, sem respeito à diversidade cultural, sem vontade para valorizar a identidade, sem espaços para dialogar e contradizer, sem acesso à tomada de decisões, tanto o poder do dinheiro e da mídia quanto do mercado simplesmente continuarão alimentando a presente barbaridade, bem como aprofundando a já insustentável trajetória de desenvolvimento. A distribuição do poder político entre os atores tradicionalmente excluídos, ou seja, o fortalecimento das capacidades de autogestão, decisão e participação, é fundamento do desenvolvimento sustentável. Estamos falando do desenvolvimento do poder local, não como instrumento para reproduzir combates e disputas, mas como meio para construir uma nova cultura política que possibilite a reversão da tendência para a apatidão social. Uma nova cultura política, em que participar na gestão das

questões municipais seja o fundamento da solidariedade, da cooperação, da sinergia entre atores, da descentralização e da inclusão.

Participação, informação, identidade, inclusão, gestão e articulação são elementos básicos e estratégicos do processo de construção do *poder local popular*. Essa gestação de energias sociais, esse processo de “empoderamento” local, precisa tratamento sistêmico de seus elementos. Entretanto, todo esforço de desenvolvimento em qualquer desses elementos, ainda isolados, desde que centrados no bem-estar do povo, é capaz de provocar impacto na organização da sociedade, estimulando o processo de democratização. Esse processo não pode ficar atrelado e dependente dos resultados eleitorais. É preciso construir poder a partir do próprio quadro de exclusão social, criando instrumentos e estratégias alopáticas que permitam “arrancar” do povo debilitado essa energia transformadora que existe em toda cultura humana. A energia coletiva traduz um sentimento e potencial real. Basta lembrar a energia coletiva chamada *torcida*, que surge a cada quatro anos com a participação do Brasil no mundial de futebol, para entender o poder invisível da cultura. A torcida é, ao mesmo tempo, um exercício espiritual e um sentimento cultural. Onze jogadores de futebol representam toda uma sociedade e um país de tamanho continental, que viram uma só comunidade participando no mesmo momento simbólico. Imaginemos uma energia social como a da torcida comprometida com o futuro do Brasil.

O processo transformador da sociedade insustentável passa necessariamente pela dimensão espiritual e afetiva. Estamos falando, além da consciência coletiva, do *poder da fé*, como energia que aflora do interior das pessoas, e do *poder da instrução*, como instrumento de libertação vinculado à realidade e às necessidades da sociedade local. Passa também pelo poder da informação. O monopólio das informações quase sempre desinforma a população. A informação, a imagem, não é somente divulgação de fatos coletivos ou acontecimentos, mas instrumento de transformação. Em toda sociedade humana existem capacidades ou energias invisíveis que podem operar juntando os diversos atores num só relacionamento de solidariedade. Não adianta desgastar, por exemplo, o *poder da criatividade* em conspirações e contendas entre adversários incondicionais. Não estamos querendo apagar as contradições, nem ignorar o conflito latente em muitos relacionamentos sociais. Trata-se de uma reversão de prioridades e esforços, visando construir um poder local democrático e produzir energias coletivas capazes de reorientar o rumo do desenvolvimento. Aceitamos o conflito e a diversidade, reconhecemos a heterogeneidade de interesses sociais, mas também procuramos entender e identificar as necessidades dos adversários. Essa capacidade de compreensão

da sorte e do interesse do outro, em outras palavras, o *poder da flexibilidade e da solidariedade*, é a base do consenso e da negociação.

A cultura política tradicional e o poder local tradicional cumprem papel conservador e defensivo dirigido a manter as assimetrias e os relacionamentos de subalternidade. Transformar essa cultura e lógica autoritária de poder vai levar muito tempo. Entretanto, justamente nesse momento histórico em que tanto se fala de reestruturação, ajuste da institucionalidade pública e de democratização, estamos observando um movimento social alternativo que se orienta não apenas com argumentos racionais, mas principalmente com argumentos do espírito, bem como com sentimentos e valores de justiça e solidariedade. A palavra consciência não expressa apenas uma nova forma de pensar, mas uma energia que surge do interior das pessoas. Um processo de tomada de consciência que se inicia com um questionamento radical da situação pessoal.

Os aspectos da dimensão política, ligados ao conflito e ao autoritarismo, têm-se generalizado na cultura política predominante. Na verdade, o exercício do poder quase sempre traduz um jogo de forças antagônicas. Entretanto, os comportamentos consonantes com essa concepção conflitual geralmente apagam ou minimizam outras possibilidades de ação e negociação. Ter poder significa ter capacidade ou possibilidade de agir e promover efeitos ou reações específicas. Essa energia não pode ficar orientada apenas pela lógica da dominação, confronto e enfrentamento de forças. Dificulta promover ou recriar uma cultura de solidariedade, partilha, parceria, diálogo, colaboração e respeito às diferenças.

A luta pela libertação *das* várias formas de opressão e *para* ter capacidade de construir modos de viver alternativos passa pelo desenvolvimento de diversas formas de energia/poder. O poder da solidariedade, por exemplo, derrama prejuízos, grita em defesa da dignidade humana e alimenta a sinergia, colocando os relacionamentos sociais em termos recíprocos. Solidariedade não significa boa vontade paternalista e assistencialista. Os resultados sociais da concepção antagonista do poder estão a vista. Esses abusos e calamidades, as graves violações da justiça e impunidades, a falta de amor político, estão contribuindo para a construção de um novo paradigma em política. Não podemos entender a prática política apenas em termos de luta e enfrentamento pelo domínio das esferas de tomada de decisões e concentração do poder. Ao contrário, a política deve ser entendida como processos sociais e relacionamentos participativos que estimulam o envolvimento dos atores na tomada de decisões e gestão dos processos de desenvolvimento. É urgente mudar a racionalidade dominante, tanto política quanto econômica, pois a construção do nosso futuro depende disso.

PARADIGMA TRADICIONAL

- ⇒ Poder Centralizado
- ⇒ Concentrado nas minorias
- ⇒ Regime Autoritário
- ⇒ Representação Indireta
- ⇒ Dogmatismo político
- ⇒ Ganhar-vencer
- ⇒ Verticalismo
- ⇒ Monólogo e impositivo
- ⇒ Fechado

NOVO PARADIGMA

- ⇒ Poder Descentralizado
- ⇒ Distribuído nas maiorias
- ⇒ Regime Participativo
- ⇒ Representação Mista
- ⇒ Ecumenismo Político
- ⇒ Ganhar-ganhar
- ⇒ Articulações Horizontais
- ⇒ Dialógico e consensual
- ⇒ Aberto

DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: PASSANDO DO “DESPODERAMENTO” PARA O GRITO DE LIBERDADE¹

É revelador que, quando se anunciam o fim da história e o triunfo do sistema capitalista ocidental, o Banco Mundial publique o Informe sobre o Desenvolvimento Mundial/1990. A pobreza como a questão mais urgente da década. O fenômeno de um bilhão de pessoas com uma renda menor que 370 dólares anuais não somente é vergonhoso, mas também insustentável. Essa crise não é apenas de distribuição e equidade, mas uma crise de valores e de destino para a humanidade. É por isso que a qualificamos como crise de civilização. A sociedade mundial não é nem estável nem sustentável nessas condições. A democracia e suas demandas são irrealizáveis para a maioria da população, o que tende a provocar uma ingovernabilidade crescente... O que temos qualificado de democracia de baixa intensidade para a América Latina é um produto mais estrutural que conjuntural proveniente da incapacidade da base material de sustentar, inclusive, esses incipientes processos de democratização.

Xavier Gorostiaga, 1991.

Introdução

Nesse momento histórico, quase todos os Estados do Nordeste estão implementando um novo esquema de desenvolvimento rural chamado Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR. Temos que explicar o que é o PCPR? Nos próximos anos, nossa vida técnica e profissional, nosso cotidiano, vai ficar estreitamente ligada à dinâmica do PCPR. É necessário contextualizar, visualizar o quadro de mudanças que explicam este novo esquema de intervenção pública. O gerenciamento do PCPR não pode ficar atrelado ao velho paradigma burocrático que orientou o PAPP reformulado. É preciso mobilizar a energia técnica do PRORURAL/PE e do COOPERAR/PB, estimulando a inteli-

¹ Este documento foi elaborado baseado na palestra conferida pelo autor em João Pessoa, Paraíba (31/04/98), na sede do COOPERAR, como uma contribuição do PRORURAL.

gência, a criatividade e promovendo o comprometimento das diversas Unidades Técnicas e parceiros institucionais em torno de uma nova visão do futuro baseada em princípios de sustentabilidade.

Temos que contextualizar o PCPR e construir uma *intenção estratégica* que permita fazer do Programa um instrumento de desenvolvimento sustentável, alternativo ao assistencialismo, transformador. A partir de uma intenção estratégica clara, o futuro de muitas comunidades pobres e municípios pode ser construído, de outra forma, mediante a implementação articulada e coordenada de Unidades Técnicas, capacitadas e relacionadas, internamente, e com a sociedade civil organizada.

Mas, antes que qualquer pensamento nesse sentido, é necessário produzir compreensão sobre o contexto, identificando os desafios, riscos e alguns dos fatores críticos da gestão do PCPR. Este trabalho visa contribuir para a formação de uma intenção estratégica a ser adotada pelo PCPR, tentando apoiar o trabalho do PRORURAL/PE e do COOPERAR/BA. Estamos falando de construir uma nova visão do futuro, de desenhar um modelo descentralizado e eficiente de gestão, da vontade de contribuir para a mudança da cultura burocrática tradicional, da decisão política para apoiar transformações e da coragem para assumir os riscos e as pressões.²

As Megatendências

Uma das características marcantes do mundo atual diz respeito à consolidação de um sistema mundial globalmente integrado. A globalização transformou-se em palavra mágica e é geralmente percebida como uma realidade planetária associada principalmente aos processos econômicos decorrentes da acumulação do capital em escala mundial. A globalização explica grandes processos, como a organização de macromercados supranacionais, a formação de grandes blocos geoeconômicos, a rápida circulação *on-line* de capitais financeiros, a intensificação do comércio mundial, a crescente integração produtiva e tecnológica, etc.

