

PROCODER



IICA



Fortalecimiento Institucional, Descentralización e Microregionalización

28 - 30 de nov., 1995 Teresina-PI., Brasil

SERIE DOCUMENTOS TEMATICOS

A4/
04

ÁREA DE CONCENTRACION IV: DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

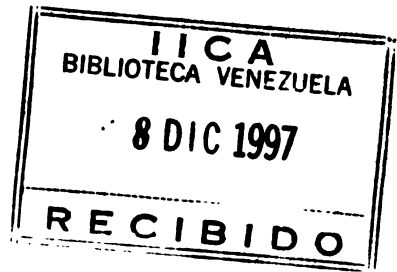


IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
8 DIC 1997
RECIBIDO

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
20 NOV 1997
RECIBIDO

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.

101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200.



**Fortalecimiento Institucional,
Descentralização e
Microregionalização**

**28 - 30 de noviembre, 1995
Teresina-Pi. • Brasil**

*Compilado por
Geraldine Sagredo*

00002292

Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur
PROCODER

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICA

Las ideas y los planteamientos contenidos en este documento
son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del
PROCODER ni del IICA.

IICA

CL 04 1996

Sagredo, Geraldine (Compiladora)

Fortalecimiento Institucional, Descentralização e Microregionalização

Santiago de Chile: PROCODER - IICA, 1996.

222 p. (IICA: Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de
Eventos Técnicos. N°04)

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos

ISSN - 0253-4746

CRS / CL - 96- 04

Inscripción N°97.647

ISBN 956-212-006-6

Editado e impreso por IICA
Diagramación: Geraldine Sagredo M.

Santiago, Chile
Primera Edición • Septiembre de 1996

CONTENIDO

| | |
|---|------------|
| Presentación | 7 |
| Sustentabilidad: nuevos conceptos y nuevos instrumentos para orientar los procesos de desarrollo local.
<i>Carlos Julio Jara, IICA/PRORURAL</i> | 9 |
| Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável para elaboração de estratégias de desenvolvimento regional (espaços sócio-ambientais).
<i>Sergio C. Buarque, Consultor do IICA en Brasil</i> | 51 |
| Projeto Aridas: uma Estrategia de Desenvolvimento sustentável para o Nordeste.
<i>Horácio Martins de Carvalho</i> | 143 |
| Conclusiones | 213 |
| Lista de Participantes | 215 |

PRESENTACION

Dando continuidade as resoluções da reunião do Comitê Executivo do PROCODER, reunido em Santiago, Chile, no mes de junho de 1995, a representação do Estado do Piauí (SEPLAN/UT-PAPP) avançou, num trabalho conjunto com a Secretaria Executiva do Programa, visando a preparação para a execução de um evento na Cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí.

O documento com a proposta, elaborado pela SEPLAN-PI., foi distribuido as outras instituições líderes do tema "Fortalecimento Institucional, Descentralização e Microregionalização" (INCRA e Estado de Rio Grande do Norte) e a discutido na reunião de Santiago, sendo que a temática proposta foi aceita, possibilitando a realização do evento.

Com base na temática definida no mencionado documento, cuja consideração resulta de importância para qualquer estrategia de trabalho que vise o "desenvolvimento sustentável", a SEPLAN-PI. ofereceu seu apoio para que o evento acontecesse em Brasil, em Teresina, no Estado do Piauí.

Através do Governo do Estado, manifestou o seu interesse em não mais somente participar dos eventos do PROCODER, mas em dar apoio para que algumas das atividades e reuniões sejam sediadas no Piauí, já que pela localização geográfica do Estado, distante do epicentro do MERCOSUL, dificulta o intercâmbio e a participação em trabalhos conjuntos com instituições de estados e países mais próximos a área mais estreitamente vinculada ao processo de integração, sendo que, esse tipo de evento, constitui, uma boa oportunidade para a aproximação do Piauí a essa Região.

O Piauí, como os demais estados do Brasil, encontra-se numa fase de ajuste e redefinição das funções do papel do Estado, através de um duplo processo. Por uma parte, a Constituição vigente (1988) transfere muitas das responsabilidades administrativas e gerenciais a estados e municípios, por outra, o país atravessa uma fase de estabilidade econômica que tem obrigado aos Governos estaduais a procurar o equilibrio fiscal, através de reformas administrativas.

Entretanto, a tendência "descentralizadora" iniciada com a Constituição de 1988, parece se consolidar, não sendo questionada, e tudo indica que será aprofundada.

Nesse contexto, o Estado encontra-se executando alguns programas nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento rural, que visam a descentralização e a municipalização das ações.

Esses programas requerem, para sua consolidação de mudanças e adequações nas estruturas institucionais dos poderes públicos estaduais e municipais, visando o fortalecimento técnico e a democratização dos processos de gestão, assim como um fortalecimento da sociedade civil local, através da consolidação da organização e dos mecanismos de participação, visando a "sustentabilidade" dos processos.

Além disso, e já no ingresso ao século XXI, a reforma do Estado e a descentralização dos processos da gestão pública, resulta um fenômeno comum que os países vivem, num período da globalização dos processos mundiais e a formação dos grandes blocos econômicos.

A América Latina e especialmente o nosso Cone Sul, vivem momentos de grandes transformações, processos firmes de integração comercial que têm levado a formação do MERCOSUL e a criação de diversos organismos de intercâmbio e cooperação multilateral, entre eles o PROCODER.

O tema "Fortalecimento Institucional, Descentralização e Microregionalização", identificado na reunião de início de 1995, desenvolvida em Ciudad del Este, Paraguai, como um dos temas de interesse das instituições participantes, resultou, então, um tema de tremenda atualidade e forma parte do contexto que caracteriza os processo de transformação e modernização dos países da Região, especialmente, no que diz respeito aos impactos que a redefinição do papel do Estado e as reformas administrativas têm sobre a institucionalidade do setor rural e seu desenvolvimento.

Para finalizar, a Secretaria do Planejamento do Governo do Estado do Piauí, aproveita a oportunidade para parabenizar a Direção Executiva e demais Instituições colegas integrantes do Programa, encorajando-as, neste momento de transformação e crescimento institucional do PROCODER, a participar ativamente para contribuir ao fortalecimento e aperfeiçoamento deste importante foro de intercâmbio e capacitação, que permite às instituições do Cone Sul da América definir e executar objetivos e ações no campo do desenvolvimento rural, cada vez mais e melhor coordenadas.

**Secretaria do Planejamento
do Estado do Piauí**

SUSTENTABILIDAD: NUEVOS CONCEPTOS Y NUEVOS INSTRUMENTOS PARA ORIENTAR LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

*Carlos Julio Jara
IICA/PRORURAL*

I. NUEVOS SIGNIFICADOS E INSTRUMENTOS PARA ORIENTAR UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO

Con frecuencia, se escucha el argumento de que el mundo, los países, la sociedad y sus instituciones están cambiando dinámicamente. Somos testigos de rápidos y profundos cambios, en particular, en la estructura de las fuerzas productivas, lo que determina complejas turbulencias en las relaciones humanas, en los sistemas de gestión política, en la organización institucional, en los modelos económicos y mercados, así como en la ideología y en el comportamiento de las diferentes clases sociales.

Este argumento es verdadero, aunque representa apenas una verdad incompleta. Porque, como entendemos, la vida social, económica, política y cultural ya cambió, radicalmente. El mundo entero cambió, estamos inmersos en una nueva realidad que aún no se consolida, dentro de un tiempo nuevo que propone rumbos distintos. Podemos hablar, entonces, de una nueva etapa de desarrollo, de un nuevo cuadro histórico, mundial, regional, nacional y local.

Sin embargo, nuestra conciencia del impacto humano del modelo vigente de relación social y organización económica se mantiene en la ingenuidad, sin claridad sobre la naturaleza de las transformaciones, sin luz sobre las tendencias que surgen del nuevo escenario. Nuestro entendimiento de la presente realidad se presenta inadecuado. Nuestra manera de pensar el mundo, discurso y práctica, continúan conectados al mismo paradigma de crecimiento ilimitado, buscando una prosperidad que ya no puede construirse de la misma manera. Todavía persisten los viejos problemas, se articulan con los nuevos, los desafíos se presentan más complejos, más interrelacionados. No obstante, nuestra práctica continúa orientada por la misma estructura conceptual reduccionista, el mismo mecanismo, las mismas causalidades fragmentadas y simplificaciones. Estamos, por lo tanto, preparados para actuar en el pasado, para dialogar y trabajar con los muertos, sin herramientas para respetar el futuro de los niños que aún no nacen (L.Boff, 1995). Esta

situación, necesariamente, profundiza nuestra crisis existencial, condicionando un sentido de impotencia.

Podemos evaluar el impacto de una filosofía de desarrollo por sus frutos. Los pueblos construyen su propio destino en el marco de condiciones históricamente determinadas, según los valores, los intereses, los modelos de interpretación y de acción y, principalmente, según la fuerza del poder de las clases gobernantes. Lo construyen también, según el nivel y la calidad de organización de la sociedad civil, las posibilidades y capacidades de las clases gobernadas para influir en las decisiones, su fuerza política, conciencia social y mecanismos de participación.

Al evaluar los frutos sociales de nuestra historia de los últimos 40 años, se puede afirmar que el desarrollo que estamos impulsando en nuestras sociedades es un desarrollo insustentable, humanamente insoportable, sin equidad ni justicia social, extremadamente vulnerable en su dimensión geoambiental. No es motivo de orgullo afirmar que América Latina es la zona de mayor concentración del ingreso en el mundo. El hombre latinoamericano no merece el desarrollo que estamos fomentando; produce múltiples patologías sociales, conflictos generales, un modernismo excluyente, un medio ambiente depredado y un ciudadano mínimo.

El modelo de desarrollo socio-económico dominante es insustentable, principalmente por la pobreza y la indigencia que afecta a las mayorías, por la persistente concentración de recursos, ingresos y oportunidades; por esa enorme población sin capacidad para satisfacer las más básicas necesidades, asociada a la violencia y degradación ambiental. Nuestras sociedades padecen graves vulnerabilidades- de naturaleza geoambiental, económico-social, científico-tecnológica y político-institucional, las que, probablemente, comprometerán, en el futuro, la ya precaria sustentabilidad del desarrollo (Aridas, 1995).

La actual realidad de decenas de millones de latinoamericanos que sobreviven en condiciones de miseria constituye, no sólo una vergüenza de la modernidad capitalista, sino también, un destino insustentable, un futuro sin futuro. Es evidente que nuestras sociedades no necesitan formular más planes de desarrollo, de esos que estimulan los mismos procesos vulnerables que ya anuncian riesgos, patologías y peligros; de esos que, a nombre de mejorar las condiciones materiales, agravan la calidad de la vida. Tenemos que imaginar un nuevo estilo de desarrollo que permita orientar las transformaciones hacia objetivos sustentables y equitativos. Es tiempo de parir ideas renovadoras

para proponer caminos distintos, es tiempo de construir una nueva política de desarrollo.

Estamos sumergidos en una profunda crisis y continuamos ciegos frente a las nuevas realidades. Nuestro armamento teórico y metodológico no tiene capacidad para lidiar con los nuevos tiempos. Como anotamos, está diseñado para operar dentro de una realidad que, en buena medida, está muerta o se encuentra en agonía. Se afirma, por ejemplo, que la naturaleza no tiene límites y que el crecimiento del producto es el principal criterio para evaluar la consistencia de las políticas de desarrollo (E.Trigo, 1991). Es una exigencia vital imaginar nuevos rumbos para el desarrollo de nuestra sociedad en transformación; lo que supone, necesariamente, activar un proceso de cambio en la visión del mundo, en el paradigma dominante, en la representación de la realidad (J.Bosco Pinto, 1987).

Un cambio radical en el paradigma dominante, porque las patologías sociales, alineaciones culturales, agresiones ambientales, dicotomías políticas y anomalías económicas que hoy nos perturban son, en gran medida, el fruto inevitable del modelo de desarrollo prevaleciente; de un pensamiento desarrollista apegado a una visión arrogante, triunfante y destructiva de sí mismo, dominada por valores materialistas que producen tensiones ecológicas y permanentes exclusiones en su carrera por maximizar los lucros. Es una visión competitiva y faústica de la prosperidad, la refuerza la estructura patriarcal, que produce y reproduce subordinación social, que no promueve seguridad ni esperanza, sembrando calidad en las relaciones humanas ni siquiera respeta la diversidad de las culturas.

II. AJUSTE A LA GLOBALIZACIÓN: LA ALTERNATIVA DEL DESARROLLO LOCAL

Este desafío de buscar, mediante la política, nuevos caminos para el desarrollo de nuestras sociedades se presenta complicado por la fuerza de la globalización económica. Todos insisten en que es obligación de la política abrir el camino al desarrollo económico, en las nuevas circunstancias determinadas por la globalización y el cambio tecnológico. Este movimiento global, que ya tiene expresiones de dinámica insustentable, nos obliga a construir un nuevo paradigma capaz de reorientar las decisiones y los procesos hacia objetivos sustentables. Por las actuales tendencias, tenemos la triste sospecha de que el actual proceso de ajuste estructural a la globalización está

profundizando las vulnerabilidades, sembrando más desigualdades y patologías. Al parecer, las transformaciones comerciales y productivas, el fortalecimiento de las capacidades competitivas de los países, la modernización de sistemas y procesos en función de los cambios que están ocurriendo en los mercados, son procesos comprometidos con el crecimiento del producto y no con la vida.

En el presente, la mayoría de los países latinoamericanos ha abandonado los planes de desarrollo macro y multisectoriales, a cambio de programas conyunturales de estabilización y ajuste estructural, persiguiendo la competitividad. La macroplanificación integrada y centralista para el largo plazo, simplemente, cayó en desgracia, siendo reemplazada por las cambiantes estrategias anticrisis de corte monetarista y de corto plazo, inspiradas en el recetario neoliberal.

Las políticas de estabilización económica aplicadas en los distintos países, se insertan dentro de una amplia estrategia de apertura económica, que busca redefinir las articulaciones nacionales con el sistema mundial. Se trata de promover una especie de re-conexión estructural con el nuevo estadio del capitalismo en escala mundial, que responde, principalmente, a los intereses de los países dominantes; son las potencias las que marcan el camino de la nueva modernidad. Se trata de un re-ajuste en el escenario internacional que, por la falta de renovación en la política, tiende a profundizar las desigualdades y las distancias para la mayoría de los países pobres. Una globalización que dibuja otras utopías, que se desenvuelve despóticamente y que, al mismo tiempo, ofrece grandes oportunidades para despertar nuestros potenciales internos.

Ocurre despóticamente en el sentido de que las mutaciones globales se expresan como procesos altamente contradictorios. Al tiempo que se estructuran nuevos bloques de países, que se homogenizan los espacios económicos regionales y se generan nuevos centros de poder, surgen movimientos y luchas separatistas de naturaleza étnica, nacionalista y religiosa, definiendo fragmentaciones al interior de las naciones. El escenario internacional se vuelve más heterogéneo, brotan nuevos fenómenos y conflictos desestabilizadores: flujos migratorios, narcotráfico, racismo, expresiones neonazis, guerras internas, inflación, recesión económica. Al tiempo que surgen nuevas relaciones de cooperación internacional, aparecen nuevos mecanismos de exclusión en los espacios nacionales y regionales; la brecha entre "los que tienen" y "los que no tienen" se alarga más y más. De

hecho, los países industrializados, que representan el 15% de la población mundial, concentran el 80% del ingreso de todo el mundo.

Este modelo de apertura, como lo demuestra nuestra historia reciente, traduce la visión influyente en las esferas gobernantes y en las clases dominantes latinoamericanas, que defienden la competitividad del capital como la fuerza creadora de riquezas para el progreso nacional, promoviendo una acumulación indiscriminada de medios de vida, en el menor tiempo posible, con la menor inversión y la máxima ganancia. Una visión incapaz de proponer nada consistente para el desarrollo humano; nada que siembre felicidad para el pueblo ni compromiso con su futuro. Una visión que insiste en planetarizar una sociedad de consumidores voraces, donde los pobres, estimulados por la media, apenas pueden privatizar sus sueños de acceso a un mundo de artefactos y placeres.