Neste contexto, a economia brasileira, a economia nordestina, pernambucana e paraibana vão ficando cada vez mais integradas, enquanto aumentam os investimentos, os fluxos de comércio e circulação do capital financeiro. Como veremos, essas mudanças econômicas apresentam-se, no contexto maior, condicionadas por outras mudanças que obrigam os Estados, as instituições e as

² Neste momento de despedida e renascimento, desejo agradecer a muitas pessoas. Todas elas representam Pernambuco.

formas produtivas a reagirem, de forma competitiva, diante de tudo o que afete e influencie, direta e indiretamente, seus interesses fundamentais.

Não é nosso propósito nos aprofundar na análise da globalização. Mas existe uma relação entre os processos que a movimentam e o PCPR. A globalização competitiva transforma os relacionamentos entre regiões, Estados e municípios, impulsiona a urbanização do meio rural, muda os padrões de consumo. Se tudo isso é para o bem ou para o mal de Pernambuco ou da Paraíba e seus municípios, é tema de um profundo debate. Uma corrente política otimista sempre pode argumentar que a globalização é simplesmente o paraíso, uma oportunidade para estimular a produtividade e o espírito empresarial, permitindo que o potencial produtivo interno aproveite as vantagens de um macromercado.

O fato é que com a globalização o capital pode ser transferido para qualquer lugar que ofereça as oportunidades mais rentáveis de investimento. Municípios inteiros estão sendo, pouco a pouco, assimetricamente incorporados ou excluídos dos grandes fluxos comerciais, capital, informação e tecnologia. É muito possível que a crescente competição leve muitos municípios a se tornarem mais *competitivos*, levados a reduzir ou flexibilizar salários, benefícios sociais, controles ambientais. Sabemos que a abertura econômica e a integração aos mercados são vistas como panacéias do desenvolvimento. Temos que refletir sobre as conseqüências sociais.

Quem comanda a economia global é o mercado financeiro, as grandes corporações. Seria ingenuidade supor-se que as corporações transnacionais e ainda as grandes empresas brasileiras vão investir na maioria dos pequenos municípios do interior pernambucano e paraibano. O capital global sempre é seletivo e alimenta-se do local só quando encontra perspectivas de lucro. O avião global só pousa onde encontra setores modernos e competitivos, e isso pode implicar maiores taxas de crescimento do produto, mas apresenta menores possibilidades de integração e justiça social para as comunidades rurais pobres. Isso não significa, por conseguinte, que os municípios do interior, certas microrregiões integradas por agricultores de base familiar não tenham potencial para articular-se aos mercados globais. O capital sempre vai encontrar espaços nos quais ativar processos de acumulação.

Mas nem todos os municípios têm potencialidades, conhecimentos, organização empresarial, capacidades técnicas ou vantagens competitivas. Qual a perspectiva dos municípios pobres, desses *territórios desorganizados* desinformados, “despoderados” e clientelizados?

Bom, o PCPR, em particular o seu componente FUMAC, pode ser instrumento pedagógico que contribua para a municipalização do desenvolvimento, educando a sociedade para outro tipo de desenvolvimento local. As pers-

pectivas da sociedade local de se integrar aos fluxos comerciais, financeiros, tecnológicos do sistema global dependem das capacidades de auto-organização, planejamento, mobilização e participação. O FUMAC é apenas uma semente organizacional, uma oportunidade programática para mexer na institucionalidade local, para construir novas energias políticas, novas linhas de participação democrática. Na minha opinião, a abertura política local, a microdemocracia, parece ser uma adequada e eficiente forma para gerar esperança e perspectiva, confiança nos cidadãos e nas organizações perplexas ou cegas perante as megatendências. O ajuste à globalização é realmente um processo traumático. O individualismo, a desorganização, a falta de poder e a desinformação da sociedade local só aumentam o traumatismo.

Mas o contexto expressa também um mundo de crescente pobreza. O número de pobres no mundo aumenta a cada ano cerca de 25 milhões de pessoas; a cada 24 horas 67 mil pessoas ingressam na sufocante esquadra da pobreza. O número de pobres no Brasil em 1990 era de 39.2 milhões correspondentes a 27% da população. No Nordeste, a pobreza rural tem caráter endêmico e é social, econômico e culturalmente de natureza estrutural. Os 12,6 milhões de pobres rurais nordestinos representam 63% da pobreza rural brasileira e 32% dos pobres do Brasil.

O número de pobres no Nordeste urbano é de 9,1 milhões, representando 23% da pobreza total do país. Desse total, 2,2 milhões vivem em três regiões metropolitanas (Fortaleza, Recife e Salvador). Quase 400 mil pessoas vivem na indigência ou pobreza absoluta no Recife, hoje, a cidade mais favelada do Brasil.

Esta pobreza vem acompanhada de um acelerado processo de transformação do rural em urbano. A diferença entre o rural e o urbano é cada vez menos importante. No ano 2.000, cerca de 80% da população brasileira viverá nas cidades. A velocidade do crescimento das cidades médias é de 20% ao ano. As sedes municipais crescem rapidamente. Estamos urbanizando os melhores solos agrícolas; aumenta a competição pela utilização da água entre a agricultura, a indústria e pecuária e os centros urbanos. E isso significa que os centros urbanos demandarão enormes quantidades de alimentos. Que tipo de sistemas produtivos? Como municipalizar a segurança alimentar? Os pobres urbanos também exigirão alimentos, a preços baixos.

A globalização econômica e a globalização da pobreza ocorrem ao mesmo tempo em que a humanidade desenvolve uma das revoluções tecnológicas mais relevantes da história. O progresso científico-tecnológico constitui o fundamento da competitividade e, por conseguinte, do crescimento econômico. A emergência de um novo paradigma, que vem sendo chamado

de *pós-industrial*, com destaque para a informática e microeletrônica, está alterando a organização do trabalho, as formas de vida.

A verdade é que, com a aplicação das novas tecnologias, acontece uma intensa racionalização do processo produtivo. Aumenta a produção, mas diminui a necessidade de mão-de-obra na indústria e na agricultura, provocando maior desemprego e baixos salários. Em todo lugar a fórmula empresarial praticada para promover competitividade consiste em automatizar a produção, elevar o componente tecnológico da atividade. Que acontece? Numa sociedade como a brasileira que já tem milhões de desempregados, é um paradoxo executar políticas que promovam a automatização. O componente tecnológico do desemprego é real, mas o que determina o desemprego não é a tecnologia em si mesma, mas, principalmente, a política econômica. Desculpem-me afirmar que o Brasil atualmente tem muita política monetária e pouca política econômica. O Brasil tem uma política cambial vulnerável, uma moeda (Real) que fica valorizada de forma persistente, acolhendo grandes quantidades de capitais voláteis de curto prazo, elevadas taxas de juros e um sistema tributário que encarece as exportações e debilita o empresário nacional em sua concorrência com o estrangeiro no mercado interno.

A cada ano, dois milhões de novos jovens entram no mercado brasileiro à procura de emprego. Mas as oportunidades de trabalho estão diminuindo. Desde 1996, a cada cinco empregos na indústria brasileira um é desativado. A globalização, a nova economia, demanda conhecimento, qualificação. A força de trabalho brasileira é pouco qualificada; 60% dos trabalhadores não conseguiram passar do 1º grau, têm apenas, em média, 3,5 anos de estudo. Na Coreia do Sul, um dos "Tigres Asiáticos", o trabalhador tem, em média, dez anos de estudo. Esse felino econômico aplica 5% do seu PIB em ciência e tecnologia; no Brasil, continua-se a investir menos de 1%.

Na verdade, com a aplicação das novas tecnologias, o número de empregos que se criam é sempre muito mais baixo que os que desaparecem. O investimento em tecnologia moderna e competitiva, cada vez maior, gera desemprego. As políticas de abertura comercial levam a um processo que combina modernização com desindustrialização. O Plano Real está vencendo a inflação mediante uma âncora cambial que trabalha acompanhada de altíssimas taxas de juros. A política monetária opera assegurando as condições macroeconômicas favoráveis à entrada de capitais e investimentos estrangeiros. Ela não incorpora, entre seus objetivos fundamentais, a conservação e a criação de empregos. O Brasil investe a sua reserva monetária, no exterior, a 5% de juros ao ano e paga, dentro das fronteiras, ao capital especulativo a taxa de 25% ao ano. O Brasil depende do capital especulativo, 60 bilhões de dólares e apenas

57 bilhões de reservas. Imaginem se esse capital volátil decide ir embora e se os credores internos decidirem cobrar a sua dívida!

O que têm a ver o desemprego estrutural – promovido pela tecnologia – e o desemprego conjuntural – condicionado pela política econômica recessiva – com o PCPR? A verdade é que essa sociedade pós-industrial (*o crescimento da mecanização das atividades industriais, agroindustriais e automatização*) que está sendo construída dinamicamente no Brasil fecha as alternativas tradicionais de renda e trabalho para um grande contingente de trabalhadores nordestinos. A velocidade do desemprego na Grande São Paulo é de quase 120 trabalhadores por hora. Os trabalhadores informais crescem a cada dia, hoje somam quase 45% da força de trabalho brasileira. Não existe mais essa válvula de escape para o camponês minifundiário da Paraíba migrando para São Paulo ou Rio de Janeiro. O desemprego e a precariedade das relações de trabalho são uma realidade que não tem perspectiva de solução, apenas atenuantes. Criar empregos, gerar crescimento econômico é, no presente, problema local do município. Em geral, a questão da competitividade local é também problema do município.

O novo padrão de acumulação capitalista que domina e consolida-se pouco a pouco exerce uma considerável pressão sobre o meio ambiente. Estamos intensificando os efeitos negativos da lei da entropia. A degradação do meio ambiente é um fenômeno em escala planetária. As forças competitivas da economia dominante ameaçam a terra, a sede da humanidade. Desde 1980, a terra já experimentou os dez anos mais quentes dos últimos 130 anos que se tem registros de temperatura média global. O aquecimento da atmosfera terrestre muda as temperaturas médias e transforma o mapa agrícola mundial. A elevação do nível do mar é um fato que poderá inundar as cidades costeiras, como Recife. As reservas de água-doce estão diminuindo, a degradação dos solos está levando para a queda da produtividade da agricultura, afetando o potencial de abastecimento alimentar. As florestas tropicais estão sendo destruídas, estamos perdendo, a cada dia, mais e mais biodiversidade. A velocidade do desmatamento é superior à capacidade de renovação dos recursos florestais. Estamos impedindo que ocorra a lei compensatória da negentropia. O que têm a ver esses macroprocessos com o PCPR? Muito!!! O meio ambiente é um problema global, mas é, principalmente, uma questão local, municipal e regional, estadual e nacional. A gestão ambiental está sendo municipalizada.

O outro elemento do contexto diz respeito à construção de um novo Estado. Junto com as políticas de ajuste estrutural e fiscal e com os programas monetaristas orientados para o mercado, os países latino-americanos, o Brasil em particular, enfatizam nos processos de reforma do Estado. As políticas

procuram estabelecer uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo. Busca-se construir um Estado mais enxuto, descentralizado, normatizador, fiscalizador e árbitro. Certo, os neoliberais fundamentalistas lutam por estabelecer um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando para o mercado a coordenação dos processos econômicos. Sabemos que a reforma do Estado é um tema complexo e amplo demais, envolvendo aspectos políticos – os relacionados com a participação, governabilidade – e aspectos econômicos e administrativos – os relacionados com a articulação institucional, descentralização, delegação de autoridade.

O que tem a ver este processo de mudança institucional com o PCPR? Tudo, quase tudo. Estamos observando o desenvolvimento de uma nova forma de gestão da coisa pública baseada no tratamento descentralizado dos problemas sociais, econômicos e ambientais. A crise socioeconômica implica o surgimento de milhões de microtragédias no conjunto da Paraíba e Pernambuco, problemas graves de desemprego, saúde, habitação, segurança, saneamento básico, etc. Os governos locais se vêem frente a frente com uma enorme demanda social que exige um novo estilo de gerenciamento. Os cidadãos exigem do Estado local, do município, muito mais do que este pode fornecer. Essa lacuna entre demanda e possibilidade de oferta, por parte do Estado, condiciona uma situação de ingovernabilidade. E isso coloca em risco a própria democracia. Os problemas deslocam-se rapidamente para a esfera local; o município deve realizar funções diferentes das tradicionais, envolvendo programas de desenvolvimento local, gerenciamento de esquemas compensatórios.

O PCPR, em particular o seu componente FUMAC, pode ser um instrumento que contribua para a construção de um novo paradigma de Estado. Como veremos, os Conselhos Municipais podem operar no sentido da construção da cidadania, buscando garantir a incorporação plena dos municípios e das organizações no processo de desenvolvimento. No âmbito local, estamos democratizando o Estado e a sociedade. Estamos mudando o funcionamento do Estado local – o município – fundamentado na estrutura partidária. A modernidade exige, além dos partidos, a organização dos cidadãos em torno dos seus interesses concretos. O governo local tem que assumir um papel catalisador das energias políticas dos atores sociais envolvidos nos grandes objetivos do município.

A democratização da sociedade local supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, o fortalecimento do associativismo, o acesso à informação, o aumento das capacidades comunitárias de gestão e negociação, o aumento da capacidade de análise dos grupos subalternos, a capacita-

ção para a tomada de decisões, a criação de canais de participação. Significa que os municípios devem criar foros ou Conselhos para elaboração de consensos, possibilitando que a população envolvida na luta pela própria subsistência possa ter mecanismos reais para reivindicar seus direitos. A democratização do Estado implica a abertura do aparato estatal ao controle do cidadão. Estabelecer um aparelho institucional menos fechado nas pirâmides da autoridade e mais aberto à participação, à parceria, mais flexível para a colaboração, aos espaços nos quais se processam os consensos é mudar o processo atual de tomada de decisões, refletindo maior sensibilidade às demandas prioritárias das comunidades e atores populares.

O PCPR: um programa social compensatório?

Temos argumentado, com as próprias palavras do Banco Mundial, que o PCPR foi pensado originalmente como um programa compensatório, como um *complemento aos programas de ajuste...* Sabemos que no Brasil as políticas sociais permanecem prisioneiras do assistencialismo e que, em geral, permanecem subordinadas à lógica dominante da política econômica.

O pensamento que domina a concepção do PCPR, acredita que as questões sociais – a pobreza generalizada, a desigualdade, a exclusão – serão resolvidas em decorrência do crescimento econômico. Numa sociedade como a paraibana, se a política social – os programas antipobreza – não se confundir com políticas de desenvolvimento rural sustentável, programas como o PCPR tenderão a reproduzir o assistencialismo. Acabam combatendo os pobres e não as elites consolidadas que produzem e reproduzem a pobreza. A política social compensatória transforma-se em ambulância que viaja, de forma seletiva, para apanhar as vítimas da crise, do ajuste fiscal, oferecendo-lhes tratamento emergencial. Em outras palavras, passa a ser uma política alopatia sobre os efeitos da marginalidade e da exclusão e, por conseguinte, incapaz e impotente para mudar relacionamentos estruturais.

Em geral, as políticas sociais compensatórias estão destinadas à moderarem as desigualdades. O Estado, segundo o discurso hegemônico, deve operar apenas como um zelador do mercado, se preocupando com as grandes variáveis econômicas e com a reforma do Estado, implementando políticas destinadas a compensarem os impactos de um processo de crescimento quantitativo que é desigual e excludente.

O PCPR não pode ser interpretado como uma continuidade conceptual, política e metodológica do PAPP. Ele representa – deve representar – um esquema funcional, uma oportunidade de aprendizagem para que as associa-

ções comunitárias, os atores locais subalternizados e os municípios se prepararem para enfrentar as mudanças globais. Trata-se de preparar a sociedade rural de Pernambuco e da Paraíba para construir a sustentabilidade. Sustentabilidade que se fundamenta na democracia, na participação social, nos direitos da cidadania e no respeito à vida. Trata-se de preparar a sociedade local para um novo estilo de governo, baseado nos princípios da democracia política, da equidade social, da eficiência econômica, da conservação ambiental e da diversidade cultural.

Essa concepção compensatória precisa ser mudada na prática, na implementação do PCPR. A justificativa do PCPR pode ser compensatória, mas a sua política de implementação deve traduzir uma vontade de transformação de relacionamentos, uma mudança educativa. O primeiro princípio a nortear na política do PCPR é a primazia da organização e participação social, ou seja, do “empoderamento” comunitário sobre a obra física. O “empoderamento”, como veremos, não pode ser objetivado, mas existe no *interior político* das pessoas, torna a mobilização possível. Difícil é mudar a cultura política e o comportamento assistencialista.

Combate à pobreza rural não é sinônimo de desenvolvimento rural, muito menos de desenvolvimento sustentável. Um projeto de desenvolvimento local comunitário pode contribuir para a sustentabilidade, quando, por seu intermédio, as demandas sociais sejam transformadas em ação política e quando os benefícios sejam duradouros. É possível interpretar o PCPR como um instrumento de apoio à transição para um padrão sustentável de desenvolvimento. De fato, o PCPR, particularmente o seu componente FUMAC, promove um conjunto de mecanismos que permitem aperfeiçoar os processos de organização associativista, articulação social, participação social, democratização local, negociação, informação, “empoderamento”, auto-suficiência comunitária, parcerias institucionais. O PCPR pode ser gerenciado de forma que contribua para a mudança de relacionamentos.

E isso depende dos conceitos e dos métodos a serem empregados, do esquema de gerenciamento, das articulações institucionais, de integração das políticas públicas e programas, de percepção e compromisso dos quadros técnicos, dos acordos políticos entre o Estado e a sociedade civil, da mobilização da sociedade, do estabelecimento de uma nova cultura organizacional entre os atores institucionais, etc. Qual é o modelo de gestão mais adequado para conseguir que o PCPR seja um instrumento de apoio ao desenvolvimento sustentável da Paraíba? Que recursos técnicos devem ser aplicados para que o COOPERAR seja realmente uma instituição transformadora? Como respondem e se adequam as funções, as tarefas e os conteúdos das diversas unidades técnico-administrativas às necessidades e aos desafios reais do PCPR, às

demandas do COOPERAR com suas relações internas e externas em constante mudança?

Temos que enfrentar, primeiro, um problema geral que diz respeito ao paralelismo, à desarticulação, à fragmentação das políticas públicas, como resultado do clientelismo, do corporativismo e, ainda, da privatização do Estado. No diagnóstico do *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1996-2010*, elaborado pelo Governo do Estado da Paraíba (1997), com apoio técnico do IICA, ressalta-se que “o desordenamento e o desvirtuamento da governabilidade... com destaque para aspectos, tais como o centralismo e a burocracia, o clientelismo, o paternalismo, o empreguismo; e para o simultâneo desperdício de recursos...” (Buarque e Bacelar, 1998).

Enfrentar essa desarticulação do Estado é problema da reforma administrativa e vontade política. É preciso definir um projeto articulado e coerente de desenvolvimento rural na Paraíba. As desarticulações e os desajustes entre as diversas instituições públicas e níveis do governo debilitam o PCPR. O Programa pode ficar fechado em si mesmo, operar sozinho, como ambulância compensatória. A estratégia antipobreza diz respeito a um conjunto de mudanças estruturais num esquema ampliado, que entrelaça setores e segmentos sociais. Para que isso ocorra, é preciso uma intensa articulação, entre níveis governamentais e amplas parcerias entre o Estado e a sociedade civil. E isso significa construir um clima de sinergia institucional. O PCPR exige políticas e programas integrados e, antes de mais nada, uma sociedade esclarecida e informada, mobilizada.

Sem trabalhar essa frente externa, o PCPR fica impotente, sem energia política. Sem valorizar as interfaces institucionais e intersetoriais, o PCPR fica fechado numa cadeia burocrática de normas, procedimentos e negociações clientelistas. Isso leva ao atraso, à desvantagem técnica e política, condicionando uma fraca *performance*.