El destino de centenas de miles de seres humanos está siendo diariamente afectado por la operacionalización de esta visión, mediante políticas inspiradas en un reducido monetarismo. Se materializan en sociedades aprisionadas por la crisis, flageladas por la pobreza, golpeadas por diversas patologías sociales y sometidas a peligrosas tensiones ecológicas. Ajustes macroeconómicos que han implicado e implican, no sólo la persistente caída en el nivel de los salarios reales, sino también, duras medidas de austeridad fiscal que afectan la inversión social, contribuyendo al deterioro de las condiciones de vida de la población.

Evidentemente, esta creciente desarmonía ha contribuido también al aumento de las desigualdades, profundizando las relaciones de subordinación que marginan al género, empeorando la situación de la mujer, cuantitativa y cualitativamente, alimentando el abuso y fortaleciendo su adscripción a trabajos mal remunerados y subvalorados.

Es necesario entender la dinámica del contexto global, para orientar el pensamiento y la acción hacia objetivos de desarrollo humano, sustentable y equitativo. Como anotamos, se trata de una dinámica mundial que expresa profundos rasgos suicidas. Siguiendo el paradigma predominante, las instancias decisionales insisten en interpretar las perspectivas de crecimiento nacional y desarrollo compitiendo en la esfera del comercio mundial, realizando esfuerzos extraordinarios para mejorar su eficiencia productiva. Todos los países quieren intensificar el comercialismo, aprovechar sus ventajas naturales y fortalecer aquellas actividades donde pueden alcanzar mayores niveles de eficiencia y rendimiento. Todos buscan construir un ambiente favorable para

la inversión capitalista, el comercio y el consumo. Todos privilegian un crecimiento material continuo del producto, siempre promoviendo la maximización de la tasa de ganancia privada, alimentando el libre juego de las fuerzas del mercado. Todos buscan establecer un ambiente laboral flexible y tranquilo, así como mantener los equilibrios macroeconómicos, la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés. Todos se aferran a los mismos esquemas mecanicistas y lineales de "desarrollo" que parecen insistir en la construcción del desastre.

Esta racionalidad, así lo parece demostrar la historia reciente de la mayoría de los países latinoamericanos, está estimulando la ampliación de los mismos procesos de modernización conservadora, o sea, reproduciendo las vulnerabilidades que nos amenazan, promoviendo mayores demandas de insumos (tierra, agua, energía, materias primas, alimentos), así como de espacios internos donde depositar los residuos. Incompetentes, inconscientes u oportunistas, nuestros gobernantes y planificadores continúan importando los objetivos y los instrumentos usados para modernizar otras realidades. Ahora son los nuevos postdesarrollistas.

Frente a este incierto escenario definido por la globalización y el ajuste estructural, los diferentes movimientos sociales expresan un sentimiento de impotencia y desesperanza. Es un sentimiento que aflora frente a la insegura perspectiva de nuestras sociedades, que ocupan una posición subordinada en la economía mundial y, más específicamente, frente a los intereses de las comunidades locales, de los grupos sociales discriminados y marginalizados, de los amplios segmentos de trabajadores (ras), campesinos (nas) y demás actores (actrices) excluidos que los integran. Se observa lo poderosas que son las fuerzas mercantilistas del sistema mundial, el peso del discurso ideológico, la complejidad de los procesos de concentración de capitales en escala regional, el enorme poder del capital financiero internacional y, entre otros condicionantes, la gran capacidad de socialización de la media moderna, para construir un mismo proyecto de sociedad de consumo.

¿Cuál es realmente nuestra capacidad de selección, o sea, cómo salir de la profunda desarmonía en la que nos encontramos y decidir por otro estilo y modelo de desarrollo humano? ¿Será que todos los destinos sociales están sentenciados a apuntar suicidamente hacia el mismo proyecto insustentable de civilización, esto es, hacia la urbanización catastrófica, degradación ambiental, muerte prematura, pobreza, violencia, desesperanza y explotación de los débiles por los poderosos? ¿Cómo revertir el curso insustentable del

presente desarrollo? ¿Cómo gobernar para alcanzar el desarrollo humano?
¿Cómo planificar para formular estrategias de desarrollo sustentable?

Siguiendo las pautas de algunos movimientos sociales contestatorios, es necesario **pensar globalmente y actuar localmente y, al mismo tiempo, centrar la atención en las condiciones y la calidad de vida de las personas, en la satisfacción de sus necesidades.** Esto significa, en pocas palabras, que debemos asumir la realidad del nuevo orden mundial, del avance de las comunicaciones y la interdependencia, procurando elaborar modelos conceptuales y estrategias alternativas para articularnos **activamente** a esa nueva realidad. Porque la articulación pasiva sólo fortalece o reproduce las viejas y crueles relaciones de dependencia. Ello nos obliga a revisar nuestras referencias y valores, a evaluar los modelos marcados por la **cultura política**, los liderazgos y las formas de tomar decisiones; tenemos que revisar nuestros conceptos y formular significados que sean propios, fundamentados en valores de justicia, equidad, democracia participativa, calidad ecológica, solidaridad y bienestar económico.

Actuar localmente significa pensar en el destino de las comunidades, asociaciones, barrios, parroquias, municipios y demás organizaciones sociales. Significa comprometerse con el futuro, a través del esfuerzo de la administración local, con las micro-formas de hacer política, los pequeños canales de participación, siguiendo la cotidianidad del ciudadano, sus valores, roles y actitudes, partiendo de las potencialidades, sin opresiones sobre la naturaleza. Allí, en el nivel local, es posible encontrar pistas concretas de desarrollo humano. Allí están los códigos culturales para construir un nuevo orden social, las herramientas para moldear una nueva ética política.

Por otra parte, la naturaleza espacial de la pobreza rural, o sea, sus expresiones regionales específicas, nos obliga al diseño de políticas y estrategias diferenciadas que pueden traducir propuestas concretas dirigidas a aliviar la pobreza a nivel local. El enfoque localista, siempre y cuando pueda escapar del reduccionismo, puede conducir a respuestas más realistas frente a situaciones particulares, trabajando en la especificidad, allí donde actúa el imaginario social, con la memoria colectiva y la identidad cultural. Nos permite descubrir, tanto las potencialidades como las limitaciones locales, como base para enfrentar problemas prioritarios, diseñando alternativas que permitan, por ejemplo, cambiar las sanciones culturales que impiden la participación de los actores (actrices) en el sistema de decisiones.

Si la globalización es una realidad irreversible, el abordaje local representa una posibilidad de reorientación y cambio. Siendo menor el grado de complejidad en el nivel local, es posible modificar el curso insustentable del desarrollo, por lo menos, en las dimensiones políticas, sociales y ecológicas, siempre que se formulen ideas propias y se logren ampliar las oportunidades de información y participación. Esta utopía demanda educar a la presente educación y, al mismo tiempo, estimular un proceso democrático que consolide un cambio radical en la cultura política. La fuerza del desarrollo sustentable está en la creatividad del hombre, no en la imitación; radica en la distribución del poder, no en su concentración y, en la complementariedad más que en la competencia.

Si se considera la gran variedad de situaciones, actores sociales e identidades regionales que operan en el contexto interno de países como el Brasil, puede decirse que el desarrollo local permite incorporar la diversidad de contextos y diseñar soluciones específicas para problemas específicos. Permite también reconocer, siempre y cuando existan canales de participación, descubrir y aprovechar la **capacidad potencial** de las comunidades humanas, para evaluar sus propios problemas y necesidades y para construir sus propias condiciones de auto-dependencia. El pensamiento colectivo, la solidaridad, el optimismo, la experiencia, la organización, la fe y el amor, son potencialidades muy fuertes para promover los cambios.

Interpretando las tendencias, parece claro que las estrategias de desarrollo del futuro inmediato serán: a) descentralizadas, o sea, fundamentadas en las comunidades, buscando transferir para los gobiernos locales facultades de decisión, planificación y gerenciamiento del desarrollo de sus recursos endógenos; b) respaldadas en una nueva institucionalidad que pueda expresar articulación y parcerías creativas entre Estado, municipios y sociedad civil organizada; c) focalizadas en segmentos sociales específicos, esto es, preocupados prioritariamente en mejorar la calidad de vida de los grupos más pobres, discriminados y marginalizados; d) basadas en el pleno aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales; e) comprometidas con la generación de empleos y de ocupaciones productivas y; f) sustentables y equitativas, o sea, capaces de integrar las demandas, los derechos, las diferencias, los intereses y las potencialidades de los diferentes actores (actrices), de valorizar la cultura, preservar el medio ambiente y aumentar el nivel de autosuficiencia de las comunidades.

Siendo estas las tendencias, ¿vale la pena repetir la pregunta de cómo gobernar, decidir, planificar, gerenciar, estimular y movilizar las energías sociales, para promover y alcanzar el desarrollo sustentable a nivel local?

III. DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUIDAD

Frente a las complejas vulnerabilidades que estamos alimentando en nombre del desarrollo, el principal desafío es definir una estrategia de cambio de estructuras, partiendo de nuevas formas de hacer política, antes que seguir formulando más planes y estrategias basados en los criterios que privilegian el crecimiento cuantitativo. Es urgente imaginar otro desarrollo, que coloque al hombre como principio y fin de los esfuerzos colectivos, que considere las dimensiones biofísicas que le sirven de soporte a la economía y que promueva una transición a nuevos estados de conciencia y transformación social (G. Schinke, 1986). En otras palabras, es necesario desarrollar el "desarrollo". Queremos adoptar una nueva filosofía de desarrollo, radicalmente diversa de la tradicional lógica de "producción, distribución, consumo y acumulación de riquezas". Se busca una nueva estructura conceptual integradora, sistémica, divorciada del economicismo, que nos permita construir el futuro junto a la naturaleza; una nueva manera de ver las cosas, de sentir, pensar, actuar y soñar el desarrollo. Esa nueva filosofía encuentra traducción en el concepto de **desarrollo sustentable**.

Es difícil definir desarrollo sustentable. Se trata de un significado nuevo, que amerita gran cuidado tanto teórico como ideológico, que forma parte de un cambio fundamental en los pensamientos, las actitudes y los valores de los actores involucrados. Se trata, en buena medida, de una reorientación ética que nos obliga a re-evaluar las relaciones sociedad-naturaleza, economía-política y Estado-sociedad civil, bajo los postulados interdependientes de equidad social, equilibrio ambiental, bienestar económico y autodeterminación política.

Es conocido el concepto de desarrollo sustentable, formulado en 1987 en el Informe Brundtland, como proceso que "satisface las necesidades del presente, sin comprometer nuestra capacidad de hacer frente a las del futuro...". El Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo entiende el desarrollo sostenible como "un proceso de transformación, en el que la utilización de los recursos, la canalización del desarrollo tecnológico y los cambios institucionales, son factores que coadyuvan al mejoramiento del

potencial para atender las necesidades humanas, tanto del presente como del porvenir...". En esta definición, está implícita la preocupación política por las condiciones sociales de pobreza, lo que traduce una visión esencialmente antropocéntrica. El concepto Bruntland, sin embargo, no permite que se visualice cómo serán satisfechas las necesidades esenciales, aunque señala que "los niveles de consumo deben ceñirse a los límites de las posibilidades ecológicas a los que todos puedan aspirar..." Por supuesto, nos advierte que el alivio de la pobreza supone revitalizar el crecimiento económico, pero no orienta lo suficiente para entender cuáles son esas necesidades esenciales ni nos permite identificar de qué grupos sociales se está hablando (Kaimowitz y Mora, 1993).

En el concepto Bruntland también se encuentra implícita la idea de alcanzar un desarrollo persistente y duradero, operando dentro de una variedad de factores naturales limitantes; de una nueva forma de organizar nuestras relaciones con el medio ambiente, caminando junto a la naturaleza, sin desgastar los recursos naturales, insistiendo en el uso del capital ecológico sin afectar a la comunidad humana como un todo. Nos obliga a plantear la pregunta de cómo legar a nuestro hijos un medio ambiente natural que les permita atender sus necesidades básicas futuras. Nos recuerda que los ecosistemas naturales tienen capacidad limitada de sustentación, la misma que, una vez superada, impacta negativamente sobre los propios ecosistemas. Nos advierte que cualquier amenaza contra el equilibrio ecológico impide el desarrollo sustentable, creando, al mismo tiempo, graves vulnerabilidades, no sólo a la producción y acumulación, sino a la propia subsistencia humana. La calidad de vida, así como la productividad, siempre dependen del equilibrio ecológico.

En esta misma concepción, por último, también está implícito el principio de la solidaridad, que se articula con la preocupación social con el futuro. La solidaridad define una actitud de compromiso fundamental, una capacidad básica de sentir y pensar en la suerte de los otros, en sus condiciones concretas, su cotidiano; una voluntad de actuar de forma coherente con el destino de los otros. Ello significa, entonces, que el desarrollo sustentable debe ser considerado como un asunto de derechos humanos. Porque la solidaridad es también una reacción contra la confianza irrestricta en el modelo de "desarrollo" cuantitativo, que es fundamentalmente desigual y excluyente. Enjuicia su presupuesto central, de que la distribución se logra por la vía de la concentración. Nos advierte sobre quiénes pagan y quiénes no pagan, quiénes sufren y quiénes disfrutan, los frutos del crecimiento.

La visión de futuro, o sea, esa voluntad intertemporal para proteger la vida humana junto a la naturaleza en el largo plazo, expresa la idea central del concepto de sustentabilidad. Nos advierte que el futuro está condicionado por el presente y que, al mismo tiempo, nuestra conducta de hoy está determinada por la imagen que nos hacemos del mañana. Nos invita a militar por una ética ecológica, que ponga límites al impulso utilitarista que prevalece en la sociedad dominante. Una ética que pueda "potenciar la solidaridad generacional en el sentido de respetar el futuro de aquellos que todavía no nacieron..." (L.Boff, 1995). Por tanto, sólo pueden ser aceptables aquellas formas de transformación que posibiliten mantener las condiciones de aprovechamiento del medio ambiente, sin afectar su capacidad de sustentación. Todo desarrollo que no pueda sembrar esta seguridad de vida y destino futuro sólo traduce modernismo arcaico; es calamitoso, vulnerable, parcial, irresponsable y, probablemente, auto-destructivo. La sustentabilidad es un futuro a ser construido.

El concepto Bruntland, sin embargo, no obstante crítico e innovador, no logra escapar del paradigma convencional; acepta sin cuestionar el sistema económico prevaleciente, aferrándose a los viejos valores de prosperidad y crecimiento.

El concepto de desarrollo sustentable traduce la idea de crecimiento sin destrucción y de transformación sin división social, anunciando un orden societal capaz de garantizar equidad distributiva y calidad de vida para todos, así como un nuevo orden económico capaz de ampliar las oportunidades sociales de trabajo productivo, asegurar el sustento de las familias y, en particular, aumentar las capacidades de autosuficiencia. El desarrollo sustentable y la equidad representan dos caras de la misma moneda; no es posible evaluar un proceso de desarrollo como sustentable sino posibilita el acceso a los recursos y las oportunidades ni estimula la distribución equitativa. La esencia espiritual de la visión sustentable encuentra su expresión en la justicia, creando un nuevo sistema de valores, capaz de transformar las prácticas, subordinaciones, sanciones, abusos y discriminaciones enraizadas en nuestra cultura.

En esta perspectiva, el desarrollo sustentable se refiere a los procesos de cambio socio-político, socio-económico e institucional que buscan asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la equidad social, tanto en el presente como en el futuro, promoviendo oportunidades de bienestar económico y condiciones de autodependencia que, además, sean compatibles con las circunstancias ecológicas en el largo plazo. Siguiendo una

visión ampliada, el desarrollo sustentable tiene dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales, lo que necesariamente traduce diversas preocupaciones: con el presente y futuro de las personas, con la producción y el consumo de bienes y servicios, con las necesidades básicas de subsistencia, con los recursos naturales y el equilibrio ecosistémico, con las prácticas decisorias y la distribución del poder y con los modos de sentir, pensar y valorar las formas de hacer política y la cultura. Es en el campo de la equidad, donde el concepto de sustentabilidad levanta su preocupación con la suerte de minorías o mayorías sociales, que han sido excluidas, discriminadas o estigmatizadas por roles, valores e identidades rígidamente definidas.

A pesar de esta concepción multidimensional, advertimos el fortalecimiento de una corriente de pensamiento que promueve su reduccionismo, apenas como principio de conciliación entre el crecimiento económico y la gestión racional de los recursos naturales. De acuerdo a esta corriente, "sustentabilidad es la capacidad de un sistema de conservar la productividad a pesar de fuertes perturbaciones..." (G.Conway, 1985). Se trata de mantener un nivel específico de producción y, por consiguiente, de rentabilidad, en el largo plazo. Esta visión contribuye a fortalecer el discurso que busca revitalizar el crecimiento, generar excedentes y competir en los mercados, considerando el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado. Se trata, ante todo, de preservar la acumulación, sin cuestionar la cruda realidad de los segmentos sociales pobres y marginalizados y, sin efectuar una evaluación simultánea de los patrones de consumo, relaciones de distribución, condiciones de vida y trabajo. Traducido en planes y programas de desarrollo, es un discurso que esconde y mantiene invisible los patrones culturales y las restricciones impuestas a las mujeres.

Como reflejo de la visión productivista que se desprende del paradigma del desarrollo lineal y cuantitativo, vemos como el concepto de sustentabilidad, simplemente, atraviesa aceleradamente por un proceso de aburguesamiento. Ocurre que frente a las posiciones extremas de las corrientes ecologistas, por un lado, y las economicistas, por otro, florece y se fortalece esta tercera corriente o movimiento, que intenta establecer un diálogo de armonía entre la acumulación, como proceso cuantitativo y la gestión de los recursos naturales, como procesos cualitativo.

Siguiendo esta óptica, cualquier propuesta de desarrollo puede ser juzgada como sustentable siempre y cuando, en el campo técnico, se pueda prever una situación de equilibrio entre las formas de producción y los sistemas de

conservación ambiental. Sin duda, este enfoque parcial carga un cierto valor, que es afectado por la forma cómo es planteada la relación del hombre con el medio ambiente, valiéndose de la ciencia moderna y la técnica para dominar a la naturaleza, actuando como si el capital ecológico y el capital creado por el hombre fueran sustitutos; como si los patrones de producción y de consumo fueran procesos independientes de la disponibilidad de recursos naturales (E.Trigo, 1991).

En general, los trabajos de evaluación del impacto ambiental buscan conciliar los imperativos del crecimiento con los de preservación del medio natural. Desafortunadamente, en las sociedades que permanecen estranguladas por "anillos burocráticos", donde "la vinculación entre los intereses privados y estatales disfrazan decisiones que de hecho son privadas...", con frecuencia falta transparencia en estas decisiones (F.H.Cardoso, 1995). En realidad, no existe preocupación por el futuro ni consideración por la economía de la naturaleza y lo que es peor, no hay decisiones sobre la actual distribución de los beneficios. A nombre de intereses colectivos, se decide por el deterioro del medio ambiente, procurando estimular el crecimiento y las ganancias. Lo importante es construir la obra de infra-estructura, para generar rendimientos políticos y económicos. Así, políticos y planificadores acaban definiendo las propuestas en términos económicos, o sea, tratando el uso de los recursos naturales como vectores de lucro. No dejan de destruir la naturaleza en nombre de la acumulación. Se olvidan de percibir las correlaciones que existen entre las diversas dimensiones de la realidad. Somos incapaces de definir rumbos societales alternativos, que traduzcan nuevos métodos de producción y un patrón diferente de distribución del ingreso, oportunidades y consumo.

En el plano microregional, el carácter sustentable de los procesos locales de desarrollo no puede ser determinado sólo mediante el laudo técnico, que evalúa los impactos ambientales de un determinado plan o proyecto. Claro, siempre es indispensable analizar, visualizar y prevenir los impactos ambientales de las decisiones y actividades humanas. La prudencia ecológica representa un requerimiento básico de la sobrevivencia humana. El carácter sustentable del desarrollo depende del tipo de decisiones tomadas por la sociedad local y sus instituciones, de la forma cómo se estructura la solidaridad y la participación, así como la manera en que legítima y democráticamente son organizadas las relaciones con el medio ambiente, para garantizar la producción y la reproducción de la vida (L.Boof, 1995). Se trata de una cuestión más amplia, de una nueva subjetividad, de una visión sistémica capaz de capturar la totalidad multidimensional, buscando enriquecer nuestro entendimiento del desarrollo humano.

Toda medida que se adopta en el campo ecológico y económico es, antes que nada, de naturaleza política. Simultáneamente, necesitamos de un laudo social que nos permita evaluar el impacto de la productividad del sistema, vía distribución de los beneficios, entre los grupos sociales fundamentales que integran la sociedad. No es fácil conciliar estas dimensiones; resulta extremadamente complejo alcanzar la sustentabilidad, maximizando al mismo tiempo, las metas sociales, económicas y ambientales. De allí la necesidad de la política centrada en la vida en general y en el hombre en particular, en la satisfacción de sus necesidades básicas. Es en el espacio político donde se abre el camino de la sustentabilidad. "El punto central radica en que la decisión sobre lo que se debe conservar y lo que se puede destruir, sea tomada con plena información acerca de las alternativas de producción futura que se van eliminando del cuadro de posibilidades y, consecuentemente, sobre la naturaleza y la magnitud de las transferencias intergeneracionales que se están realizando..." (D. Pearse, 1989). También radica en la forma cómo se organiza la participación social y, simultáneamente, en la manera cómo se desarrolla la cultura política democrática.

En este sentido, los objetivos como: reducir la pobreza, satisfacer las necesidades básicas, distribuir los beneficios, mejorar la calidad de vida, superar las desventajas y las subordinaciones incorporadas en el rol asignado al sexo, o sea, el rescate de la equidad y la ciudadanía, así como el establecimiento de una forma gubernamental que garantice la participación social en las decisiones, también son condiciones esenciales para que el proceso de desarrollo sea juzgado como sustentable.

La búsqueda de la sustentabilidad, por consiguiente, nos invita a elaborar un discurso de solidaridad entre e inter generaciones. Nos advierte sobre la necesidad de activar un cambio estructural, por rumbos diferentes a los definidos por los modelos de postmodernidad, que se derivan de la internacionalización de los procesos económicos. La pobreza no es sólo fruto de circunstancias que afectan determinados grupos sociales desprovistos de medios materiales para subsistir; no traduce una condición de carencia social que puede ser apreciada a través de indicadores. La pobreza es una vergüenza de la modernidad capitalista, inscrita históricamente en las relaciones que estructuran la vida social. Es, ante todo, una condición de privación de derechos, que define determinadas formas de existencia civil y modos de sociabilidad, con frecuencia, patológicos. Como dice F. Betto, "pobreza es estar amenazado en un derecho fundamental de vida...".

Sin duda, formular estrategias de desarrollo que no contemplen estas finalidades va en sentido contrario de la inteligencia, sentenciando el futuro, como lo demuestra la historia, a transformarse en cementerio de fracasos sociales. Cuando se piensa en la suerte futura del hombre latinoamericano, estamos desafiados a incorporar los valores de justicia, libertad, felicidad, participación, verdad y belleza en los planes de desarrollo.

El desarrollo sustentable, también persigue fines de equidad de género, buscando producir cambios cualitativos en los relacionamientos que determinan la exclusión, la desigualdad y el desprestigio social de las mujeres. No se puede pensar en combatir las causas de la pobreza sin modificar las relaciones que reproducen la subordinación de género. De allí la necesidad de activar un movimiento sinérgico entre actores sociales y, en particular, entre la organización de mujeres, para lograr decisiones que articulen sus demandas en tanto productoras dando también respuesta a sus necesidades objetivas y desventajas condicionadas en razón del papel asignado al sexo femenino. Por supuesto, ello supone un proceso de apertura democrática, que signifique establecer mecanismos de participación social en la toma de decisiones; preparar a los individuos para el ejercicio de la ciudadanía, más allá del intermitente voto; la movilización articulada de las organizaciones sociales; la creación e institucionalización de espacios propios de mujeres, para acumulación de poder y elevación del prestigio; la articulación de parcerías institucionales; la capacitación al grupo de productoras para que asuman su propio proceso de auto-organización; la apertura de mecanismos de financiamiento que permitan el emprendimiento, por parte de la mujer, de actividades productivas autogestionarias, que generen ingresos, valoración y seguridad.

La búsqueda de la sustentabilidad, por lo tanto, demanda construir un soporte socio-político capaz de promover los cambios que siembran y promueven la equidad. Por cierto, este propósito no demanda grandes inversiones ni préstamos millonarios, pero supone internalizar en la cultura política ciertos valores de solidaridad, responsabilidad, respeto y compromiso. La sustentabilidad no creará raíces, si no tiene nutrientes éticos en las formas de hacer política ni mecanismos sociales que asimilen y consideren la diversidad de expresiones y prioridades de la sociedad civil. Por esta razón, la nueva política tiene que ser flexible, a fin de interpretar las diversas realidades para actuar en la variedad de identidades y actores, procurando canalizar esta diversidad traducida en demandas (C.Verduga, et.al. PNUD, 1994).

Sin duda alguna, para que el desarrollo local sustentable pueda traducirse en acción intencional de combate a las causas de la pobreza, es indispensable crear esquemas productivos que generen ingresos y empleos. Sin embargo, se trata, antes de todo, de un proceso económico sostenible definido en función de las necesidades básicas de la población. En los programas de género, por ejemplo, no se trata simplemente de "incorporar a la mujer al desarrollo" para aumentar el producto y crear valor. Se busca, al mismo tiempo, garantizar la igualdad de oportunidades sin asistencialismo, aliviar la sobrecarga laboral, aumentar los salarios reales y defender sus derechos como trabajadora y ciudadana. El desarrollo sustentable promueve el crecimiento de la base económica, no sólo como conciliación con el medio ambiente, sino calificando a los patrones productivos, estilos de vida y de consumo, intercambios económicos, formas de acceso a los recursos productivos y al trabajo, distribución de los servicios y, sobre todo, calidad de la participación para decidir al respecto.

La concepción del desarrollo sustentable, por consiguiente, nos conduce a redefinir los conceptos de calidad de vida, necesidades básicas, modernidad, preservación del medio ambiente, competitividad, potencialidades, oportunidades sociales, democracia, ciudadanía, poder local, etc. Como nunca antes, somos desafiados a crear nuevos significados, capaces de producir una nueva subjetividad colectiva, que signifiquen nuevas orientaciones y técnicas para ayudar a superar las vulnerabilidades que nos amenazan, como semillas de futuro. En efecto:

"Debe redefinirse el concepto de pobreza y de equidad, para que comprendan no solamente el problema de la satisfacción de necesidades básicas, sino también el de participación en el sistema de decisiones en cuanto a la distribución del ingreso y del poder. En ese sentido, la pobreza debe ser vista tanto como incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, como de exclusión del sistema de decisiones, como no tener poder (powerless). Por su parte, la equidad es el derecho a tener poder (empowerment) y, por lo tanto, de influenciar aquellos actos que determinan el bienestar de las personas..." (M.Chiriboga. IICA, 1991).

Pensando en construir un nuevo paradigma social, por ejemplo, no podemos definir necesidades básicas ni calidad de vida, para orientar la formulación de políticas sociales, partiendo de los mismos valores, conceptos y percepciones que se desprenden de las sociedades industrializadas. Hemos admitido que el concepto de sustentabilidad propone un proceso de transformación, dirigido,

principalmente, a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. ¿Cuáles son las necesidades básicas?, ¿Quién decide cuáles son?, ¿Qué determina la calidad de vida de las personas?

Siguiendo la filosofía del CEPAUR¹, afirmamos que las necesidades humanas son delimitadas, comunes a todos los seres humanos, en los diferentes momentos históricos, expresando el ser de todas las personas. Esto significa, por pertenecer al propio ser humano, que las necesidades básicas son, esencialmente las mismas, aquí en Piauí, en Ecuador y en los Estados Unidos. Ellas no se revelan limitadas por la mera reproducción de la subsistencia y, por consiguiente, no responden solamente a los dictados de la economía, visión que fragmenta al ser humano en su totalidad. Lo culturalmente determinado no son las necesidades, sino los satisfactores de estas necesidades. Son los satisfactores los que definen la forma cómo, por ejemplo, las comunidades de pequeños productores del Sertão del Pajeú en Pernambuco, viven o realizan sus necesidades. Este proceso depende, en gran medida, del propio medio natural de las potencialidades locales, del marco institucional y, por supuesto, de la cultura política. "No basta con comprender cuáles son las posibilidades que el medio pone a disposición de los grupos o de las personas para realizar sus necesidades. Es preciso examinar en qué medida el medio reprime, tolera y estimula que las posibilidades disponibles o dominantes sean recreadas y ensanchadas por los propios individuos o grupos que lo componen". (Max-Neef, et. al, 1986).

Pero orientar toda una política de desarrollo buscando alcanzar satisfactores que responden a un modelo cultural de uso agresivo y depredador de la naturaleza, reproduciendo el modo de producir y consumir de los países industrializados, es caminar en contra de la inteligencia. La calidad de vida en las sociedades dominantes de la economía globalizada, traduce una manera de vivir que se nutre, en buena medida, del excesivo consumo de bienes materiales y servicios, fruto de una cultura materialista permanentemente insatisfecha. Nuestra imitación de esa modernidad de mercado, de ese modo utilitarista de producir satisfactores- ese comportamiento deslumbrado por el *shopping center* y las imágenes sensuales- ha consolidado en América Latina una sociedad dividida, no sólo en términos de niveles de consumo. El acceso a tales satisfactores queda restringido, lo que significa que la "calidad de vida" se revela como el privilegio de pequeños grupos. Esta peligrosa separación social, esta modernización sin sentido humano, es hoy más y más estimulada

¹ Centro de Alternativas de Desarrollo , CEPAUR. *Desarrollo a Escala Humana, Cepaur/Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago, 1986.*

por las políticas de ajuste y de estabilización, las que entregan a nuestras minorías un mayor poder de compra sobre bienes importados. Sin duda alguna, se trata de un proceso que se traduce en la pérdida de valores, en alienación y dependencia, legitimando un estilo de desarrollo insustentable.

Oportunidades sociales, calidad de vida y necesidades básicas en regiones como el Nordeste de Brasil o países como el Ecuador, significan acceso a la tierra y al mercado de trabajo, abrigo, salud física y mental, solidaridad, participación y alimentación para todos, siguiendo principalmente a los propios patrones culturales. En la misma lógica, preservar el medio ambiente significa evitar el deterioro de las condiciones de producción y reproducción de vida y salud, procurando garantizar condiciones sanitarias en las comunidades rurales y urbanas, transformando primero ese paisaje visible, por todos lados, de una pobreza persistente.

Redefinir el concepto de necesidades humanas significa, además, entenderlas como carencias y también como potencialidades. "Concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de **falta de algo**". Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto..." (Max-Neef, et. al., 1986). La necesidad de libertad es potencial de liberación, tal como la necesidad de entendimiento es potencial para entender y la de creación como potencial para ser creativo. Desgraciadamente, la actual "ética" del crecimiento sólo mira las carencias materiales y, por consiguiente, reduce el concepto de potencialidad al recurso que permite aumentar el producto. Sufrimos de **pobreza de identidad y protección**, pero a nadie le interesa elaborar este tipo de proyectos, no son rentables.

También es necesario redefinir la visión convencional del desarrollo social, partiendo de una lectura más amplia del concepto de necesidades humanas fundamentales, considerando, no sólo las de **subsistencia** (salud, trabajo, educación, vivienda y alimento), sino también las necesidades de **protección** (cuidado, ahorro, derechos, trabajo); de **afecto** (autoestima, respeto, amistad, familia); de **participación** (ciudadanía, solidaridad, atribuciones, opinión, decisiones), de **identidad** (pertenencia, auto-estima, valores, hábitos, costumbres) y de **libertad** (autonomía, autoestima, información, diálogo, igualdad de derechos). (Max-Neef, et. al., 1986).

En esta perspectiva, cuando se tenga que evaluar el impacto de los planes y políticas de desarrollo, es preciso dar respuesta a varias preguntas, aparte de las relativas al medio ambiente, para visualizar las repercusiones sobre la **salud física, psicológica y social de las comunidades**. ¿Qué ocurre con la organización social, con la libertad y la participación?, ¿Cuál es el impacto en la equidad y, por consiguiente, en las actitudes y costumbres que excluyen a las mujeres?, ¿Qué sucede con relaciones de amparo y cariño que apoyan la integración familiar, con el acceso de los ciudadanos a las oportunidades de educación?, ¿Qué ocurre con el alimento y el empleo, con el descanso de trabajadores y trabajadoras y con el cuidado de los niños?, ¿Cómo el plan de desarrollo está estimulando el potencial de la solidaridad, cooperación e identidad?, ¿Qué sucede con el diálogo social y la información, la auto-dependencia y el respeto?