É provável que o próprio processo de implementação do PCPR coloque a necessidade de uma reforma administrativa, de ajuste interno nas diversas Unidades Técnicas. Em geral, o estilo gerencial que dominou nestas Unidades decorre das teorias clássicas de administração, inspiradas pelo autoritarismo. Os marcos institucionais tradicionais caracterizam-se pela rigidez e impedem os processos de auto-organização. As Unidades Técnicas interagem com diferentes municípios e comunidades, mediante um intercâmbio contínuo de energia e decisões. E isso significa que devem renovar-se, auto-criar-se, possuir formas estruturais mais flexíveis, promover novos padrões de comportamento e flexibilizar suas estruturas burocráticas. O desafio diz respeito à construção de uma instituição comprometida, estimulada e inteligente, na qual a capacitação e a avaliação contínua seriam as variáveis estratégicas.

No presente, poucas pessoas estão preocupadas com a questão do modelo de gestão mais apropriado para administrar o PCPR. O que significa combater a pobreza rural na Paraíba? Qual é a ideologia gerencial adequada?

Por que perguntar sobre estilo de gerenciamento? Porque o FUMAC não é, essencialmente, uma continuidade do PAC, da mesma forma que o PCPR não é continuidade do PAPP. Gerenciar o PAC, no estilo tradicional, é relativamente fácil. Você pode separar a fase de planejamento da fase execução e avaliação dos subprojetos comunitários. E isso é muito coerente com o processo de vida do subprojeto. Se observamos o esquema organizacional da Unidade Técnica, a ideologia gerencial também separa o corpo gerencial – que articula planejamento, autoridade e controle – das unidades que implementam e controlam as atividades. Em geral, quando não existem interesses de informação, esse esquema organizacional leva a uma perda progressiva do conhecimento da totalidade por parte dos técnicos, em favor dos diretores. O modelo sanciona o divórcio entre pensar e fazer, o sentir nem sequer é considerado.

Gerenciar o FUMAC é, necessariamente, uma complexidade. Em particular, quando a vontade política é de contribuir para a mudança de relacionamentos, estimular a descentralização, democratizar a sociedade, criar uma nova institucionalidade, melhorar a qualidade do associativismo, etc. O FUMAC e toda essa bateria de subprojetos comunitários são realmente instrumentos para estimular e dinamizar mudanças, indo além do microcosmo comunitário. Existe uma enorme diversidade de municípios, com situações específicas que demandam estratégias específicas. Quando o FUMAC opera num determinado município, movimentam-se, simultaneamente, um conjunto de relações e processos. Como sabemos, os subprojetos comunitários não são componentes estáticos, nem evoluem de forma linear e pacífica. Gerenciar o FUMAC significa pensar, fazer, avaliar, controlar, articular, mediar, negociar, coordenar, planejar, executar, capacitar, etc., ao mesmo tempo. E isso exige outro modelo organizacional. O FUMAC não é, essencialmente, uma forma determinada de intervenção para canalizar investimentos comunitários de maneira descentralizada. O FUMAC é, fundamentalmente, um processo aberto. A Unidade Técnica, os Conselhos Municipais, as associações, os técnicos extensionistas, as Prefeituras, as ONGs, etc. são as estruturas particulares por meio dos quais esse processo se movimenta.

Trata-se de um processo complexo e conflitivo. Aplicar o Manual, acompanhar as atividades, fiscalizar os investimentos, controlar o andamento são dispositivos que permitem conduzir o processo dentro de um caminho relativamente ordenado. Mas o caminho real é necessariamente conflitivo e desequilibrado. Temos que apagar essa concepção consensual do PCPR, por-

que mexe com as relações de poder. A Unidade Técnica vai ter que abordar questões fundamentais, como poder local, poder municipal, subalternidades, mandonismos, neocoronelismos, desigualdades, contradições e conflitos, pressões, movimentos. Quem vai acumular e processar tantas e diversas informações que saem de tantos e diversos municípios?

Em outras palavras, é preciso encontrar uma fórmula organizacional técnico-administrativa que possibilite que a Unidade Técnica amplie o papel de mediadora da articulação dos atores sociais municipais institucionais. É preciso conceder prazos e recursos técnicos para que surjam novas capacidades e processos. É preciso incentivar a superação pessoal e técnica dentro do COOPERAR, como um valor necessário para sua articulação.

Parece simples o processo de organização de Conselhos. Mas trata-se de organizar e dar sustentabilidade a uma nova institucionalidade que busque modificar os relacionamentos entre o Estado (*local*) e a sociedade. O sistema municipal expressa uma enorme diversidade, e, por conseguinte, a tarefa de ordenar a organização dos atores e a participação social em torno dos Conselhos Municipais envolve uma complexidade extrema. O Conselho Municipal, para atuar de forma democrática, representativa, autônoma e deliberativa, precisa de apoio técnico, de capacitação em gestão, de informação. O Conselho é um espaço organizado de articulação social, mediante a participação, no qual é possível construir a convergência de ação no plano local.

O paradigma tradicional de intervenção burocrática tende a universalizar e homogeneizar o gerenciamento dessa complexidade. Defende-se a visão de que o processo de articulação dos atores sociais e institucionais pode ser abordado da mesma forma em cada município, independente da sua história organizacional, ocultando os vários conflitos locais, dado o interesse da sociedade local por acesso a recursos financeiros. Falso, ele mexe com os relacionamentos sociais – com o poder local interpretado como relação social –, é um processo político. Não é possível despolitizar a gestão da Unidade Técnica. Mas é outro o paradigma de política que deve orientar a sua gestão. A gerência deve aparecer como fruto de uma nova ideologia, não comprometida com o clientelismo e com os interesses de dominação. Trata-se, como veremos, de encontrar um modelo de gestão que possa estimular o “empoderamento”.

Em síntese, existem, idealmente, duas possíveis concepções e modelos de gestão para o PCPR, como estratégia de combate à pobreza rural. Primeiro, o PCPR é interpretado como uma continuidade do PAPP – versão reformulada –, fechado no paradigma tradicional de desenvolvimento local, clientelista e assistencialista, promovendo um tipo conservador de descentralização, aliado ao poder econômico local e baseado num associativismo burocrático,

estático e incapaz de promover o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento da cidadania. Ou seja, o PCPR como programa compensatório, operando desarticulado, isolado, sem articulações funcionais e políticas, desligado dos diversos programas de desenvolvimento local. Um PCPR sem visão de futuro, sem intenção estratégica, burocrática. Segundo, um PCPR diferente e oposto ao PAPP reformulado, inspirado num novo paradigma de desenvolvimento local, que funciona como um esquema potencial de aprendizado técnico e político, articulador e integrador de forças sociais e recursos, indispensável à descentralização, democratização e sustentabilidade. Estamos falando de um programa potencializador e mobilizador, promotor de sinergias institucionais e sociais. Nesse esquema, os critérios de gestão participativa, sustentabilidade, “empoderamento” e democratização aparecem como requisitos estruturais, e não como princípios doutrinários. Essa perspectiva abre caminhos para processos relacionados com formas alternativas de auto-organização, uma possibilidade de apoio à construção de novos relacionamentos sociais e políticos.

O PAC: assistencialismo atomizado *versus* auto-suficiência e “empoderamento”

Em geral, quando as Unidades Técnicas respondem à pergunta do que significa o pac, a resposta, certamente, é formal e burocrática. É um esquema que financia diversos tipos de projetos comunitários, desde que escolhidos, planejados e solicitados pelas próprias associações comunitárias, de forma participativa. Nesse esquema – na racionalidade descentralizadora do PAC –, são as comunidades, representadas pelas associações, que se encarregam de executar e gerenciar os subprojetos, assumindo a responsabilidade pela manutenção e operação, ou seja, pela sustentabilidade dos benefícios.

Mas o PAC não é, fundamentalmente, um esquema de investimentos localizados, distribuídos entre as comunidades pobres, sob modalidade de *fundo perdido*, visando melhorar as condições de vida e criar oportunidades de renda e emprego. O PAC é, principalmente, um esquema de ampliação das práticas democráticas em escala comunitária, um instrumento para promover o “empoderamento” individual e coletivo das pessoas envolvidas na vida comunitária, para promover novos conhecimentos (*o cognitivo*), novas atitudes e sentimentos (*o cultural e o espiritual*) e novas oportunidades de renda e emprego (*o econômico*). O PAC é, visto do paradigma do desenvolvimento sustentável, uma oportunidade para transformar a visão do mundo passivo e

subalternizado da comunidade, para desenvolver novas capacidades técnicas e gerenciais, novas articulações e formas de inter-relação social.

O PAC pode ser, em outras palavras, um esquema de mudanças de relacionamentos no microcosmo comunitário. Para que esse potencial possa florescer, é preciso sair do paradigma tradicional de desenvolvimento comunitário. Falamos de um *potencial transformador* que diz respeito à passagem da ação pontual e prática para a estratégica, criando capacidades para mudar relacionamentos, comportamentos e estruturas de subordinação e dependência. O potencial transformador também significa que os processos locais de desenvolvimento sejam sustentáveis. Por isso, temos que fazer uma análise crítica dos paradigmas tradicionais de desenvolvimento local e comunitário, assimilados e internalizados pela tecnoburocracia, criando novas formas de ver o micromundo comunitário. Temos que reformular os velhos conceitos funcionalistas, integrativos, assistencialistas, despolitizados, atomizantes, instrumentalistas e evolucionistas que inspiram o velho paradigma de desenvolvimento da comunidade. E isso significa questionar os fundamentos das políticas sociais compensatórias direcionadas para promover uma governabilidade conservadora.

O Nordeste brasileiro conhece a abordagem e os programas de desenvolvimento comunitário, desde 1950, após a II Guerra Mundial, quando as grandes potências deflagraram a chamada “guerra fria”. É verdade que na esfera governante dos Estados Unidos a pobreza dos países pobres, além de representar um entrave e uma ameaça para as áreas mais prósperas, era percebida como um meio receptivo ao comunismo internacional. Assim, mediante vários Convênios, o desenvolvimento da comunidade chega ao Brasil, numa abordagem assistencialista, sem criticar as consolidadas na pobreza rural, com o objetivo de “integrar as comunidades rurais na vida nacional”, bem como a modernizar a agricultura, criando condições favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo (S. Bezerra Ammam, 1992).

O paradigma tradicional de desenvolvimento da comunidade decorre da concepção evolucionista e dualista do desenvolvimento societal. Todas as sociedades subdesenvolvidas têm que caminhar na mesma direção dos países industrializados, da modernidade. Parte da idéia de que as sociedades modernas são o espelho para as tradicionais. O evolucionismo condiciona o mimetismo, na medida em que o “futuro” das comunidades rurais de Pernambuco ou da Paraíba já é o presente nas comunidades de Missouri ou Texas.

O paradigma tradicional de desenvolvimento da comunidade, além do mais, propõe uma visão integrativa, controlada e despolitizada do processo de desenvolvimento. Ocultam-se os relacionamentos de dominação, os fenômenos de causalidade, concentrando a atenção nas questões materiais e

práticas indispensáveis para atingir melhores condições de vida. A realidade comunitária é descontextualizada, ou seja, tratada de forma isolada da realidade global. As metodologias de intervenção promovem um associativismo assistencializado, acostumado a mendigar projetos. As associações comunitárias ficam fragmentadas e distanciadas da sociedade e de movimentos mais amplos, sem tratar sobre questões fundamentais, como poder, cidadania, autonomia, auto-suficiência, participação nas decisões, diálogo com movimentos sociais, transparência e possibilidade de controle social, identidade cultural.

A história nordestina das últimas décadas é testemunha dos efeitos contraditórios da estratégia tradicional de desenvolvimento da comunidade. Por um lado, sem dúvida, melhoraram as condições materiais de vida em milhares de comunidades rurais. Por outro lado, conservaram-se os relacionamentos que produzem e reproduzem as dependências e subalternidades, porque o desenvolvimento comunitário tradicional deixa quase intactas as estruturas da pobreza rural. O desenvolvimento comunitário é incapaz de desafiar as relações básicas de poder local, condicionando uma patética incapacidade de autogestão e liberdade. O vírus do paternalismo, operando junto ao clientelismo, fez com que as comunidades ficassem desmobilizadas, inconscientes e capazes de se ajustar a qualquer tipo de programa governamental que financie projetos a fundo perdido. Elas passaram a reproduzir a ideologia e os comportamentos passivos – a comunicação pela força dos favores –, garantindo a direção, o controle e a hegemonia.

Claro que o desenvolvimento comunitário melhora as condições de vida material. É melhor ter eletricidade e água potável que viver nas trevas, sem energia para ativar as forças produtivas e adoecer pela sede. Muda a condição social, mas fica rígida a posição social. A comunidade fica “despodorada”, sem capacidade para mudar a distribuição do poder, iluminada pelo pequeno progresso material. São as instituições e a tecnoburocracia as que geralmente indicam o *que fazer e como fazer*; os camponeses aceitam passivamente as “soluções externas”, ficam calados, reprimem suas angústias, apagam suas energias políticas. O desenvolvimento comunitário tradicional estimula o isolamento das comunidades rurais dos assuntos estratégicos maiores e promove a fragmentação social. Assim, a revolta contra as causalidades da pobreza dá lugar à consolação, mediante a esperança de acesso ao financiamento de um projeto. Trata-se de uma intervenção conservadora que nega a liberdade do desenvolvimento social, a liberdade de enfrentar os desafios da existência com capacidades de gestão e sem medo, a liberdade em relação a todas as formas de subordinação social e repressão econômica, liberdade

para concretizar os direitos da cidadania e influenciar nas decisões que afetam, de perto, o destino das pessoas, do coletivo.

Esse desenvolvimento comunitário tradicional, fragmentário e fragmentador, serve como uma luva aos interesses dos grupos reacionários. As comunidades rurais, que ardem sob o fogo da miséria e da marginalidade, aparecem beneficiadas por pequenos e diferenciados projetos compensatórios. Essas intervenções, esvaziadas de capacidade de “empoderamento”, expressam-se como o beija-flor que, diante da floresta em chamas, leva gotas de água no seu bico para apagar o incêndio. Isso, certamente, diminui a intensidade do calor devastador, mas não muda o inferno.

Como mudar o paternalismo, a verticalidade, o imediatismo, o materialismo, a participação constrangida, o clientelismo, o falso associativismo e a fragmentação social que caracteriza o enfoque tradicional de desenvolvimento comunitário? Qual é o paradigma que informa o PAC? Qual é o papel do PAC na política de desenvolvimento rural do *Cooperar/Paraíba*? Qual é mesmo o potencial do PAC e que tipo de estrutura institucional a metodologia da implementação pode acordá-lo para um grande número de comunidades?

Existem estudos de avaliação que identificam certos fatores como determinantes de impactos localizados positivos da estratégia de desenvolvimento da comunidade. Assim, o sucesso dos chamados projetos comunitários depende de fatores, tais como:

- a) a experiência prévia da comunidade em trabalhos associativos;
- b) a continuidade do projeto comunitário visto como processo de mudança;
- c) sustentabilidade econômica, articulação e complementaridade com outras atividades e ações do desenvolvimento;
- d) apoio do governo local, criando condições que permitem a continuidade dos benefícios.

Como fatores de insucesso, partindo de uma observação crítica dos projetos comunitários (PAPP/APCR; Programa São Vicente; PAPP reformulado; FUNDEC/Banco do Brasil), é possível assinalar os seguintes pontos:

- a) clientelismo político;
- b) gestão burocratizada das intervenções;
- c) assistência técnica insuficiente;
- d) desconsideração da dimensão ambiental (Margarida Matos, 1994).

De todas as maneiras, é preciso dar resposta à seguinte pergunta: Pode um esquema de desenvolvimento localizado, um esquema de apoio ao desenvolvimento comunitário, contribuir para a transição para um novo padrão de desenvolvimento justo, equitativo, solidário e sustentável? Ou fica como esquema compensatório, estrategicamente gerenciado para manter o *status quo*? Para responder adequadamente a estas perguntas, é preciso sair do marco tradicional e olhar a comunidade, partindo de um novo paradigma de sustentabilidade local. Quer dizer, é preciso desenvolver novos conceitos, premissas, pressupostos, tecnologia organizacional, metodologias catalisadoras e técnicas pedagógicas que possam orientar o PCPR (PAC, FUMAC e FUMAC-P) para os objetivos da sustentabilidade.

Em primeiro lugar, antes de definir desenvolvimento local, é preciso definir pobreza. Em geral, são definidos como pobres aqueles que não dispõem dos meios para atender às necessidades de alimentação, segundo os requerimentos nutricionais associados a um determinado padrão de consumo, nem às necessidades de educação, habitação, educação social, etc.... Estamos falando de um pacote de carências diversas, particularmente, carências materiais. Entretanto, a pobreza é comumente associada à insuficiência de renda, já que o dinheiro é o meio privilegiado de compra de bens e serviços na sociedade capitalista. Certo, a pobreza é um tema complexo, uma síndrome de carências diversas. Os estudiosos do tema têm elaborado diversas metodologias para medir a pobreza, partindo de diversos parâmetros de renda ou linhas de pobreza, abaixo das quais as pessoas são consideradas pobres. Assim, por exemplo, o Banco Mundial estima que cerca de 24 milhões de brasileiros, 17,4% da população, estavam situados abaixo da linha (BIRD) de pobreza em 1990. O *Mapa da Fome* avalia que 22% da população é pobre (World Bank, Report # 14323-BR, 1995).

Quando definimos pobreza, principalmente, como insuficiência de renda, a lógica leva para projetos e programas cuja “meta focal” é melhorar o nível da renda familiar. E isso tem que ser feito. As carências materiais nas comunidades pobres do interior são múltiplas. Faltam saneamento, energia, água, infra-estrutura, postos de saúde, moradia, etc. E essas necessidades também precisam ser atendidas.

Segundo essa lógica, o desenvolvimento da comunidade privilegia a obra física e as propostas produtivas. E isso leva para um falso pragmatismo – a implementação de uma bateria diversificada de subprojetos atomizados que respondem às exigências conjunturais do momento. Os projetos mudam a forma da paisagem material, mas ocultam a essência dos problemas, porque, geralmente, não trabalham os aspectos invisíveis do desenvolvimento

local: gestão, “empoderamento”, mobilização, informação, capacidades técnicas, identidade.

Quem são os pobres? Não são apenas as populações cuja renda é inferior à linha de pobreza. Os pobres são também os discriminados, os excluídos, os desesperados, os subalternizados, os “despoderados”, os desorganizados, os desconsiderados, os desinformados, os desarticulados e os desqualificados. Tudo isso traduz estados patológicos de vida, gerando um forte desespero individual e coletivo, bem como situações de violência. A violência desloca-se para os espaços menos visíveis, correspondendo à angústia coletiva e ao sofrimento individual. Ela se expressa de forma encoberta, opaca, subterrânea.

Assim, os projetos comunitários geralmente melhoram a condição social das comunidades pobres, mas não mudam a posição social dos pobres. Assim, por exemplo, um projeto de Casa de Farinha pode melhorar as condições de vida, mas deixa consolidado o machismo quando não trabalha as relações de dominação e assimetrias do gênero. O machismo é uma relação social construída pelo costume, baseada na cultura, sustentada por símbolos e, também, pelas assimetrias de poder. A exclusão da mulher, as vivências femininas do trabalho, as hierarquias sexualizadas, pelas quais elas são subalternizadas, não são consideradas. No paradigma dominante, um projeto de Casa de Farinha é apenas um projeto para fazer farinha. As atividades dirigidas para melhorar as capacidades de gestão privilegiam os comportamentos relativos à excelência no manejo dos recursos e fatores, ou seja, à eficiência. Não se questiona a base social da Casa de Farinha, e a posição da mulher fica na invisibilidade.