El concepto ampliado de sustentabilidad no busca elevarse como valor absoluto, aunque pretende ser una nueva manera de mirar el presente y, principalmente, de pensar el futuro de la sociedad; un camino alternativo para orientar nuestro destino, resolviendo nuestros problemas y patologías sociales, de otra manera, sin promover separaciones; una red de criterios claves para decidir sobre la estructura de la sociedad que tenemos que construir para sembrar equidad y proteger a nuestras generaciones futuras; una reflexión sobre los frágiles límites de la naturaleza y sobre los sistemas naturales que sirven de soporte a la economía; una preocupación radical sobre la condición de los campesinos y trabajadores, en general, de los grupos humanos aprisionados en un sistema de violencia y discriminación institucionalizada; una nueva subjetividad; un reconocimiento de la interconexión de los problemas, de la interacción de los procesos y de la interpenetración de las dimensiones; un modo de ver el mundo como organismo dinámico y cambiante; una nueva corriente de conceptos humanísticos que trascienden la irracionalidad de la economía convencional; una nueva ética de desarrollo. En síntesis, estamos hablando de un nuevo paradigma para interpretar y transformar nuestra realidad.

IV. LA PERSISTENCIA DE LA LÓGICA FILANTRÓPICA

¿Cómo cambiar la peligrosa lógica del desarrollo insustentable y escapar de la visión sectorial que fragmenta los procesos de desarrollo?, ¿Qué hacer para cambiar el modo como, colectivamente, interpretamos y enfrentamos día a día los problemas básicos de nuestra sociedad, para lograr más auto-suficiencia?,

¿Será que las actuales políticas sociales están integrando estas esenciales consideraciones o será que estamos reproduciendo las mismas vulnerabilidades, escondidas bajo otro discurso?

Para responder a estas preguntas, primero, es preciso evaluar el problema del pensamiento social, de los valores, de la cultura y la conciencia. Somos del criterio de que cualquier cambio en la gestión del desarrollo, para modificar los aspectos relacionados con la desigualdad social, para combatir las causas de las pobrezas depende, antes que nada, de cambios en el modo de ver el mundo y de pensar el futuro. Sólo a partir de este cambio se pueden esperar nuevos comportamientos.

Es urgente un cambio de conciencia que posibilite concretizar las exigencias éticas que supone el desarrollo sustentable. Es preciso crear espacios para enjuiciar y modificar las presentes decisiones y prácticas políticas que comprometen el futuro. Estamos obligados a cuestionar todo plan de desarrollo que organice la actividad social sin acciones orientadas a modificar la inequidad y la exclusión, o sea, sin aliviar la pobreza de participación, libertad, entendimiento e identidad. Para ello necesitamos una mayor comprensión del comportamiento de los grupos humanos y de las instituciones, profundizando en las dimensiones políticas y culturales, que fueron satanizadas en el pasado. La cultura tradicional, la movilización social y la conciencia política fueron elementos relegados a una atención marginal, rechazados como discurso inservible y antipatriótico. Necesitamos re-evaluar aquellos aspectos relacionados con el ser humano, no cuantificables que fueron condenados, reprimidos y ridiculizados por su supuesta incompatibilidad con el desarrollo.

La procura del desarrollo sustentable exige cambios estructurales, lo que significa modificar conductas y prácticas políticas, relaciones sociales, bien como estilos de gobierno y de vida. Es preciso cambiar los mecanismos extra-económicos que posibilitan reproducir los relacionamientos de exclusión entre ciudadanos; los comportamientos internalizados en lo cotidiano, como hábitos, costumbres, conductas y tradiciones. Esto es posible mediante la educación y la participación en el sistema de decisiones. Como afirmamos, es una guerra que se gana en el campo de batalla de la democracia.

Estas cuestiones de conciencia y participación social, de ética en la cultura política, de conservación del patrimonio ambiental, de equidad y solidaridad, demandan consideración desde el primer momento de formulación de los planes de desarrollo. De no hacerlo así, lo demuestran los frutos de los

modelos económicos vigentes, simplemente se corre el riesgo de reproducir las mismas vulnerabilidades y patologías.

Sabemos que el progreso económico indiscriminado ya no es más compatible con la vida humana. Para subsistir, estamos condenados a cambiar nuestro estilo insustentable de desarrollo; la cuestión es cómo cambiarlo. ¿Cómo promover el desarrollo de las economías locales, de las subregiones y municipios y, al mismo tiempo, reclamar la equidad, valorizar la cultura, construir la ciudadanía, modificar los patrones culturales de la discriminación?

Tenemos que diseñar nuevas formas de construir el camino hacia objetivos sustentables a nivel local. Lamentablemente, el enfoque multidimensional e integrador de la realidad, no está debidamente internalizado en los métodos de planificación, lo que impide activar reales transformaciones. Persiste el enfoque mecanicista, la interpretación dualista de la estructura socioeconómica, donde lo "tradicional" es todavía interpretado como obstáculo a la "modernidad", hoy calificada como competitividad y capacidad de consumo. Nuestras clases dirigentes todavía hablan de que lo "viejo y atrasado" tiene que cambiar, para dar paso a lo "nuevo y adelantado", al mundo "postmoderno", sin cambios en la estructura de la desigualdad. Todavía se insiste en que las sociedades industriales del norte son el espejo de nuestro futuro, debiendo copiar sus modelos societales. Sabemos muy bien que la desigualdad en el poder social conduce a una mala distribución de oportunidades y riquezas generadas, pero seguimos pensando que el bienestar de las comunidades locales resulta apenas del crecimiento económico. No les entra en la cabeza la idea de que el desarrollo humano supone cuestionar la organización del poder político, social y económico, bien como la legislación, los métodos educativos y el enorme poder de socialización de la media. Cuando se piensa en equidad, no se admite, por ejemplo, que es indispensable que la mujer repiense su identidad politizando el cotidiano, cuestionando los papeles y las varias restricciones que le son impuestas.

La eternizada crisis económica, los interminables ajustes y planes de estabilización y la persistente pobreza, han determinado nuevos programas de desarrollo social que buscan, a nivel local, mejorar las condiciones de vida de la población, principalmente de los grupos más pobres y marginalizados. Entre los modelos propuestos, aparece como alternativa la propuesta del desarrollo local sustentable. Según reza el discurso, por su intermedio, se quiere aumentar las oportunidades de ingreso y empleo, mejorar las condiciones de vida y aumentar el grado de auto-suficiencia de las comunidades y actores

sociales articulados en torno de cantones, departamenteo y municipios, partiendo de sus potencialidades.

Se quiere actuar dentro de los espacios municipales de decisión político-administrativa donde, por la proximidad de la población, se pueden procesar las presiones comunitarias para la solución de problemas. Así, las entidades municipales pasan a definirse como gestoras locales de las políticas de desarrollo, supuestamente por su mayor competencia, su facilidad de diálogo con el movimiento social, contacto cotidiano con el pueblo y el conocimiento de los problemas locales. Se formulan estrategias que buscan favorecer la descentralización de los procesos decisorios, preparando a los individuos para el ejercicio de la ciudadanía, procurando atender necesidades urgentes mediante la implementación de pequeños proyectos que son ejecutados, inclusive, por los propios beneficiarios.

Sin duda alguna, se trata de un nuevo discurso renovador, diseñado para procesar la complejidad de la crisis social, en una coyuntura de apertura económica y descentralización. Es cierto que la concretización de estos propósitos implica nuevas perspectivas de tiempo, solicitando intervenciones en varias dimensiones de la vida social, porque se percibe, cada vez más, que el desarrollo social no es apenas un conjunto de acciones compensatorias referidas exclusivamente a los aspectos materiales de la subsistencia, sino un proceso diferenciado de lenta maduración, preocupado también por cuestiones cognitivas, políticas, culturales y psicológicas. El desarrollo local sustentable propone dar respuesta a las necesidades humanas, partiendo de la generación de niveles crecientes de autogestión, articulando los esfuerzos de las comunidades, el gobierno local y la sociedad civil; es muy difícil alcanzar estos objetivos. Una objetiva evaluación del grado y de la forma cómo se está cristalizando la mayoría de los programas de desarrollo local, demuestra que continúan operando, no solamente fragmentados, sino contaminados por el virus del asistencialismo. No debe causar sorpresa que las comunidades asistidas no logren escapar del sentimiento de desesperanza, miedo, inseguridad, angustia y dependencia.

Somos del criterio de que el desarrollo local sustentable puede entregar al municipio un papel central en el diseño y en la ejecución de acciones que puedan atenuar los graves problemas que afectan a las comunidades. Puede ofrecer a los actores locales organizados un papel activo en la solución de sus problemas prioritarios. Puede también operar como instrumento educador de la gestión comunitaria, aumentando la consciencia y concretizando los derechos de ciudadanía, puede articular y estimular la parcería entre la

sociedad política y la sociedad civil. Por consiguiente, siempre y cuando se adopte un enfoque radicalmente educativo, puede contribuir al cambio de los patrones culturales que condicionan la subordinación, promover la equidad y orientar el manejo racional de los recursos naturales.

Pero este potencial no traduce predeterminación ni siembra por sí mismo un destino sustentable y equitativo. La sustentabilidad es un proceso que supone mucha perseverancia en las actividades emprendidas. Para materializar esta posibilidad es necesario que se produzca un cambio profundo en la cultura política, en la estrategia del desarrollo local, en la metodología de trabajo, así como en los mecanismos e instrumentos de apoyo técnico y organización social. Las nuevas condiciones sociales no surgen mecánicamente de las directrices formales que regulan los programas. Los programas de desarrollo social tradicionales han buscado siempre la uniformidad, ocultando las especificidades. Al contrario de las máquinas muertas, los relacionamientos y comportamientos socio-políticos, las asimetrías económicas, las inequidades, no cambian ni evolucionan de manera previsible, sólo bajo el comando de los decretos o de las directrices programáticas.

Todo programa de desarrollo social cosecha lo que siembra. Así, según sea su pensamiento estratégico y, principalmente, su enfoque metodológico, puede transformarse en mecanismo eficiente de combate a las causas de la pobreza o, como la historia lo demuestra, simplemente en instrumento silencioso de combate a los pobres, apoyando la reproducción de la subordinación y la impotencia. Tenemos que preguntar sobre lo que realmente estamos haciendo a nombre del desarrollo local.

En esta perspectiva, es necesario repensar y superar no sólo el discurso social-compensatorio implícito en los esquemas de municipalización conservadora, sino, también, la falta de flexibilidad política para dar cabida a la variedad de actores sociales, a pesar de la visión descentralizada. Necesitamos analizar su contenido político y cuestionar la tecnología organizacional en ellos inherente, clarificando objetivos. Porque el desarrollo social local carga un fuerte sesgo filantrópico, que hoy se traduce en programas de **Combate a la Pobreza** que, con frecuencia, tienden a reforzar las desigualdades. **Pobre pobreza ya representa una cruda vergüenza de la modernidad capitalista, una injusta insatisfacción de necesidades humanas fundamentales y, encima de ello, tenemos que combatirla. Nadie formula proyectos de redistribución del ingreso ni de combate a la riqueza extrema.**

Combate a la pobreza y desarrollo sustentable no son sinónimos. Tenemos que aceptar el desafío de abrir nuevos caminos para solucionar viejos problemas. ¿Cómo hacer que una red de proyectos comunitarios localizados subsidien transformaciones que signifiquen equidad y sustentabilidad para el largo plazo, en términos políticos, económicos sociales y ambientales? ¿Cómo democratizar y dinamizar la municipalización del desarrollo sustentable? ¿Cómo demostrar a los políticos y a los aplicadores de las políticas que las cuestiones de equidad pasan necesariamente, entre otras cuestiones, por transformaciones en las relaciones de poder de género en la sociedad local? ¿Cómo crear y multiplicar cuadros técnicos locales capaces de formular micro-proyectos estructurados y modelos de gestión participativa, más allá de las acciones de emergencia?

Para escapar del asistencialismo, en primer lugar, tenemos que dejar de calificar a las poblaciones pobres sólo como "carentes". Todas las pobrezas que resultan de la insatisfacción de las necesidades humanas se interpretan como carencias e incapacidades. Se supone que a las personas calificadas de "carentes" les falta algo, están desamparadas, sin considerar que son sujetos que tienen potencial; algo cultural que los hace actores de sus propias historias. Olvidamos que las pobrezas, además de ser carencias, son también potencialidades. Siendo los ciudadanos "carentes" y como somos culturalmente paternalistas, queriendo escapar del sentimiento de culpa, es necesario asistirlos con dádivas para así moldearlos como beneficiarios pasivos.

Esta lógica filantrópica, por ejemplo, es la que todavía propone acciones de desarrollo para mujeres campesinas, en su dimensión de reproductoras, procurando aliviar el peso de las actividades domésticas, a nombre de la calidad de vida. Nunca se piensa que las pobrezas son varias y que, al mismo tiempo, tienen dos sexos. Nunca se considera que la forma como los hombres y las mujeres vivencian el cotidiano del desempleo, enfermedad y la dominación, es diferente. Nunca se piensa en promover condiciones de auto-dependencia en las comunidades, estimulando el poder de género ni en medidas para recuperar la dignidad de las mujeres, creando oportunidades de ingreso para sí mismas. Tampoco se piensa en fortalecer los canales locales de participación de la mujer, que sirven como espacios de diálogo e intercambio de vivencias, posibilitando identificar alternativas. Continuamos sumergidos en la misma crisis de valores, sin considerar estos aspectos centrales de la equidad.

Operando de esta manera, los proyectos se detienen, por ejemplo, en la simple construcción del abastecimiento comunitario de agua o en la implantación de una fábrica de dulces. A nombre de la equidad y de la perspectiva de género sembramos dependencia y promovemos filantropía. Se formulan micro-proyectos para mujeres, sin promover su organización, concientización y capacitación, sin hacer de la participación instrumento de reforma y de cambio en las relaciones sociales y cultura política. Seguimos contaminados por el mismo virus que tiende a reproducir, en la micro-política municipal, un nuevo clientelismo de género. Simplemente, las armas conceptuales y metodológicas que los agentes institucionales usan para incorporar a las mujeres al proceso de desarrollo, son las mismas del modelo tradicional. Se sigue pensando a las mujeres como "carentes", estimulando procesos de participación constreñida. Aparentemente, las mujeres dejan de ser invisibles en los programas pues se viabilizan propuestas que mejoran y facilitan sus tareas domésticas y comunitarias cotidianas. Los proyectos sirven para pronunciar los discursos de inauguración de obras negociadas por los políticos, decididas por los directivos, planificadas por los técnicos y construidas por las empresas privadas, sin la participación del grupo social. Así, se logra "mejorar" el paisaje y se "alivia" el peso del trabajo comunitario femenino. Pero no logramos afectar las simetrías, ni modificar la dominación que padecen las mujeres, simplemente se actualizan las subalternidades y se refuerzan las relaciones de dependencia. (H. Martins de Carvalho, IICA, Brasil, 1995)

Este problema sólo puede ser superado cuando el desarrollo local sea definido como un proceso de cambio multidimensional, basado en redes sociales y formas de organización y cooperación que puedan expresarse mediante canales de participación, en donde hombres y mujeres puedan construirse a sí mismo, democráticamente, sin constreñimientos, optando por alternativas que puedan compatibilizar el crecimiento económico y el uso racional de los recursos, la equidad y el equilibrio ecológico, atendiendo a sus necesidades básicas. ¿Cómo gobernar para este desarrollo? ¿Cómo volver sustentable una sociedad local? ¿Cómo planificar el desarrollo local sustentable? Sabemos que es preciso descubrir nuevos caminos políticos para formular respuestas; sabemos que la sustentabilidad no se alcanza sólo por la vía tecnocrática.

V. DESCENTRALIZACION Y EQUIDAD

En general, la historia político-administrativa de América Latina ha sido marcada por el modelo centralizador de gestión pública, esquema que ha

colocado a las administraciones locales (municipales) en una permanente situación de dependencia frente a los gobiernos centrales. Sin duda, el costo e impacto social de este modelo no es insignificante, como lo demuestra, más allá del atraso democrático, la exclusión de la mayoría de ciudadanos de la esfera de decisiones, bien como la grosera concentración de ingresos y beneficios. Paradójicamente, fue este mismo estatismo, el que contribuyó a la industrialización y la modernización de los sectores productivos, que estimuló el proceso de urbanización, construyendo una sociedad de consumo para beneficio casi exclusivo de las minorías.