Qual é o significado dos projetos comunitários para aqueles cidadãos que são excluídos, desprezados, que estão “despoderados” e sem esperança? De que serve um programa de Combate à Pobreza que não combate esses relacionamentos injustos e assimétricos. Com esquemas assistenciais, os Programas antipobreza, geralmente, acabam alimentando-se da pobreza. Que tipo de pobreza estamos combatendo? Que tipo de desenvolvimento estamos fazendo?

Desenvolvimento local

O termo desenvolvimento local presta-se a várias interpretações. É visto como processo endógeno de mudanças capazes de melhorar as condições de vida, produção e trabalho, que se localizam em espaços territoriais menores, ou como desenvolvimento em escala comunitária, municipal ou microrregional

orientado por princípios de sustentabilidade, equidade social, eficiência econômica, democracia política, conservação ambiental e diversidade cultural.

Precisamos perguntar, o que é o local? Geralmente, falar de “o local” diz respeito a um espaço territorial delimitado que pode ser identificado como uma comunidade, uma bacia hidrográfica, uma microbacia, um município. Nessa perspectiva, o local aparece como um componente do global. Essas esferas inter-relacionam-se. Fazer um plano de desenvolvimento para beneficiar as comunidades pobres de um determinado município significa trabalhar contextualizando os problemas. Nenhuma questão pode ser tratada desvinculada do contexto socioeconômico e cultural.

Mas “o local” não pode ser reduzido ao espacial, ao geográfico. Quando falamos de contextualizar, falamos de identificar os relacionamentos sociais que condicionam uma determinada situação. Ou seja, “o local” diz respeito a relações sociais e políticas dentro de uma fronteira, de um espaço territorial (Tânia Fischer, 1992). Estamos falando de uma rede de relações (*dominação, cooperação, reciprocidade, conflito, participação, exclusão, etc...*) que embaçam determinadas práticas e comportamentos. O que constitui “o local” são as relações. Se queremos saber o que caracteriza um certo tipo de realidade local, temos que conhecer as relações. Se queremos mudar essa realidade, combater a pobreza, temos que transformar as relações existentes. Quando, por exemplo, o zoneamento ambiental de um determinado município seja um instrumento fundamental para conciliar o desenvolvimento econômico local com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente, o desenvolvimento municipal (*local*) é menos o desenvolvimento do território e mais dos relacionamentos conjuntos, democráticos, sustentáveis e economicamente eficientes. Como diz Tânia Fischer “a localidade é menos um espaço físico e mais um conjunto de redes, estruturadas em torno de interesses identificáveis” (Tânia Fischer, 1992).

Quando falamos de desenvolvimento da comunidade, por conseguinte, estamos ligando espaço–sociedade–poder–cultura. O território, as fronteiras espaciais, expressa-se como *locus* simbólico, ou seja, o lugar onde se manifestam as diversas formas de vida. Geralmente, a territorialidade decorre da identidade, na medida em que as comunidades vivem culturalmente uma relação histórica, uma consciência que as define em termos de como se imaginam e se percebem. Toda comunidade, toda etnia, toda nação se objetiva em um determinado território. E isso significa, via de regra, um tipo de relação cultural com a terra, um conjunto de grupos sociais conectados a uma malha de poder, memória e sonhos coletivos, uma comunhão com um conjunto de valores, atitudes e representações coletivas que modelam os comportamentos.

O local, por conseguinte, não é apenas o microcosmo espacial, geográfico e territorial, mas principalmente um espaço social cujas fronteiras são definidas por relações sociopolíticas e culturais. Por isso,

a análise do “local” remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio dos quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado, e é formação de identidades e práticas políticas específicas... (Tânia Fischer, 1992, p.106).

O espaço local de desenvolvimento, por conseguinte, diz respeito a uma realidade que pede transformação, mudança social, novas e melhores formas de vida, um tecido social capaz de garantir a sustentabilidade. Temos que perguntar: Que tipo de desenvolvimento estamos desenvolvendo no âmbito local? Que tipo de desenvolvimento estamos localizando?, uma vez que o desenvolvimento local é, no momento atual, um conceito de moda, utilizado por diversas instituições governamentais e privadas. Esse termo, aparentemente neutro, circula pelas diversas instituições de Estado e da sociedade civil, com certo grau de consenso. Isso porque a proximidade do local é sempre mais funcional para a articulação de fatores. Nesse plano, as comunidades podem identificar e utilizar suas potencialidades e qualidades e construir, junto ao Estado, certas vantagens competitivas. O desenvolvimento local caminha de mãos dadas com a descentralização político-administrativa. Está virando panacéia, palavra mágica para justificar velhas e novas formas de intervenção no âmbito local.

Vamos ver. O Banco do Nordeste, na sua nova proposta de estabelecimento de *Pólos de Desenvolvimento Integrado*, qualifica o desenvolvimento econômico local como “uma nova estratégia de desenvolvimento, pela qual a comunidade assume um novo papel: de comunidade demandante, emerge como agente, protagonista, empreendedora, com autonomia e independência...” (BNB, fev. 1998). Estamos falando de auto-suficiência local, de racionalidade empresarial, de uma comunidade ativa capaz de tomar decisões sem tutela-gem. Numa sociedade capitalista, globalizada, cabe à comunidade o papel de mobilizar sem potencial produtivo, construir empreendimentos rentáveis e gerenciá-los com uma visão estratégica e integrada do mercado e do processo de mudança tecnológica. É uma concepção teleológica, na qual as comunidades são promovidas para perseguir objetivos específicos, rentabilidade, lucros. O desenvolvimento empresarial fica escondido na mesma moradia onde copula a volúpia maximizante.

O Banco do Nordeste, complementando o conceito, assinala que:

O desenvolvimento econômico local é um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais comunitários, urbanos e rurais, a uma nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social, de geração de oportunidades de trabalho e renda (BNB, *op.cit*).

Estamos falando de um processo integrado e não-fragmentado de sinergias empresariais, de articulação de agentes, de um reordenamento de relações para gerar novas oportunidades de trabalho e renda. E isso tem que ser feito. Só que de outra forma ainda não sistematizada, articulando o cognitivo com o volitivo, o psicológico com o econômico. O desenvolvimento econômico local não é, essencialmente, questão econômica, nem pode ficar reduzido a articulações (produção agrícola + infra-estrutura + crédito + organização social) que se concretizam e se articulam por meio da gestão empresarial. O conceito fica circunscrito no mesmo paradigma desenvolvimentista. Mas dá na mesma coisa.

O desenvolvimento comunitário sustentável é uma nova estratégia de desenvolvimento local. É possível fazer do PAC um instrumento promotor de microtransformações localizadas. E isso depende da forma como se trabalha o processo organizacional, estimulando a capacidade criativa das pessoas, a tomada de consciência, possibilitando o acesso à informação e, principalmente, o “empoderamento”. Temos que encontrar metodologias práticas para tirar energias políticas do interior da vida cultural das comunidades pobres. Como fazer para que as associações comunitárias passem a gerenciar e negociar seus assuntos prioritários, sem que os técnicos ou agentes externos lhes indiquem o *que fazer e como fazer?* O assistencialismo e o extensivismo tradicional, em geral, não promovem a autogestão, não apóiam o surgimento de energias políticas. Em geral, concedem capacidades, buscando assegurar uma situação de estabilidade mediante mudanças dirigidas.

As metodologias de desenvolvimento da comunidade expressam uma grande diversidade. Existem aquelas propostas que visam promover uma mudança cultural dirigida, motivando os produtores – pequenos agricultores associados – a conhecer e analisar seus problemas, buscar soluções locais e negociar apoio externo. Enfatizam na conscientização da comunidade que se afirma mediante a participação ativa na execução de atividades selecionadas como prioritárias. Como anotam certos intelectuais orgânicos “as mudanças participadas têm uma estabilidade muito maior que as mudanças impostas...” (Murray Ross, 1955). O desenvolvimento local aparece como uma estratégia de integração, na qual o “consenso concedido” leva a mudanças traduzidas em progresso material com equilíbrio social. A consciência dos

problemas locais, essa energia cognitiva, freqüentemente é apagada mediante um “subprojeto comunitário de consolação”, concedido a fundo perdido. As pessoas participam na passividade, não exercem uma cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, pode criar novos direitos e influir nas decisões (Marilena Chauí, 1984).

É muito difícil combater a pobreza partindo da passividade. Passividade não significa falta de ação, mas, principalmente, falta de poder. As comunidades camponesas são socializadas de tal forma que as pessoas ficam apáticas, subalternizadas e acrílicas. Essa falta de energias políticas, esse “despoderamento”, faz com que as comunidades fiquem temerosas de se expressar e, principalmente, de articular suas reivindicações. Após décadas de repressão individual e coletiva, atitudes conformistas e comportamentos reacionários surgem no seio das próprias comunidades. Ao longo de seu desenvolvimento pessoal, os camponeses interligam uma série de memórias assistencialistas e autoritárias, clientelistas e mandonistas, que impedem o nascimento da autoconfiança. A subalternidade é percebida como uma conduta associada a uma atitude de inferioridade em relação a um determinado grupo dotado de poder. As comunidades ficam sem potencial transformador, incapazes de gerenciar por si mesmas seus assuntos fundamentais ou realmente prioritários. Ficam permanentemente modeladas, sem sequer ter consciência de que se resignam a viver em condições de dependência.

Constrói-se uma cidadania passiva, por meio da qual as comunidades podem influenciar em certas questões da vida local, desde que não sejam as estratégicas nem afetem interesses fundamentais. Essa passividade cria um senso de governabilidade e de imobilidade política; as comunidades ficam relativamente incapacitadas de enxergar além do cotidiano, das coisas imediatas. Os subprojetos comunitários permitem melhorar certas estratégias de sobrevivência, mas não impulsionam a mobilidade social, a mudança de status.