El veredicto de la historia señala que siempre fueron las minorías las que ejercieron el poder político y, por tanto, que los procesos de desarrollo siempre caminaron en el sentido definido por la dominación de los más fuertes y privilegiados. Empleando el autoritarismo político o una democracia representativa restringida, estos grupos minoritarios establecieron un estilo de administración concentrador y excluyente: fue marcada una línea vertical de comando, desde el centro administrativo al interior, mediante una masa de normas y procedimientos que apagaron la diversidad de la realidad local. En la misma lógica, los gobiernos locales también estructuraron un orden piramidal de gestión pública, reproduciendo el esquema burocrático-jurídico-político del aparato central. Mediante clientelismos, empleando las redes partidistas, las minorías dominantes extendieron sus vasos capilares para controlar el orden social, llegando hasta las esferas comunitarias.

A partir de los años 80, los países de América Latina asistieron a la implementación de nuevas formas de gestión pública, basadas en el tratamiento descentralizado de los problemas locales y en la organización local de los relacionamientos territoriales, sean regionales o municipales. Se trata de un ajuste en el sistema político-institucional que, de acuerdo con las diversificadas pautas marcadas por las políticas de modernización y democratización del Estado, producen variados impactos en la sociedad, generando espacios de estabilidad, inestabilidad, falta de gobernabilidad, reforma o conflicto. Estamos frente a una tendencia de reforma político-administrativa en la que el Estado central, que históricamente concentró competencias y funciones, está dispuesto a entregarlas a los gobiernos locales y comunidades de ciudadanos.

Sin duda, la descentralización establece cambios en las capacidades de regulación económica y social del Estado. Surge como instrumento político-administrativo que, en perspectiva, permite caminar hacia una democracia participativa, estimulando el ejercicio de la ciudadanía, pasando poder a las

comunidades, aproximando las decisiones gubernamentales a los problemas que afectan al ciudadano. Todo ello posibilita ampliar las posibilidades de control ciudadano de la gestión de la cosa pública. Es posible realizar un seguimiento de la acción del poder público, para recuperar "accountability" y garantizar acceso al sistema de decisiones mediante canales institucionalizados.

En la actualidad, en medio de una crisis generalizada, la descentralización representa una cuestión estratégica. Pero existen dificultades para saber lo que realmente se quiere lograr con la descentralización, que tiene diversos significados y, sin duda, se ha convertido en panacea para justificar distintas finalidades. Hoy en día, la descentralización forma parte tanto del discurso neoliberal, de la corriente de municipalización conservadora, como de los movimientos sociales democráticos que apuntan al fortalecimiento de la sociedad civil. Todos ven la descentralización como requisito básico de los procesos de reestructuración del Estado. Pocos son los que ponen en duda el hecho de que, en un contexto de mercados abiertos al sistema mundial, la descentralización representa un requisito básico del desarrollo económico y la competitividad.

En el pensamiento neoliberal, donde se afirma que todo proceso de asignación de recursos debe orientarse por el funcionamiento de las fuerzas del mercado, sin interferencias, la descentralización expresa un significado sumamente simplista. El neoliberalismo, que tuvo la feliz iniciativa de denunciar la crisis del Estado, construyó el mito de su gigantismo, traduciendo el desgaste del aparato, en el chivo expiatorio que obstruye el crecimiento económico. Exagerando sobre la cuestión del intervencionismo público, pensando más en la economía que en la sociedad, se propuso el achicamiento de la máquina y, paralelamente, la reducción del gasto público. Las políticas de reforma y modernización estatal fueron generalmente reducidas a planes de desburocratización, privatización y desconcentración administrativa, procurando minimizar las presiones en las finanzas públicas. Estrangulados por la crisis fiscal y la deuda externa y buscando condiciones de competitividad, se consideró un absurdo mantener intervenciones estatales en la esfera económica. En esa misma lógica, también se consideró un absurdo que el Estado opere en la esfera social, como agente redistributivo, salvo medidas compensatorias que, como vimos, tienden a reproducir la inequidad.

No pocos programas de desarrollo local operan dentro de este modelo conceptual. La descentralización conservadora traduce medidas que reducen el papel del Estado al simple manejo de funciones "básicas", privatizando

agencias y servicios o, simplemente, financiando con recursos públicos, el consumo de servicios privados. Se imagina un Estado pequeño, que tiene que achicarse a favor de una sociedad civil representada principalmente por la llamada "iniciativa privada". Ello sirve de justificativo para toda forma de privatizaciones, estimulando una tercerización de servicios que, con frecuencia, no son realmente de interés público. Es así como se desprivatiza el Estado, centralmente, apenas para reprivatizarlo, localmente; el principio de la subsidiaridad aparece caricaturizado.

Es así como se reproducen las excluyentes asimetrías tradicionales, como lo demuestra el hecho actual de que no pocos servicios municipales han quedado reducidos al mínimo. Son los grupos de mayor ingreso, de mayor capacidad de compra, los que reciben la mejor atención y calidad, dejando para las comunidades pobres apenas las migajas. También, es así como se reproduce la subordinación del género en los procesos de descentralización, sin modificar las relaciones de desigualdad ni los papeles secundarios. La descentralización conservadora sigue en las manos de los mismos poderes locales de los "coroneles" y "caudillos", perteneciendo al mundo masculino. La descentralización conservadora no considera necesario la distribución del poder, solamente los aspectos político-administrativos necesarios para asegurar la eficiencia de la máquina administrativa.

Con frecuencia, la descentralización político-administrativa representa una estrategia silenciosa para que el Estado abandone sus responsabilidades, depositando tareas sobre las espaldas de los municipios, sin recursos técnicos, gerenciales y financieros para ejecutarlas. Cuando este modo de descentralizar se suma a la falta de ética en la política y en las actividades privadas, se termina fortaleciendo el mismo poder dominante, dejando a los demás actores con limitada capacidad para operar autónomamente. Cuando el poder local no es democratizado y los intereses privados continúan con el monopolio de la representación, simplemente se descentraliza para recentralizar y se reproducen los particularismos y el corporativismo. Es una descentralización desacreditada por la corrupción. Existen otras formas de descentralizar los procesos político-administrativos, adoptados como instrumentos para dispersar o apagar conflictos localizados, buscando fragmentar las demandas del pueblo y calmar divergencias sociales.

Procurando la sustentabilidad y la equidad, aquí nos interesa la descentralización como mecanismo para democratizarla gestión local, creando espacios de diálogo para la toma de decisiones y promoviendo mayor participación y mejor representación ciudadana en las estructuras decisionales

del gobierno local. Se trata de promover el ejercicio de la ciudadanía y la participación social en la esfera pública, estimulando el desarrollo de articulaciones entre los diferentes niveles de gestión pública. Para este fin, se proponen establecer relaciones de compañerismo o parceria (partnership) entre el Estado y todos los sectores organizados. Se quiere un Estado más pequeño, más eficiente, transparente y democrático, capaz de devolver a la sociedad civil las competencias que ésta puede realizar. Porque, como dice el Informe sobre Desarrollo Humano: "hoy día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las cosas pequeñas" (PNUD, 1993).

Lo esencial de la descentralización es la ampliación democrática para el ejercicio de los derechos de ciudadanía, la participación cotidiana de los actores locales en la gestión pública y un fortalecimiento de los instrumentos y mecanismos que permiten un uso más eficiente y redistributivo de los recursos y las oportunidades (P.Jacobi, 1991). Estos son los elementos que permiten el desarrollo cualitativo del poder local, estimulando cambios en la cultura política y determinando nuevas normas y valores. Ello pasa por una reflexión sobre la práctica política, para identificar los fines que ésta debe perseguir y definir cuáles son los desafíos que se le imponen. Pasa por una nueva ética, por una coherencia entre el discurso y la práctica de los políticos.

En nuestra expectativa de que la descentralización sea un instrumento fundamental para construir modelos de desarrollo sustentables y equitativos a nivel municipal, posibilitando, al mismo tiempo, la competitividad en las microregiones, esta finalidad está íntimamente articulada al concepto de ciudadanía, entendida como conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, ejercidos por las personas; independientemente de que la pobreza e indigencia de cientos de miles de latinoamericanos defina severas limitaciones para acceder a tales derechos. No obstante, si la sociedad no puede garantizar condiciones mínimas de subsistencia y calidad de vida para la mayoría de la población, entonces la igualdad frente a la ley - el fundamento de la ciudadanía - se transforma simplemente en letra muerta (L:Gondim, 1991).

La expectativa es también que la descentralización sea una estrategia que posibilite: debilitar el autoritarismo centralista, abrir campo local a los derechos y libertades, reorganizar los servicios para acercarlos a las comunidades, aprovechar las potencialidades, estimular la participación de los segmentos marginalizados y discriminados, desarrollar en las organizaciones un mínimo de poder para conseguir sus fines, incrementar la capacidad de negociación de las mujeres y estimular su madurez ciudadana.

En síntesis, se quiere una estrategia de descentralización que permita impulsar un cambio cualitativo en la dinámica de la gestión de los planes de desarrollo, cambiando los relacionamientos entre las instancias en el poder y el pueblo en general. Esto supone una estrategia participativa de gestión pública, promoviendo los espacios de participación directa junto con el fortalecimiento de mecanismos de representación; supone combinar la institucionalidad pública local, con nuevos actores organizados y procesos de participación social; por consiguiente, el desarrollo sustentable propone un nuevo rumbo a la descentralización. Como veremos, la opción de democratizar y fortalecer el poder local es un gran paso para despertar las potencialidades como instrumento del desarrollo sustentable con equidad, por lo tanto, la descentralización exige distribución del poder, buscando repartir responsabilidades y competencias, en detrimento de las imposiciones autoritarias de cualquier partido o clase social.

VI. EL "NUEVO" DESARROLLO COMUNITARIO COMPENSATORIO

En general, gran parte de las propuestas de desarrollo microregional o municipal, que buscan crear oportunidades productivas de ingreso y empleo para hombres y mujeres, se traducen en pequeños esquemas de intervención, a manera de micro-proyectos, como respuesta a situaciones endógenas. El proyecto comunitario supuestamente expresa la intención de un grupo local organizado, decidido a resolver un aspecto negativo de su existencia, evaluado colectivamente como prioritario. Existe en la comunidad o asociación de productores o productoras, la intencionalidad de remover una vulnerabilidad que compromete su vida social, en particular, su capacidad de sustento; ella misma toma la decisión de cambiar la situación-problema, luego de considerar alternativas. Así, el desarrollo local traduce un plan mínimo de acciones a nivel micro, definidas a partir de objetivos específicos localizados que, con mucha frecuencia, se expresan desarticulados del contexto mayor.

América Latina conoce la estrategia de desarrollo microregional comunitario desde 1950. Apoyado sobre un modelo de equilibrio, los programas de desarrollo comunitarios fueron propuestas insertas en el desarrollismo, buscando reorganizar la sociedad rural para sembrar entre las comunidades campesinas, un cierto sentido de integración y ajuste a la modernización capitalista.

La historia de los últimos 40 años es testigo de cómo esta estrategia de desarrollo comunitario dejó casi intactas las estructuras de pobreza rural, contribuyendo para que las comunidades permanezcan al margen del proceso decisorio, bien como promoviendo su fragmentación, aislamiento y encapsulamiento en asuntos de ámbito local. Será que en los nuevos programas de desarrollo social, buscando "combatir a la pobreza", donde se está introduciendo la perspectiva de género, se está cambiando la verticalidad, el inmediatez, la falta de participación y el asistencialismo que caracterizó al viejo patrón de desarrollo comunitario, ¿o será que estamos, de hecho, regresando a los mismos esquemas convencionales instrumentalizados para atenuar patologías, por un nuevo camino?

En el enfoque convencional del desarrollo de la comunidad, el objetivo no fue promover la equidad social ni siquiera cuestionar las relaciones sociales imperantes para enfrentar las desigualdades y causas de la pobreza. Los campesinos y las campesinas eran calificados como pobres y carentes simplemente por no tener incorporado los valores de la cultura moderna de producción y consumo. El modelo funcionó como estrategia integracionista. La comunidad era vista como una estructura armónica y tranquila, supuestamente articulada por lazos de cooperación, en cierta forma homogeneizador de comportamientos. No se tomaron en cuenta rasgos de la división genérica del trabajo comunitario y familiar, no se consideró la contribución de las mujeres a la agricultura ni se desenmascararon las desigualdades internas y discriminaciones en la gestión del proceso de trabajo comunitario, peor aún reivindicar una igualdad de trato. Ello condujo a intervenciones que legitimaron un comportamiento patriarcal, reproduciendo la subalternidad y reforzando la línea divisoria entre los roles.

En las intervenciones convencionales de desarrollo local, cuando los actores institucionales consideraban la dimensión política, la discusión se estancaba en los deberes civiles del campesino y en el reclamo político al reconocimiento del beneficio. En cierta forma, la sobrevivencia de los campesinos pobres era, ni más ni menos, función directa de su capacidad para acceder a los beneficios de un proyecto, porque cuando se vive en la miseria, sin alternativas, ese diputado o concejal que facilita un aspecto "carente", puede reclamar el reconocimiento de que se expresa en lealtad partidaria; así, la pobreza se transforma en alimento del clientelismo. Con dificultad se promovieron mecanismos de participación democrática y oportunidades de reflexión crítica, siendo que las decisiones casi siempre estuvieron concentradas en las autoridades. La participación social era pensada sólo como concesión o

consulta, expresándose como participación constringida, determinando una democracia estéril y embozada.

Este viejo tratamiento, casi jurásico, aparece como estrategia compensatoria, en el marco de la actual crisis, con otro discurso. Aparece incorporado en las propuestas municipales de "combate la pobreza", en los "nuevos" modelos de desarrollo local, decorado por las consideraciones de género y protección ambiental. Existe un cambio de actitud, pero aún no se incorpora el concepto de que para asegurar la igualdad de oportunidades de todos los actores (actrices) sociales del medio rural, la organización, el acceso a la información, la abertura de canales de diálogo y participación y, la existencia de mecanismos financieros flexibles y selectivos, representan componentes esenciales de un sistema de intervención orientado al cambio de relacionamientos.

En este sentido, el desafío del desarrollo comunitario o local pasa por la implementación de un modelo organizacional que consiga, simultáneamente, fortalecer el tejido social de la organización; promover la iniciativa de los actores (actrices) locales, buscando el desarrollo de proyectos innovadores; asegurar formas de participación y espacios de autonomía para el ejercicio de la ciudadanía; garantizar una gestión de transparencia administrativa; aprovechar racionalmente las potencialidades locales; desarrollar capacidades técnicas y gerenciales en las organizaciones y crear mecanismos selectivos de apoyo financiero que puedan resolver el problema de falta de capital.

El primer esfuerzo, por lo tanto, debería centrarse en elevar la capacidad de los actores (actrices) locales para que identifiquen las causas de sus problemas, evalúen sus alternativas, tomen consciencia de sus perspectivas definan sus oportunidades, constituyan sus propias estrategias y puedan aprovechar plenamente los recursos a su alcance. Tenemos que aprovechar plenamente los recursos a su alcance. Tenemos que concentrarnos inicialmente en la formación de todos (as) los actores (actrices), para que tomen consciencia de su potencial y sus limitaciones, conquistando espacios de participación. Este esfuerzo, sin duda alguna, representa un acto esencialmente político. No se trata de politizar el proceso organizacional pues este siempre fue político. se trata de entender que sin organización y educación, es muy difícil construir ciudadanía. La ciudadanía se crea con una presencia activa, crítica y decidida, de todos los actores con relación a la cosa pública (Paulo Freire, 1994).

VII. EL DESAFÍO DE DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

Estamos convencidos que la democracia participativa es el componente básico del desarrollo sustentable. Es preciso que se transforme la bandera de la democracia en el símbolo principal de los esfuerzos para construir la equidad; pero tenemos que caminar más allá de la democracia representativa que opera determinada por el juego de intereses de clases dominantes y minorías, con frecuencia, divorciados del interés de la sociedad total. Desafortunadamente, nuestra democracia representativa explica un tipo de gobierno en el que la gran mayoría de la población, de hecho, no gobierna, ni siquiera indirectamente, ni participa en la toma de decisiones que afectan su futuro. Es una democracia política restringida, que fabrica un ciudadano mínimo, recordado de obligaciones, manipulado por la media, condenado a olvidar sus libertades y derechos sociales.