Todos os processos sociais são determinados pelas percepções e representações, bem como pelas atitudes e pelos sentimentos das comunidades. Assim, as transformações sociais, a procura de uma sociedade sustentável, dependem do “empoderamento”, ou seja, de mudanças cognitivas e volitivas operando junto ao acesso a recursos, oportunidades, capacidades e informação, para que as pessoas possam tomar controle de suas próprias vidas, sejam cidadãos ativos, definir suas próprias agendas e influir na tomada de decisões (Magdalena León, 1977). Em outras palavras, para os camponeses e para as comunidades rurais pobres, as possibilidades de mudança social surgem, aparecem, partem da geração de energias políticas, da construção de uma base mínima de poder. Não estamos falando de poder como sujeição de outros, quer dizer, da relação social de dominação e força que define uma situação de

conflito permanente. Estamos falando de capacidade, da vontade de um indivíduo, de uma comunidade, para enfrentar um problema, para realizar uma ação, para tomar controle de suas próprias vidas.

O conceito dominante de poder decorre da visão materialista da vida. Ele sempre se revela como imposição de vontades, como força, traduz o sentimento de que tanto as idéias quanto as intenções dos grupos dominantes devem prevalecer. Os interesses são impostos por meio de sujeição, e as pessoas, pouco a pouco, reprimem suas energias e são moldadas pelo poder dominante. Essa idéia de poder traduz uma fábrica produtora de violência, por meio da qual se expropria, rouba, engana e se apaga a energia dos outros. Trata-se de um poder instrumentalista, procura tudo, manipula tudo, controla tudo, faz todo o necessário para defender ou satisfazer determinados interesses. Assim, uma relação de dominação sempre promove o “despoderamento”, apropria-se das energias individuais e locais, apaga ou instrumentaliza as capacidades, cultiva o medo. Os dominados internalizam emoções destrutivas que os levam, além do mais, para a doença física e para o desespero.

É o tratamento autoritário, atuando junto ao assistencialismo, condicionando as comunidades a serem submissas, o que assegura aos neocoronéis modernos, às instituições de desenvolvimento comunitário, que ainda permanecem no velho paradigma, continuarem nas posições dominantes. As práticas assistenciais impedem o livre fluxo da energia comunitária, criam bloqueios culturais. Silenciosamente, as comunidades passam a reproduzir sua exclusão, não só experimentam sua pobreza, como também a produzem, internalizam o desespero. Contraditoriamente, só as próprias comunidades, devidamente “empoderadas”, organizadas e informadas, podem preparar as condições para construir uma sociedade local sustentável (Wilhem Reich, 1988).

Não estamos falando de energias políticas, individuais e coletivas, para subordinar e excluir. Não estamos falando de poder para estabelecer e manter relacionamentos assimétricos, injustos e desiguais. Estamos falando de um enorme potencial energético adormecido, invisível, espiritual, inexplorado e indispensável para ativar e sustentar as transformações. Estamos falando de poder compartilhado, de forças espirituais, de política subjetiva, de uma dimensão secreta, como a torcida de futebol, como o frevo pernambucano, capaz de mobilizar massas inteiras (Andrew Samuels, 1995).

Os produtores agrícolas de base familiar não podem ser vistos apenas como microempresários, nem sequer como beneficiários, porque o potencial produtivo sempre está culturalmente condicionado. É necessário desenvolver metodologias novas, complementares aos frios racionalismos de planejamento local, como o zopp. Métodos e técnicas pedagógicas que não só permitam iden-

tificar, analisar e interpretar essas forças interiores, sonhos coletivos, energias reprimidas, mas também desenvolver técnicas para mobilizar esse potencial, apoiando a saída desse grito de liberdade, o nascimento da consciência crítica. Essa racionalidade fria de identificação de problemas e definição de questões centrais. Essas árvores de estados locais negativos submetidas a rígidas análises de lógica, para prognosticar situações futuras e definir objetivos. Essas matrizes de planejamento, que tentam organizar respostas racionais sobre o porquê da execução, o que quer alcançar o projeto, quais os resultados, os custos e mediante que meios vai se medir o êxito, quase sempre batem com a imprevisível força cultural do cotidiano. Quanto do planejamento local, realmente, se movimenta pelo caminho do coração? As árvores de problemas não explicam como certas comunidades indígenas ficaram sem ilusões, subalternizadas e grávidas de incertezas. Seus sonhos coletivos foram desbaratados pela concepção materialista e capitalista da vida, sua identidade foi apagada, ficaram sem chão espiritual onde se apoiar. Mas insiste-se que os pequenos produtores devem crescer como microempresários.

Necessitamos desenvolver conceitos e métodos para trabalhar este “político interior” e estimular o surgimento, nas pessoas e comunidades, de milhares de *gritos de liberdade*. É preciso desenvolver um novo radicalismo técnico capaz de questionar criticamente os princípios e os pressupostos das estratégias tradicionais de desenvolvimento local que, em nome do melhoramento das condições de vida, negam e reprimem essa energia interna. As energias políticas e, por conseguinte, o grito de liberdade não aparecerão enquanto as comunidades não forem trabalhadas, simultaneamente, nas dimensões cognitivas, subjetivas (*psicológicas-espirituais*) e produtivas. O desenvolvimento local sustentável movimenta-se pelo caminho do sentimento e da emoção, orienta-se pelo sendeiro da razão e informação e concretiza-se pela organização e participação das pessoas.

Enquanto os camponeses e os trabalhadores rurais se sentirem inferiores, “despoderados”, excluídos e impotentes, o *grito de liberdade* vai ficar reprimido. Ninguém vai lutar por um novo futuro e reclamar direitos se são condicionados a se autovalorizarem como seres inferiores (Margaret Shuler, 1995). Temos que trabalhar, ao mesmo tempo, o *desejo* de mudar, a *vontade* de mudar e a *capacidade* de mudar. E isso não é outra coisa que o desejo, a capacidade e a decisão de fazer um desenvolvimento realmente humano. Desenvolvimento local sem “empoderamento” social, sem propostas que possam acordar o “político interior” e mobilizar as energias políticas, particularmente dos excluídos, não produz mudanças significativas nos relacionamentos. Com certeza, produz mais da mesma coisa, da “fórmula do Leopardo”.

E isso significa que a execução de uma nova estratégia de desenvolvimento local sustentável, centrado no microcosmos comunitário, requer ainda uma teoria e uma metodologia que permitam a articulação entre as diferentes dimensões da realidade. A realidade significa existência, e a existência não pode ser reduzida ao material econômico. É preciso construir uma contracultura que desafie o mecanicismo do desenvolvimento convencional. O desenvolvimento econômico é indispensável, mas não é pré-requisito fundamental para o desenvolvimento social. Mediante o “empoderamento” das comunidades, é possível combater a pobreza ainda nas condições da crise econômica capitalista.

Precisamos aprender a trabalhar os aspectos invisíveis das pessoas, o “político interior”, possibilitar a descarga de emoções reprimidas, construir um coletivo alerta e consciente. Temos que aprender a mergulhar no básico, no mundo dos valores e sonhos coletivos, estimular as energias políticas, partindo do fato superficial para o ponto essencial, porque as questões fundamentais da vida comunitária não são, realmente, os fenômenos externos e materiais. O poder da solidariedade, da cooperação, da paz, do diálogo, da parceria e do amor político e o poder da identidade não podem ser conhecidos ou percebidos, como se conhece um rebanho ou uma Casa de Farinha – objetos com forma, calor, cheiro e textura. A energia política da solidariedade não é um objeto que se “encarna” em forma alguma. É uma força interior, subjetiva, viva, que mobiliza as pessoas. Essa energia precisa ser acordada. A única forma de conhecer a solidariedade é sendo solidários.

Porque a definição do *interior político* e a definição da identidade passam pela tradição cultural. Todas as pessoas encontram nas suas atividades cotidianas uma maneira de configurar seu eu interior. E isso demanda viajar para o passado, no qual moram as narrativas místicas, os simbolismos, as vidas anteriores. Nossa forma de fazer desenvolvimento local expressa uma crescente desarticulação entre o externo-material e as energias que fluem de dentro. O conceito de identidade diz respeito à explicação do sentido que damos a nossas próprias vidas, aos atributos básicos que caracterizam as comunidades rurais. Essa identidade tem que ser trabalhada, ao mesmo tempo que devemos apagar essa outra identidade que surge da dominação, internalizada nos segmentos subalternizados, alimentada por uma sociedade dominante que é, ao mesmo tempo, opressora e protetora.

Sem trabalhar essas dimensões, sem promover uma transformação interna, sem mudar a visão do mundo interior e exterior, dificilmente vamos conseguir ativar as transformações que levam à sociedade sustentável. Precisamos de um desenvolvimento local centrado no homem, porque a raiz do todo desenvolvimento sempre é o homem. Quando falamos de homem, falamos de processo

de seu potencial para criar e desenvolver todas as suas capacidades. O “empoderamento” comunitário é recurso essencial, pré-requisito da eficiência econômica e condicionante da equidade, porque é a política que comanda a economia e é a cultura que comanda a política. Precisamos, por conseguinte, desenvolver uma política cultural, psicológica e espiritual do desenvolvimento. É difícil abordar essas questões que, contempladas dentro do paradigma desenvolvimentista, podem revelar traços de irracionalidade e falta de pragmatismo. As coisas irracionais não são, necessariamente, não-rationais. Certamente, essas questões não têm cotação na Bolsa de Valores.

Reforma do Estado: Os Conselhos Municipais de desenvolvimento

Para contextualizar esta questão, temos que fazer algumas perguntas. Por que foram institucionalizados os Conselhos Municipais da Saúde, da Educação, da Criança e do Adolescente? Por que o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) condiciona sua operação à criação de Conselhos Municipais? Por que o COOPERAR, na Paraíba, e o PRORURAL, em Pernambuco, que implementam o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (PCPR/FUMAC), também exigem o estabelecimento de Conselhos Municipais? Por que será que o modelo de gestão do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (PROMATA) se apóia no Conselho Municipal? Por que essa moda de Conselhos Municipais, procurando organizar núcleos estratégicos para definição de prioridades?

Em geral, a participação social por meio de Conselhos Municipais encontra-se definida em diversos preceitos da Constituição Federal: Art. 206 VI, que fala sobre o gerenciamento democrático do ensino público; o Art. 204, que define a participação popular mediante entidades representativas, na esfera da assistência social; o Art. 198, que normatiza a gestão administrativa da seguridade social, com participação da comunidade e; o Art. 227, que orienta a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações e programas de atendimento à criança e ao adolescente (IBAP, 1996).

Entretanto, uma resposta funcional às interrogações supracitadas diz respeito à necessidade de o Estado ter, no âmbito municipal, um esquema organizacional ampliado, com capacidade de gestão e negociação, que possa assessorar, ou ainda legitimar, determinadas intervenções, facilitando lidar com assuntos específicos do desenvolvimento local. Organiza-se um mecanismo que permite focalizar investimentos e viabilizar interesses declarados

por autoridades superiores, assegurando o cumprimento dos programas e projetos.

Partindo do quadro crítico que envolve a administração pública brasileira e considerando esses relacionamentos negativos – tais como clientelismo, nepotismo e corrupção – , bem como os processos de ajuste que enxugam o tamanho da máquina pública, algumas agências governamentais precisam operar por meio de mecanismos locais – canais de participação social – que lhes permitam gerenciar suas atividades de forma desconcentrada e descentralizada. Precisam, em teoria, de mecanismos sociais que aliviem a sobrecarga burocrática, estimulem relações de transparência, ajudem a enfrentar a crise de legitimidade e, principalmente, desenvolver um senso de governabilidade. Uma governabilidade que se promove mediante um esquema local democrático de processamento de conflitos.

Assim, estão-se estruturando e institucionalizando instâncias coletivas, descentralizadas e mais ou menos representativas de participação social, que operam mediante normas relativamente padronizadas, providas de um mínimo acervo de habilidades e capacidades, prontas para reagir aos estímulos programáticos emitidos pelas diversas instituições públicas centrais. Com frequência, esses mecanismos aparecem com funções deliberativas e de fiscalização, como o Conselho Tutelar (Estatuto da Criança e do Adolescente), incorporando representantes da sociedade civil e do Poder Público. Nessa visão instrumentalista – que revela uma certa vontade de possibilitar a representação de interesses para segmentos tradicionalmente excluídos –, os Conselhos geralmente revelam pouca autonomia. Quando prefeiturizados, atuam apenas como espaços de encontro nos quais se pratica uma cidadania passiva, o que traduz um novo colegiado local de participação constrangida, com poucas energias políticas e sem recursos relevantes de negociação.

Uma interpretação mais integral e realista do movimento implantador de Conselhos Municipais diz respeito à presença de uma série de mudanças sociopolíticas, culturais e institucionais na sociedade local que remetem, simultaneamente, para processos maiores de distribuição do poder, descentralização, modernização e reforma institucional. Em geral, busca-se institucionalizar um mecanismo que permita assegurar a participação e o controle social da população local, tanto na formulação de políticas, quanto no controle da gestão pública. Um colegiado misto que contribua para dar saída a essa velha crise de implementação dos serviços públicos locais, partindo de uma gestão do tipo vertical e assistencialista. Trata-se de adotar um novo método de governo capaz de processar consensos, uma instância *sui generis*, na qual cada ator social possa demandar soluções e adquira, por meio da

participação, consciência de cidadania. E isso significa fomentar a organização dos cidadãos.

Nessa perspectiva, ganham relevância as dimensões política, institucional e social. Os Conselhos podem estimular a capacidade de auto-organização do povo, acordando as energias políticas da sociedade local. É possível dar governabilidade aos grupos sociais tradicionalmente excluídos, estabelecendo um contato horizontal e oportunidades de diálogo. Do mesmo modo, é possível construir relacionamentos articulados e sinergias que ajudem a enfrentar os desafios da nova estrutura econômica competitiva. Desenvolve-se, em princípio, uma cultura de compromisso e colaboração, capaz de transformar as comunidades e os grupos populares, de espectadores em protagonistas. Incentivam-se as capacidades de negociação dos atores sociais tradicionalmente desinformados, construindo-se um espaço onde é possível aprimorar a compreensão do contexto, explorar alternativas de política, formas consensuais de resolver e manejar conflitos, tomar decisões, juntar ação com reivindicações e controlar as ações do governo local.

Os Conselhos Municipais, nessa visão, são instrumentos de “empoderamento”. Eles podem mudar as posições sociais, permitindo a distribuição de poder. Porque, como foi dito, o “empoderamento” diz respeito à capacidade de as pessoas ganhar controle sobre suas próprias vidas, a possibilidade de interferir na construção do seu futuro, de poder fazer coisas e mudar acontecimentos e, principalmente, de influenciar na tomada de decisões. É o “empoderamento” dos excluídos a verdadeira parteira dos novos relacionamentos sociais, da nova cultura política e subjetividade, como recurso de mudança.

A crescente presença de Conselhos Municipais de Desenvolvimento nos municípios nordestinos, como produtos dos processos de descentralização e democratização da sociedade, explica-se, às vezes, dentro do marco da reforma do Estado. É possível formular muitos argumentos e encontrar diversas razões que explicam as pressões para reformar o Estado. É muito claro que os programas de ajuste estrutural, concentrados na dimensão macroeconômica, não eram nem são suficientes para garantir a retomada dos processos de crescimento econômico e desenvolvimento. Essa retomada anticrise coloca a necessidade de construir uma nova institucionalidade pública, comprometida com o imaginário da modernidade, da democracia participativa e, também, da sustentabilidade ambiental. Está registrado nos livros de história que a grande crise de países emergentes como o Brasil, altamente endividados, é também uma crise do Estado. Uma crise complexa que incorpora questões fiscais, graves deficiências nas formas de intervenção pública na

sociedade e na economia e, também, um evidente esgotamento dos modelos tradicionais de gestão e administração.

Neste documento, não vamos analisar as ideologias e os pressupostos que orientam as políticas de reforma do Estado. Queremos afirmar, apenas, que o caminho para enfrentar a crise não é promover um Estado mínimo, nem deixar que as políticas públicas sejam minimizadas ou substituídas, parcial ou totalmente, pela lógica do mercado. Para viabilizar a transição para um padrão sustentável de desenvolvimento, sem dúvida, o Estado precisa ser reformado, descentralizado, modernizado, reorganizado, democratizado e reorientado, mas nunca enfraquecido.

Falar de reforma do Estado é falar de uma questão ampla, complexa, multidimensional e multissetorial. Mas, tentando entender as razões que explicam as políticas de implantação de Conselhos Municipais, temos que prestar atenção à dimensão administrativa, na qual existe a necessidade de um novo modelo de serviço público, participativo, que permita o resgate da enorme dívida social, adaptado ao contexto de rápidas mudanças na vida econômica, coerente com a nova fase do capitalismo mundializado. Trata-se de construir um Estado que atue de forma mais próxima aos problemas, que responda com eficiência e eficácia às necessidades dos cidadãos. Daí as políticas de descentralização, do repasse de competências, funções e responsabilidades das instâncias centrais do Estado para os governos locais. Daí a importância da delegação de autoridade e distribuição do poder.

O conceito de descentralização diz respeito à transferência de autoridade, de poder decisório e de competências, da administração central do Estado para pessoas jurídicas de caráter público que possuem algum patrimônio próprio, entidades que passam a operar com autonomia, decidir e obrigar-se por si mesmo. Estamos falando, de uma distribuição de poder, de responsabilidades, entre os diversos níveis do Estado. Estamos falando, também, da possibilidade de estabelecer parcerias e relacionamentos de cooperação entre a União, o Estado e o município. Os municípios passam a constituir espaços estratégicos para impulsar processos de desenvolvimento sustentável.

Na história contemporânea do Brasil, o estilo dominante da administração pública, de tipo centralista, esteve associado ao autoritarismo imposto pela ditadura militar. Foi um centralismo voltado para o crescimento econômico, baseado num aparelho de corte tecnocrático. Esse sistema administrativo promoveu o crescimento de máquinas burocráticas gigantescas que operavam por meio de comandos hierárquicos, à grande distância das comunidades rurais, incapazes de perceber as especificidades locais. Não houve nenhum repasse de responsabilidades e competências para as instâncias locais. Esse verticalismo burocrático foi reproduzido no espaço público muni-

cipal, na estrutura do governo local. O vírus do *mandonismo* contaminou o governo local, criando uma democracia fechada que exclui toda forma de participação popular. Tudo isso está mudando, pouco a pouco. O *ethos* do serviço público – entendido como o dever de servir com eficiência e transparência ao cidadão – ficou travestido da oportunidade para se apropriar dos excedentes locais, por uma camada de burocratas protegidos pela impunidade. Tudo isso está mudando no Nordeste, pouco a pouco, porque a redemocratização da sociedade brasileira está promovendo um processo de devolução de responsabilidades e funções para os governos municipais que tinham sido concentradas pelo centralismo autoritário. A descentralização, no marco da democratização, está possibilitando o desenho de um conjunto de alternativas que levam à construção de uma nova institucionalidade. Os governos locais estão diante de uma oportunidade única na sua trajetória: democratizar-se na descentralização e modernizar-se na democratização.

A organização de Conselhos Municipais, como instrumentos de participação e controle social, expressa o andamento da democratização. A democracia não é apenas um simples sistema de normas e procedimentos que servem para eleger representantes e alternar governos. Não é um sistema político, uma forma de governo limitada ao âmbito do Estado. A democracia é, principalmente, o veículo político que afirma os direitos sociais contra a exploração e que protege os direitos civis contra a cultura do *mandonismo* e do clientelismo. A democratização da sociedade é também um processo de luta contra as desigualdades sociais. Os Conselhos Municipais podem contribuir para o fomento de um sistema de governo local mais realista, que outorgue governabilidade às comunidades para resolver seus assuntos prioritários. Uma governabilidade não para manter invisíveis os relacionamentos de dominação, com frequência atravessados de harmonia social, mas, principalmente, como instrumento para aprimorar a representatividade e a participação na tomada de decisões.

FECHA DE DEVOLUCION

TICA
P01-42

Autor

A sustentabilidade do

Título desenvolvimento local:
desafios de um processo em ...

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

Fecha Devolución	Nombre del solicitante