Por eso la creciente desconfianza popular en los políticos de partido, la falta de credibilidad en los dirigentes, sumado al descontento de las organizaciones sociales con la gestión política de sus "representantes", preocupados casi exclusivamente con la aritmética clientelista que alimenta bases electorales, incapaces de comprometerse con el futuro. Por eso también la angustia, la frustración y la incertidumbre de los ciudadanos, el patético sentimiento de que las "cosas no tienen arreglo", el desinterés general por el sufragio. Para alcanzar la equidad, tenemos que enfrentar el desafío de democratizar la democracia.

Cierto, el término democracia es ambiguo y permite que sea utilizado por actores y fuerzas sociales opuestas. Todos los partidarios políticos hablan de democracia, pero los conceptos empleados, aun cuando se refieren al sistema representativo, no se concretizan en consideraciones de justicia social y, en particular, en decisiones de abrir espacios de participación en la esfera política. El discurso dominante glorifica una democracia cerrada que se transforma en objetivo en sí mismo. Cualquier movimiento por una gestión democrática, como en los viejos tiempos de la guerra fría, que intente resolver problemas a partir de espacios locales de ciudadanía o desarrollando poder entre las comunidades, barrios, sindicatos y Consejos, es forzado a perder identidad, satanizado. El poder dominante siempre excluye a las fuerzas que los amenazan, cuando se lucha por aperturas de canales de participación. Lucas Barbin afirma:

"Una sociedad en la que existen muchos grupos sociales organizados, que establecen entre sí formas de cooperación

o alianza fundadas en su capacidad de negociación y pacto, que aspiran a construir formas de hegemonía política a través del ejercicio cotidiano del poder y que tienen, incluso, capacidad para generar estrategias de autodefensa, es una sociedad que podrá tener o no una democracia social y participativa, pero que se encuentra en condiciones de tenerla. Una sociedad, por el contrario, en la que existen grupos sociales organizados pero aislados entre sí, que han perdido la capacidad de establecer alianzas y pactos y, por lo tanto, se hallan en la imposibilidad absoluta de construir la hegemonía política; que no desarrollan formas de cooperación entre sí, sino que se embarcan en una guerra sorda, en la que mutuamente se agreden e intercambian sus papeles de víctimas y victimarios y, por lo tanto, viven sometidos a formas de discriminación social, esa es una sociedad fragmentada que, como tal o no, vive en una democracia o se amolda perfectamente a las características políticas de las democracias restringidas, esto es, aquellas en las que la libertad democrática es más una declamación que una realidad, la tolerancia es una práctica reservada a ciertos círculos notorios y el poder popular una vaga aspiración..."(Nueva Sociedad, enero, 1991).

Sin una distribución relativamente importante, tanto del control de recursos productivos, como del poder político no se puede partir para objetivos de equidad. Sin democratización, o sea, sin una real distribución y ampliación de la ciudadanía social y política, no es posible estabilizar el desarrollo ni modificar las desigualdades. El desarrollo sustentable representa la otra cara de la democratización del poder y del reclamo de la ciudadanía. La desigual distribución del ingreso, no es otra cosa sino la cara injusta de la extrema concentración y control de los recursos de producción de la ciudadanía.

En los municipios, la búsqueda de la participación social y el desarrollo sustentable no pueden caminar divorciados, ni siquiera en secuencia. La participación de las mujeres en la actividad económica, presupone que exista un espacio de participación democrática. Sólo la participación en la arena política, en las estructuras decisionales, pueden abrir el camino de la participación en la arena económica. La democratización de la vida municipal precisa de la desconcentración del poder lo que significa, básicamente, un proceso de distribución de los recursos que posibilitan la construcción de la equidad. La distribución de la ciudadanía social y política es una cuestión

directamente proporcional al modo de distribución de los recursos productivos y oportunidades. No existe propuesta sustentable para elevar oportunidades sociales sin distribución de tierra, tecnología, crédito, capacitación, información y sin espacios de participación con capacidad para actuar con autonomía. Cuanto más participativo sea un gobierno local y cuanto más organización y capacidad de decisión tengan las mujeres, mayores serán las posibilidades de articular respuestas realistas de combate a las causas de la pobreza y discriminación.

El proceso de democratización de la vida social municipal exige la construcción de un nuevo proyecto de institucionalidad. Esto traduce, además de articulaciones entre la sociedad política y sociedad civil, la necesidad de establecer mecanismos locales de participación, donde las comunidades y organizaciones de ciudadanos puedan influir en las decisiones, con autonomía y conocimiento. Es necesario pensar el problema del acceso de los actores (actrices) sociales marginalizados por el poder tradicional; procurando que sus Consejos Municipales o Comités Barriales no se transformen en instrumentos burocráticos para refrendar las decisiones de las autoridades. Promover la organización de las mujeres e impulsar un proceso de capacitación participativa, representa el punto de partida hacia la equidad, crear un espacio propio de gestión es el vehículo más adecuado para cargarse de poder.

VIII. PLANIFICACION MICROREGIONAL: ESPACIOS DE PARTICIPACION Y MICROPLANIFICACION PARTICIPATIVA

No se puede pensar en generar oportunidades productivas, de empleo y generación de ingresos alternativos para actores(as) sociales específicos, sin realizar una reflexión previa de la situación, un examen de los factores, potencialidades y condicionantes para la selección de alternativas. Es necesario saber conducir un proceso ordenado y sistemático de decisiones que nos permitan anticiparnos para definir las acciones que pueden viabilizar los objetivos (S.Buarque, IICA, 1995)

El desafío de planificar el desarrollo local (municipal, comunitario) procurando objetivos de sustentabilidad y equidad, implica trabajar por lo menos en dos niveles estrechamente interconectados: i) a nivel de la micro-región y, ii) a nivel de las comunidades de base y organizaciones de productores(as), porque el desarrollo sustentable es un proceso de alta dinámica, en el cual la realidad, las estrategias, las políticas y las acciones se entrelazan y retroalimentan

constantemente (H.Sorhuet, 1993). Se trata de elaborar un diagnóstico y construir un escenario tendencial del contexto microregional, a fin de orientar las intervenciones localizadas dentro de una estrategia más amplia. Los procesos en escala local están estrechamente articulados con los macroprocesos, en escala microregional y regional, siendo indispensable diseñar instrumentos para identificar estas interrelaciones. No podemos desconocer la necesaria articulación del espacio local en el espacio mayor ni estancarnos en el análisis globalizante.

Planificación Micro-regional Sustentable

La planificación del desarrollo sustentable a nivel municipal es un instrumento de gran importancia para la eficacia en la gestión del gobierno municipal. En el marco de la inserción de nuestras sociedades a la nueva fase de economía globalizada y apertura económica, existe el desafío de operar en ambientes que se tornan continuamente más complejos y competitivos. Como argumentos, no se puede pensar en competitividad dentro de estructuras de decisión de los recursos naturales, de tal manera que la productividad de la agricultura pueda, por lo menos, mantenerse y crecer a largo plazo.

En este sentido, el gobierno local es cada vez más dependiente de instrumentos de diagnóstico y planificación, mecanismos de participación y sistemas de información. La capacidad de acción del municipio precisa transformarse en gestión planificada, pero dentro del paradigma de la sustentabilidad, en una perspectiva de largo plazo que posibilite orientar las intervenciones institucionales en el tiempo y en el espacio. La sustentabilidad, como fue anotado, representa paradigma que establece un campo de nuevos significados para la formulación de políticas públicas. Es preciso reorientar los rumbos y la trayectoria de los procesos de desarrollo municipal. La planificación microregional o municipal permite evitar el riesgo de la improvisación y dibujar una imagen realista del futuro, organizando las actividades y los esfuerzos de acuerdo a soluciones persistentes.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/IICA, mediante el trabajo del Área de Desarrollo Rural Sustentable, en su Sede Central de Costa Rica, ha desarrollado una importante experiencia de trabajo metodológico a este nuevo campo del conocimiento técnico aplicado. En la microregión del Valle del Colca, en Perú, junto al Ministerio de Agricultura y a la ONG/DESCO, así como en el municipio de Purranque, en Chile, junto al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y a la ONG/GIA, se condujo un

trabajo inédito y estructurante de diagnóstico y planificación rural sustentable, dentro de una óptica multidimensional y participativa.

Esta metodología permite introducir profundos cambios en la manera convencional como la ciencia social encara la planificación, captando de manera sistémica la compleja realidad microregional o municipal. El territorio municipal pasó a ser interpretado objetivamente como patrimonio de la sociedad local, destinado a asegurar la mejoría de la calidad de vida de las comunidades. Esta perspectiva conduce a la comprensión del municipio como un conjunto articulado en el cual lo rural, lo urbano, la sede municipal, los distritos, las asociaciones y las comunidades, o sea, cada microespacio con sus particularidades, operan como sistema indivisible, constituyendo una totalidad inseparable. El plan sustentable, que estudia el territorio microregional y sus partes, así como las actividades productivas que funcionan en su interior, permite integrar las dimensiones que explican lo social, político, institucional, económico, ambiental y cultural. La metodología posibilita articular las relaciones entre la producción, los servicios, la organización social, la cultura política, el poder local y la geografía.

Esta metodología, que permite formular soluciones estructuradoras en los espacio municipales, se apoya en instrumentos modernos (IDRISI) para la sistematización de las informaciones geográficas y ambientales, bien como para la construcción de escenarios. De esta manera, cualquier propuesta micro, cualquier proyecto comunitario, puede orientarse bajo una luz más amplia que le define, no sólo la viabilidad, sino perspectiva sustentable. Son muchos los proyectos de mujeres, particularmente los económico-productivos, que son implementados sin suficiente información. El fracaso económico de las empresas rurales gestionadas por mujeres, con frecuencia, terminan profundizando las desigualdades.

Microplanificación Participativa

Infelizmente, en nuestras sociedades, no existen cultura de planificación participativa. Por el centralismo y la debilidad de los recursos técnicos locales, el proceso de planificación casi siempre significó relacionamiento vertical, donde el agente institucional siempre operó como sujeto, frente a una comunidad reducida a objeto. Relacionamientos asimétricos donde los técnicos casi siempre aparecen como detentores del saber, que estudian, programan, ejecutan y evalúan, frente a una comunidad pasiva, apenas estimulada a sumarse a las decisiones programáticas.

El desarrollo local sustentable necesita poner en práctica otro proceso de planificación que sea: simple, pequeño en escala, participativo, capaz de promover relaciones de negociación y articular las energías de los actores (actrices), capaz de ser manejado por unidades técnicas mínimas, que aproveche las potencialidades locales, que pueda adaptarse a las especificidades de cada localidad, que facilite orientar la organización y gestión de las actividades, que incorpore actividades, que incorpore activamente a la comunidad en las decisiones y ejecuciones y que estimule una práctica social más comprometida. Necesitamos, en otras palabras, un método de planificación coherente con la escala local de la gestión.

Tenemos que ser imaginativos para responder a la interrogante de cómo operacionalizar la sustentabilidad y la equidad en los programas comunitarios y municipales; cómo estimular, por su intermedio, el proceso de democratización y, al mismo tiempo, ampliar las oportunidades económicas para hombres y mujeres; cómo aprovechar el potencial natural local y, simultáneamente, reclamar la ciudadanía y generar una cierta capacidad de auto-gestión; como fortalecer la organización social y, al mismo tiempo, abordar la problemática de la mujer y la familia y cómo construir canales de participación y garantizar que el poder de las organizaciones sociales se consolide de forma independiente y autónoma. En otras palabras, cómo organizar un proceso de combate a las causas de la pobreza que sea, principalmente, acción transformadora de las relaciones sociales, no sólo plasmadas en formas de producción, sino, también, en la cultura, en la división sexual del trabajo y en las asimetrías del poder.

Es urgente el cambio del enfoque en la planificación local. En la óptica economicista, a nombre de un falso pragmatismo, el proceso de planificación ya no es considerado de manera global, es, generalmente, fragmentado y reducido a los aspectos puramente técnicos y cuantitativos. El principio de cimentar los cambios en la organización y participación social y en la educación de los individuos para modificar valores y actitudes, creando capacidades de auto-gestión, todavía permanece relegado a un segundo plano.

Se plantea un estilo de planificación participativa, como proceso de enseñanza-aprendizaje, que no repudia la técnica ni la eficiencia. Simplemente constata que no se puede construir un desarrollo sustentable y equitativo, sin cambio en la conciencia de las personas. La cuestión es dialéctica. No se trata de preguntar qué es lo más importante y tiene que realizarse primero: la propuesta técnica o la capacitación de los actores (actrices). Porque las dos actividades vienen juntas y deben ser trabajadas simultáneamente. Es peligroso mistificar

la participación social, tanto como valorizar demasiado el conocimiento técnico. La planificación sin participación es tan vulnerable e impotente, como la participación social sin planificación técnica.

La microplanificación participativa representa el instrumento diseñado para la escala local, o sea, del barrio, comunidad, comité, o asociación de productores (as), buscando definir propuestas simples e innovadoras que, en términos ideales, intentan armonizar las necesidades y reivindicaciones con las potencialidades locales, estimulando la auto-dependencia. Es un proceso que debe apoyarse en una visión más amplia de la microregión o municipio, para no transformarse en un esfuerzo fragmentado y disperso, a manera de "disparos de ciego en balacera". Si bien el ingreso monetario que se desprende de un proyecto productivo no contribuye, por sí mismo, al cambio de las relaciones de inequidad, la falta de perspectivas sostenibles generalmente traduce pérdida del espacio económico e incremento de las obligaciones frente al capital financiero.

Este enfoque, como proceso educativo, implica reconocer la presencia activa de los actores en todas las fases del cambio societal, observando la interconexión de los diferentes momentos. Los métodos convencionales de planificación generalmente privilegian el momento de elaboración de la propuesta técnica. No pocos Fondos Sociales, estimulados por el pragmatismo particularista, han reducido el proceso de planificación a la relación empresa consultora - comunidad, libre de compromisos, sin vinculación con los resultados. Las preocupaciones gerenciales están concentradas en flexibilizar los procedimientos de contratación y no la educación de los actores sociales (actrices). Es una práctica común que acelera el cumplimiento de metas, facilitando que se justifiquen las inversiones. La planificación fragmentaria, al no formar parte de un proceso interactivo, no construye saber alguno, ni modifica los relacionamientos; no permite tomar consciencia de las inequidades. El consultor aislado, desvinculado del resultado no crea nada, no inventa ni cambia nada, contribuye a reproducir la dependencia y las subordinaciones; sólo hace negocios, a nombre del desarrollo.

La microplanificación participativa es, esencialmente, un método de preparación de la organización social para el ejercicio de ciudadanía. Cada actividad de macroplanificación debe expresar la lucha y esperanza de los actores sociales, procurando un futuro alternativo, como una propuesta de antítesis a lo que les fue destinado. En este proceso, se producen intercambios de conocimientos y cuestionamientos, algunos relativos a las

conductas machistas, a las subalternidades y discriminaciones, otras respecto a las relaciones entre hombres y mujeres que se desprenden de las formas de producción. Cada actor (actriz) tiene la oportunidad de salir del silencio estructural en que se encuentra y volverse sujeto, ciudadano que tiene voz y voluntad para influir en las decisiones. Es posible lograr que los proyectos específicos se ajusten a las posibilidades objetivas del medio, o sea, a las potencialidades naturales y, simultáneamente, estimulen una transición hacia nuevos estados de consciencia, auto-organización y convivencia social y política.

Para apoyar este proceso, considerando que los municipios sufren de falta de capacidades técnicas, es posible imaginar un programa de desarrollo local activado por pequeños Equipos de Apoyo, debidamente capacitados para actuar directamente con las organizaciones locales; equipos seleccionados entre los cuadros técnicos de la Prefecturas, ONGs y organismos públicos. Estos equipos pueden viabilizar una planificación de tipo ascendente, realizando varias actividades al mismo tiempo: informan a la comunidad sobre la política y los objetivos del Programa; inician un trabajo pedagógico, orientado a mejorar la calidad de la organización; identifican a los beneficiarios; acopian datos secundarios; estimulan a las organizaciones a definir prioridades; planifican el proyecto específico en la propia organización, apoyados de "proyectos-patronos"; definen junto a los beneficiarios los objetivos a ser alcanzados; contribuyen al cambio de conducta desde la reflexión sobre la visión local del mundo; evalúan la calidad del dirigente; aseguran que los recursos financieros sean suficientes para cubrir los costos de ejecución; negocian el proceso de ejecución con las instituciones; efectúan análisis de las capacidades gerenciales; evalúan con la población las posibles consecuencias del proyecto para la protección del medio ambiente; definen funciones y responsabilidades; apoyan el diseño de modelos simples de gestión; informan y articulan a las comunidades con la municipalidad y formulan un plan de seguimiento.

En realidad, ejecutar estas actividades no es tarea compleja. Se trata de elaborar un micro-proyecto con la participación de la propia comunidad, concretizando sus posibilidades de desarrollo en un corto documento que, sin tecnicismos, traduce la intención de solucionar un problema prioritario. Se trata de elaborar, mediante un trabajo educativo, un plano de acción colectiva, que parte de la identificación de la situación problema, define alternativas, metas y objetivos, organiza las actividades a ser desarrolladas, distribuye responsabilidades y recursos, marca los tiempos de ejecución, orienta los procedimientos y, en ese mismo camino, estimula el ejercicio de la ciudadanía.

En esta tarea, resulta necesario desenvolver o recuperar instrumentos y métodos pedagógicos que auxilien el trabajo de planificación local, tales como videos, cartillas, mapas, etc., creando maneras prácticas de sensibilizar, motivar y capacitar a los grupos locales. Tenemos que imaginar procedimientos simples de trabajo directo, que permitan armonizar el tiempo cultural comunitario con el tiempo técnico institucional. La microplanificación debe permitir el descubrimiento de las potencialidades locales, así como de las formas o maneras culturales de ejecutar las actividades, (experiencia acumulada, tradiciones comunitarias, habilidades, costumbres, etc.), estimulando a los actores involucrados a comprometerse con su propia transformación, más allá de la duración del proyecto. La movilización social se facilita cuando el grupo diseña en su mente un conjunto de líneas estratégicas que dan cuenta de imágenes posibles de futuro.

La propuesta técnica, como uno de los productos del proceso de microplanificación, es el instrumento operativo que ordena y sistematiza las variables del proceso de cambio, organizando las informaciones indispensables a la intervención. Traduce la intención manifiesta de la comunidad u organización social de desarrollar un conjunto de actividades y promover una determinada gestión colectiva considerada crucial para el mejoramiento de sus condiciones de vida, ingreso y producción. En una perspectiva sustentable y equitativa, los proyectos locales deberfan expresar como características:

- una preocupación prioritaria con los problemas básicos de la comunidad, buscando mejorar las condiciones de vida y producción;
- valorización de la cultura y tradiciones locales, estimulando la participación social y procurando la auto-suficiencia de las comunidades;
- preocupación por la generación de empleos y de oportunidades productivas, estimulando el establecimiento de pequeñas empresas;
- pleno aprovechamiento de las potencialidades locales, de las ventajas comparativas, recursos naturales, conocimientos y experiencia popular acumulada, enfatizando en la preservación del medio ambiente;
- preparación por los segmentos menos organizados para el ejercicio de la ciudadanía y, en especial, para aumentar la consciencia democrática e incentivar el movimiento asociativista;

- opción por tecnologías simples, procurando alternativas que demanden más mano de obra.

Este tipo de planificación participativa puede abrir nuevas posibilidades a la difícil pregunta de cómo aumentar el impacto transformador de los programas y proyectos de combate a la pobreza rural. El presupuesto teórico subyacente en esta propuesta es el de que, sin visión integradora, interdisciplinaria y multidimensional que oriente la intervención, o sea, sin una estrategia de municipalización sustentable y equitativa, sin medidas que promuevan el fortalecimiento de los gobiernos locales, sin el desarrollo de las prácticas democráticas y preparación de los actores (as) excluidos para el ejercicio de la ciudadanía y, entre otros elementos, sin un Fondo Financiero selectivo que permita la articulación de los proyectos comunitarios con los municipales estructuradores, que capitalice a las organizaciones, es absurdo pensar que las intervenciones compensatorias puedan cambiar las relaciones sociales. Por su propia naturaleza, estas intervenciones parciales tienen características que impiden la construcción de acciones sustentables y, sobre todo, que posibiliten crear equidad.

P.D. Pido disculpas a los participantes del evento organizado por PROCODER en Teresina, Piauí, por mi ausencia. El trabajo que presento, donde se dibujan algunas de mis reflexiones sobre el tema del desarrollo local, no ha sido editado por falta de tiempo. Espero recibir sus críticas y aportes. Les presento mis ideas con la humildad del técnico que está comprometido con los procesos de cambio hacia el desarrollo humano.

METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

para Elaboração de Estratégias de Desenvolvimento Regional (Espaços Sócio-Ambientais)

Sergio C. Buarque²

O conteúdo teórico e técnico deste documento é de inteira responsabilidade do autor. Não obstante, o mesmo deve muito dos seus eventuais méritos às valiosas contribuições da equipe de consultores do IICA-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, especialmente, Carlos Miranda, Tanla Bacelar, Leonardo Guimarães e Otamar de Carvalho, com os quais teve oportunidade de testar a concepção e as técnicas em trabalhos conjuntos (recebendo comentários fundamentais), e a Carlos Jara, de quem apreendeu algumas idéias relevantes para o conceito. O autor deve muito também, a Claudão Marinho, com suas importantes críticas e sugestões metodológicas o trabalho representa, por outro lado, um grande aprendizado do autor com os técnicos e dirigentes das equipes governamentais dos Estados do Nordeste, com os quais testou e aplicou parte dos conceitos e instrumentos metodológicos.

APRESENTAÇÃO

Este texto é uma versão da proposta de Metodologia de Planejamento a ser utilizada no esforço de elaboração de estratégias ou planos de desenvolvimento subregionais em diferentes espaços prioritários brasileiros, dentro de uma proposta de regionalização das políticas e estratégias de desenvolvimento nacional. Constitui um primeiro produto do Convênio do **Ministério de Planejamento e Orçamento** da Presidência da República com o **IICA**, através do qual presta assistência na formulação e implementação do referencial metodológico, utilizando como base teórica o conceito de Desenvolvimento Sustentável e as modernas vertentes teóricas e técnicas de planejamento. O documento foi elaborado com o propósito de organização da discussão técnica com o Ministério de Planejamento e Orçamento, na perspectiva de definição de uma metodologia para teste em sub-regiões prioritárias a serem definidas em articulação com governos estaduais interessados na parceria.

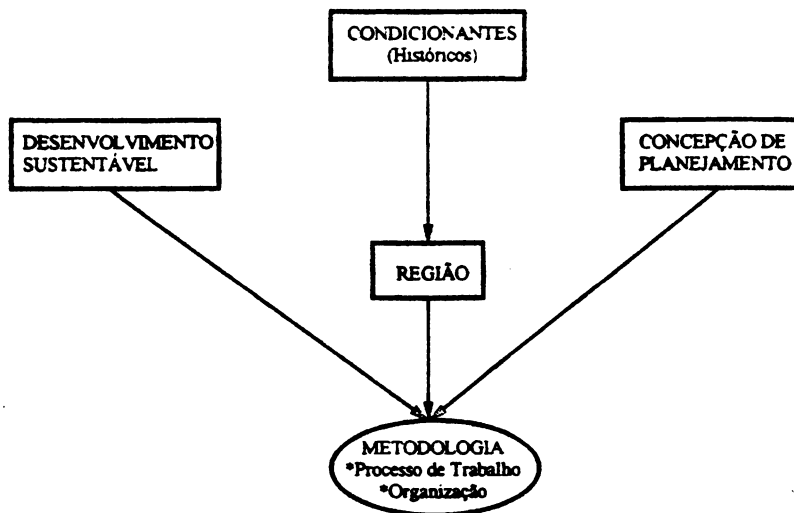
² *Economista com mestrado em sociologia, consultor do IICA-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura na área de planejamento regional, estadual e micro-regional.*

A Metodologia de Planejamento de Espaços Sócio-ambientais (Sub-regionais) com o enfoque de Desenvolvimento Sustentável foi elaborado pelo consultor do IICA com o apoio técnico de equipe de consultores da instituição que estão participando do esforço recente de planejamento em Estados do Nordeste, nomeadamente, Tânia Bacelar, Leonardo Guimarães, e Otamar de Carvalho, além de Carlos Miranda, coordenador do Convênio, tendo contado também com crítica e sugestões de Carlos Jara e Claudio Marinho. O trabalho representa um processo combinado de revisão e análise da literatura contemporânea sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e as teorias e técnicas de planejamento micro-regional e estadual, utilizando o conceito de desenvolvimento sustentável, das quais o consultor participou diretamente, como técnico ou como coordenador. Entre estas experiências pode ser destacado a elaboração da **Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (1993)**, do **Projecto ÁRIDAS (1994)**, do **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia (1995)** e da **Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco (1995)**.

Na realização destas experiências houve uma maturação do conceito de desenvolvimento sustentável e uma reflexão em torno das possibilidades de sua operacionalização no processo de planejamento, e foram testados e desenvolvidos técnicas e instrumentos de planejamento, parte dos quais criados especialmente para a realização dos trabalhos. O trabalho aproveita também várias análises anteriores realizadas pelo autor, a partir da sua experiência como consultor na área de planejamento regional e com base em material didático utilizado em treinamentos sobre metodologias de planejamento. Confrontando com as orientações contemporâneas do planejamento, foi estruturada uma base teórica e técnica que pode ser aplicada com eficácia e operacionalidade em processos de planejamento sub-regionais (espaços sócio-ambientais). Para tanto, aproveita elementos das diferentes concepções contemporâneas de planejamento, procurando construir uma síntese que sirva para os propósitos e o objeto de trabalho e se afine com o conceito de desenvolvimento sustentável.

A elaboração da metodologia resultou da organização técnica das condições históricas do planejamento regional e seu cotejamento com três vertentes teóricas fundamentais: o **conceito de desenvolvimento sustentável**, a **concepção de planejamento** e o **conceito de região e planejamento regional**. Como mostra o Gráfico 1, estes elementos foram combinados e situados nas condições históricas concretas, para a definição da metodologia de planejamento.

Gráfico N°1.



A proposta se baseia na definição do planejamento como um processo ao mesmo tempo técnico e político, ressaltando a necessidade de uma abordagem multidisciplinar que articule as diversas dimensões da realidade complexa objeto de planejamento, com todas as implicações sobre o processo de trabalho. Desta forma, caminha para uma proposta metodológica que integre no processo de elaboração da estratégia, o trabalho técnico de compreensão sistemática da realidade com o envolvimento e a participação da com seus interesses e expectativas de desenvolvimento. O grande desafio da metodologia reside em implementar uma nova filosofia de trabalho, consistente com o novo paradigma de desenvolvimento e, como consequência, uma nova forma de definir estratégias, políticas e programas de desenvolvimento regional.

Por que a opção pelo desenvolvimento sustentável? E, principalmente, por que a focalização no planejamento sub-regional? Em primeiro lugar, a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável como referencial do processo de planejamento se fundamenta na importância de uma abordagem que incorpore e integre os aspectos econômicos, sociais e, principalmente, ambientais, como pilares do desenvolvimento. A contemporaneidade dos postulados de

sustentabilidade devem servir de base para todos os trabalhos que pretendam gerar um processo continuado e permanente de melhoria da qualidade de vida da população no longo prazo. Por outro lado, a definição de espaços micro ou mezo regionais para a concentração das propostas de desenvolvimento parte do princípio que a abordagem macro-regional- especialmente útil para as políticas espaciais de âmbito nacional- é muito abrangente e diversificada, em termos sócio-econômicos e ambientais, e mesmo político administrativo, para permitir uma abordagem executiva em estratégias e planos com capacidade e eficácia operativa, e que os cortes territoriais mais restritos, a nível municipal- embora muito importante para a gestão de programas e projetos sociais- tendem a reduzir a abrangência de uma totalidade integrada de desenvolvimento com intensas trocas externas. Assim, procura-se orientar o processo de planejamento- elaboração e execução de estratégias e planos de desenvolvimento- para espaços com relativa homogeneidade e identidade sócio-econômica e ambiental, sempre que possível, ajustando às características político-administrativas.

Considera-se, contudo, que, em princípio, este referencial técnico e metodológico pode ser aplicado, com adaptações, a espaços de diferentes abrangências e com diversas características sócio-econômicas e ambiental. Por outro lado, está apresentado como um modelo amplo e abrangente de elaboração técnica e negociação política de planos ou estratégias de desenvolvimento que, não obstante, devem ser simplificados e ajustados às diferentes condições e espaços objeto de planejamento. Como toda metodologia deve ser uma ferramenta e instrumento de trabalho flexível e ágil, nunca uma camisa de força ou um fim em sí mesmo. Como instrumento de trabalho, é um meio para ajudar na sistematização e organização da informação e dos processos, como orientação para a ação.

O documento está estruturado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, procurase apresentar, de forma muito sucinta, as condições históricas na qual se postula a elaboração de estratégias de desenvolvimento sub-regional, tanto os elementos teóricos da nova proposta de desenvolvimento quanto os processos econômicos e políticos internacionais e nacionais que, efetivamente, definem os limites e perspectivas de desenvolvimento e planejamento de espaços nacionais. O segundo capítulo é dedicado à análise do conceito de desenvolvimento sustentável e sua utilização no processo de planejamento, com os desafios técnicos e políticos da nova abordagem. Em seguida apresenta-se a concepção de planejamento que norteia a proposta, procurando incorporar e absorver as principais contribuições contemporâneas da teoria de planejamento e planejamento regional.

Os capítulos quatro e cinco se concentram na proposta de **metodologia de trabalho** para elaboração de planos ou estratégias de desenvolvimento sustentável para sub-regiões prioritárias, em sintonia com os postulados do desenvolvimento sustentável e os princípios conceituais de planejamento contemporâneo. O capítulo IV consolida a proposta de trabalho, explicitando o processo geral e os instrumentos técnicos e políticos para o planejamento; e, finalmente, o quinto capítulo está dedicado a apresentar a **organização do trabalho** para a elaboração da estratégia de desenvolvimento.

I. CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO ESPACIAL

A escolha de uma metodologia de trabalho para elaboração de estratégias ou planos de desenvolvimento sustentável para espaços regionais ou sub-regionais no Brasil deve ser situada historicamente, compreendendo as circunstâncias efetivas da sua formulação e efetiva implementação. Como diz Sérgio Boisier, "abordar el desarrollo regional de cualquier región a fines del siglo XX exige hacerse cargo de situaciones inerciales así como, sobretudo, mantenerse atento al conjunto de nuevas condiciones que el propio proceso de desarrollo global genera y que modifican la forma de enfrentar la cuestión regional. Esto implica reconocer que nos encontramos ubicados en un área de interfase entre dos paradigmas, uno todavía dominante y otro emergente, cuyas características definitivas todavía no son suficientemente claras, pero no por ello dejan de tener una importancia notable" (Boisier, 1992, p. 66). Assim, antes de entrar na formulação da proposta e com parâmetros para a definição sócio-econômicas, políticas e ideológicas que condicionam o desenvolvimento regional e as formas de planejamento e de organização do território.

Contexto Histórico

As perspectivas e alternativas de desenvolvimento do território, nos mais diferenciados espaços nacionais estarão, cada vez mais, dependentes das características dominantes na economia mundial, nos modelos produtivos e, principalmente, nos padrões de competitividade que devem prevalecer em escala mundial e nacional. Desta forma, o processo de planejamento e os caminhos estratégicos para o desenvolvimento de uma sub-região do Brasil terá, necessariamente, que compreender os limites e possibilidades abertas pelas **Mega-tendências mundiais**.

Segundo a visão dominante entre os técnicos e pensadores, o chamado **novo paradigma de desenvolvimento** decorre do efeito combinado da **Globalização** dos mercados e da **Revolução científica e tecnológica**, que reorganizam o comércio e as condições de concorrência, penetram e dominam espaços, e promovem uma nova divisão internacional do trabalho. Com diferentes ritmos e velocidades, este novo paradigma altera radicalmente a base da competitividade das nações e espaços econômicos. De uma vantagem locacional marcada pela abundância de recursos naturais, baixos salários e reduzidas exigências ambientais- que caracterizou o ciclo expansivo do pós-guerra- a competitividade se desloca para as **vantagens em conhecimento e informação** (tecnologia e recursos humanos) e para a qualidade e excelência do produto ou serviço. Graças aos avanços da ciência e a uma crescente consciência ecológica mundial, a qualidade se destaca como padrão de competitividade, se traduz em qualidade do meio ambiente e em busca de conservação ambiental.

A propagação e penetração desta mega-tendência no espaço mundial e as condições estruturais de cada país ou região na nova configuração tendem a produzir, em escala internacional e também nacional, uma **nova divisão do trabalho**. Os fluxos de capital e investimentos se reconcentrando em busca das novas vantagens competitivas das nações e regiões, cuja principal externalidades tende a se concentrar na qualidade dos recursos humanos. Embora os recursos humanos constituam fator de grande mobilidade no espaço, a densidade de massa crítica de conhecimento e qualificação técnico-profissional se distribui de forma desigual no território e tende a manter sua base em centros de maior atratividade.

Evidentemente que estas mega-tendências indicam um processo e enfatizam novas variáveis relevantes. O deslocamento dos eixos da competitividade não significa que a abundância e disponibilidade de recursos naturais não tem mais nenhuma importância econômica. Mas indica que mesmo o seu aproveitamento e utilização deverá incorporar massas crescentes de conhecimento e informação, contidas nas tecnologias e nos processos, principalmente como forma de assegurar sua qualidade e sustentabilidade. Assim, a revolução científica e tecnológica tanto pode permitir que países ou regiões carentes de recursos naturais ocupem posição competitiva relevante com base na densidade dos seus recursos humanos (caso clássico do Japão), como constitui uma condição par o aproveitamento (com competitividade e conservação ambiental) dos recursos naturais em países com riquezas significativas, como o Brasil.

No caso concreto do Brasil, a nova divisão nacional do trabalho tende a gerar uma **reconcentração da economia brasileira** nos grandes núcleos do Sul-Sudeste, onde estão concentradas a maior massa crítica de recursos humanos do país, o conhecimento científico e tecnológico, as melhores universidades, a tradição empresarial e gerencial, além de outras externalidades que continuam relevantes e decisivas, como a infraestrutura econômica, com destaque, naturalmente, para a infra-estrutura de comunicação (fundamental para o novo paradigma). No entanto, convém ressaltar que 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**, como diferencial de qualidade, tanto porque a cultura é um processo permanente de criação e recriação nos espaços como pelo valor econômico que o diverso tende a ganhar no contexto de globalização da economia mundial.

Estas mega-tendências mundiais penetram o Brasil e geram novos problemas e oportunidades para o desenvolvimento nacional com alternativas de formas e ritmos de inserção neste novo paradigma de desenvolvimento. Durante as duas últimas décadas, mesmo no meio de uma grande crise econômica e estagnação prolongada tem havido uma importante **reestruturação produtiva** e rápida **integração internacional**, com propagação de novas tecnologias nos processos produtivos e mudanças no perfil do comércio exterior. Em parte como decorrência de políticas explícitas e, em maior medida, como resultado de estratégias empresariais nas brechas do modelo e dos espaços mundiais, houve uma modernização da base produtiva brasileira mesmo com estagnação da economia, que inibe os investimentos e renovações dos estoques de capital. Isto, apesar da profunda crise do Estado brasileiro que tirou de cena o principal agente indutor de mudanças, pela sua incapacidade de investimento e seu imobilismo como regulador da dinâmica econômica.

A profundidade da crise do Estado e as alternativas que estão se desenhando no quadro político brasileiro parecem apontar na direção de uma grande **reforma do Estado brasileiro**, com redefinição do seu papel e das suas áreas de intervenção, especialmente sua saída de cena como investidor. Esta reforma tende a deslocar a função do Estado da intervenção direta (incluindo investimentos em estatais) para a regulação, contemplando a privatização da economia e dos serviços públicos, podendo concentrar sua atividade reguladora nas dimensões sociais, ambientais e espaciais e nas relações da economia brasileira com o contexto internacional, gerando as externalidades necessárias à competitividade nacional. Ao mesmo tempo, é provável que se intensifique o processo de **descentralização** político-administrativa do Brasil, com a redução

do peso da União na estrutura do Estado, concentrando suas responsabilidades nos segmentos estratégicos nacionais e na regulação do espaço. Deve, portanto, crescer a importância das administrações estaduais e, principalmente, municipais e locais para o desenvolvimento de regiões e sub-regiões brasileira, cabendo à União, um papel subsidiário de suporte e regulação das regras e dos investimentos nas externalidades básicas e na área social.

Ao mesmo tempo, as transformações sócio-econômicas e tecnológicas, associadas com a crise do Estado e os significativos avanços gerenciais em todo o mundo, está levando a busca de alternativas inovadoras no terreno institucional, com mudanças importantes na estrutura e organização do Estado e sua relação com a sociedade. Estaria em gestação a construção de uma nova institucionalidade compatível com os desafios contemporâneos e suas exigências de qualidade, flexibilidade, velocidade e eficiência e eficácia. Esta nova institucionalidade se caracteriza pela emergência de um segmento público não estatal que, de forma descentralizada, exerce atividades e executa ações de natureza pública, em contrato e parceria com o Estado, mas independente e com grande flexibilidade. Este componente novo do sistema institucional surge com a propagação das organizações não governamentais sem fins lucrativos e com missão de serviço público. Tendência dominante no futuro, no Brasil esta nova institucionalidade deve passar pela reestruturação do Estado, incluindo, entre outros pontos a criação do estatuto da Organização Social, em que devem ser transformada parte significativa das atuais instituições públicas estatais. Mesmo porque está consistente com as orientações da moderna gerência para o setor público, baseadas nos postulados de flexibilidade, descentralização, parceria e corresponsabilidade público-privado, participação social, e organização em rede.

Novas Idéias para Novos Desafios

As transformações na base econômica e no paradigma de desenvolvimento mundial tendem, inevitavelmente, a ter um impacto no mundo das idéias. Os problemas e alternativas abertas por estes processos demandam formulações e buscam de caminhos e modelos para as sociedades e para as nações. Coincide, portanto, com a globalização e a revolução científica e tecnológica, a formulação de uma nova proposta de desenvolvimento que incorpora com destaque as dimensões ambiental e social, no seio das transformações econômicas, viabilizadas pela mudança da base tecnológica. A síntese deste novo pensamento se manifesta na proposta de **desenvolvimento sustentável**,

como uma nova utopia realista para mobilizar as energias e influenciar as decisões sobre a sociedade e a economia futuras. Resgatando a idéia de solidariedade e compatibilizando a viabilidade de desenvolvimento com a conservação do meio ambiente- em grande parte, graças aos avanços da ciência- a proposta de desenvolvimento sustentável propugna por um equilíbrio entre a eficiência econômica, a qualidade de vida e a conservação ambiental:

Com outro enfoque mas com a mesma coerência com o contexto histórico, surgem as propostas de desenvolvimento humano e, principalmente, a visão cepalina que estabelece um a **articulação necessária** entre a **racionalidade econômica** e a **ética social**, de modo que **competitividade e (com) equidade** passam a constituir o marco central de um modelo de desenvolvimento (CEPAL, 1990). Assim, tanto a visão ética quanto o novo paradigma de desenvolvimento mundial se alinham na necessidade de desenvolvimento dos recursos humanos, expresso em educação e qualidade de vida da população, fator fundamental para a competitividade sistêmica³, entendida como a capacidade de uma economia (sub-espaco) concorrer globalmente em um contexto de intensa competição econômica. Visto numa perspectiva macroeconômica (e não estritamente empresarial), a competitividade sistêmica está "...integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero, es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico" (CEPAL, 1990, pág. 14). A equidade⁴ é um objetivo mas também uma condição para a competitividade nos novos padrões de concorrência econômica mundial. "Dicha competitividad- diz a CEPAL - debe sustentarse más en la incorporación deliberada y sistémica del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales" (CEPAL, 1990, pág. 14).

³ *A competitividade (vantagem competitiva), contudo, não pode ser considerada como um dado definitivo e inelutável, mas como algo a ser construído nas condições concretas de cada realidade. Por não se limitar ao tradicional conceito de vantagens comparativas clássicas, referidas a dotações de recursos naturais e vocações dadas, a vantagem competitiva é um processo permanente de construção e reconstrução.*

⁴ *Equidade deve ser entendida como a igualdade de oportunidades de desenvolvimento humano da população, respeitando a diversidade sócio-cultural mas assegurando a qualidade de vida e a qualificação para a cidadania e o trabalho.*

A orientação para a competitividade não pode ser confundida com uma corrida alucinada e descontrolada- de resto inviável para países e espaços subdesenvolvidos- para integração no mercado internacional; na verdade, deve ser tratada como um sistema de relações de produção para diferentes áreas mercadológicas e, para vários setores e produtos. Cada espaço deve procurar espaços de competitividade de acordo com suas condições e potencialidades, especialmente no seu entorno imediato e nos setores de maior capacidade e vantagem locacional. Não só para exportar e se integrar mundialmente, mas para vender localmente a preços inferiores aos dos produtos externos e de forma seletiva e diferenciada. O que atrai capital para investimento produtivo (vantagens locacionais) e permite uma integração na economia nacional- sem a insustentabilidade de depender eternamente dos subsídios- são as "externalidades" positivas de cada espaço econômico, com suas potencialidades: **infra-estrutura econômica, recursos humanos** (especialmente população educada e preparada profissionalmente) e **desenvolvimento tecnológico**. Cada região pode ser competitiva em muitas áreas e setores e seguramente tem vantagens competitivas a serem desenvolvidas ou exploradas, a partir das suas potencialidades, desde que sejam criadas as "externalidades" adequadas.

Evidentemente que não pode (nem deve) ser competitivo em tudo e deve buscar, seletivamente, suas áreas de potencialidade e viabilidade econômica, procurando **concentrar esforços naquilo que pode vir a ser competitivo**. Por outro lado, o destaque para a competitividade não significa que se priorize os setores que já são competitivos mas, ao contrário, que se criem as condições para que outras potencialidades possam se tornar competitivas (não são ainda mas podem vir a ser). Desta forma, mesmo os setores e atividades econômicas mais simples e, atualmente não competitivas, geradas por iniciativas locais e endógenas, devem ser orientadas para alcançar produtividade e qualidade, que as tornem competitivas no médio e longo prazos.

O desenvolvimento sustentável e as diversas nuances em torno de um novo modelo de desenvolvimento- como a transformação produtiva com equidade da CEAPL- que se oriente para a qualidade de vida da população, a equidade social e a conservação ambiental constitui hoje um referencial teórico e político fundamental para a formulação das estratégias e para a viabilização do desenvolvimento regional e local. Constitui, portanto, a base conceitual para a metodologia de planejamento do espaço sócio-ambiental.

Contemporaneidad do Planejamento

Embora ainda continue predominando no Brasil a tendência imediata das decisões e formulações políticas, com pouca base no processo de planejamento e nas escolhas estratégicas, existe uma crescente preocupação e interesse na utilização do instrumental técnico para a definição das opções e alternativas de desenvolvimento futuro. Ao mesmo tempo, consolidam-se e propagam-se na formação técnica dos planejadores as novas vertentes teóricas do planejamento, que redefinem a concepção e as técnicas de planejamento do desenvolvimento. E na medida mesmo em que se acentua a incerteza em relação às transformações do futuro e aumenta a instabilidade econômica, social e institucional do país, o planejamento torna-se uma necessidade crescente tanto quanto uma grande dificuldade.

Da mesma forma, as propostas contemporâneas de desenvolvimento, como o desenvolvimento sustentável, tendem a aumentar a importância e necessidade do planejamento como um instrumento fundamental para orientar o futuro. O planejamento e o Estado - como agente regulador - ganham maior relevância e tornam-se uma necessidade vital na medida em que se uma sociedade se oriente para o desenvolvimento sustentável e para a construção ambiental, crescimento econômico e equidade social. O peso da dimensão ambiental no desenvolvimento e a importância das externalidades positivas (especialmente qualidade e recursos humanos) para a competitividade das nações (espaços) aumentam a necessidade do planejamento e a presença do Estado na condução da economia e da sociedade. Estado terá que reforçar sua atuação precisamente nas áreas em o mercado não é eficaz como regulador espontâneo da economia e desde uma perspectiva de médio e longo prazos. O mercado é um importante mecanismo sinalizador da racionalidade econômica, orientado os investimentos com eficiência e rapidez de forma a assegurar a viabilidade. No entanto, tem eficácia tem um horizonte temporal curto e é estritamente econômico-empresarial, mostrando-se incapaz de lidar, especialmente com três componentes fundamentais para o novo paradigma de desenvolvimento, que tendem a demandar prazos longos de maturação: conservação ambiental, equidade social e equilíbrio espacial. Nestes aspectos, se não houver a ação reguladora do Estado - que introduz a visão de longo prazo e os postulados éticos e incorpora diferentes pressões sociais - a dinâmica econômica tende a comprometer a sustentabilidade no longo prazo, porque tende a promover a degradação ambiental, a concentração dos benefícios sociais e a concentração espacial da riqueza.

A complexidade que encerra o desenvolvimento sustentável, a multiplicidade de agentes, atores e instituições que deve envolver, assim como a necessidade de democracia e participação, ressalta a necessidade da ferramenta de planejamento. Como diz Sepúlveda especificamente sobre a questão ambiental, "at the national level, the sustainable development approach emphasizes the importance of market failure as a cause of natural resource degradation and the need for an efficient resource use, at the same time, recognizing the ecological and distributional constraints of the economy and the important role that the institutions play in order to achieve effective environmental management" (Sepúlveda, mimeo).

Mesmo que a tônica continue sendo os "planos-livros", estritamente limitados à realização pessoal e profissional dos técnicos e à publicidade dos políticos, o fato é que o planejamento do desenvolvimento está demonstrando uma nova vitalidade no Brasil, tanto no plano global e nacional quanto, particularmente, nos sub-espacos territoriais. Compreendendo como um **processo político com base técnica** que aponta para escolhas e decisões, o planejamento conta, atualmente, com um instrumental bastante sofisticado e recursos técnicos diferenciados que podem ser ajustados e adaptados para as realidades específicas. Sem o "voluntarismo utópico", como diz Carlos de Mattos, que caracterizou uma fase do planejamento na América Latina, nem muito menos o "pragmatismo imediatista" que ainda domina a realidade nacional, o planejamento deve ressurgir como um processo técnico e político de construção do futuro, como base para uma "utopia realista" ou um "pragmatismo utópico". Capaz de dar conta da complexidade do mundo contemporâneo, trabalhar com a incerteza e, sobretudo, lidar com a multiplicidade de opções no novo paradigma de desenvolvimento e com a perspectiva do desenvolvimento sustentável.

II. DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL

As mudanças sócio-econômicas e políticas registradas nas últimas décadas no contexto internacional, no marco geral de um novo paradigma de desenvolvimento, provocam uma importante revisão dos conceitos e propósitos tradicionais de desenvolvimento, até pouco tempo limitado a uma expectativa de crescimento econômico. Especialmente, com o realce que a questão ambiental ganha a partir da década de setenta, e graças aos grandes avanços científicos e tecnológicos, registra-se uma reviravolta fundamental nas teorias de desenvolvimento. O desenvolvimento não pode mais ser

interpretado como ganhos econômicos e mesmo sociais num horizonte de curto e médio prazos, como predominou em todo o período de auge da teoria de desenvolvimento.

Com efeito, até o final da década de sessenta, o objeto do planejamento estava limitado à economia, com algumas iniciativas complementares no terreno social, quase sempre de forma compensatória. O meio ambiente natural era uma abstração, partindo, implicitamente, da concepção de que a natureza era um dado infinito que poderia ser apropriado e explorado pela sociedade com seus instrumentos tecnológicos, para vencer a escassez e aumentar a oferta de bens e serviços. As teorias de desenvolvimento do pós-guerra, coincidindo mesmo com a minimização dos problemas ambientais - que só começam a ganhar destaque a partir da década de setenta - estavam orientadas pela racionalidade econômica e pela mobilização de capital para elevar os estoques e a capacidade produtiva das nações, ignorando as relações de troca da economia com a natureza: transformação de recursos naturais e utilização de energias. Isto, apesar dos economistas clássicos e mesmo neo-clássicos terem demonstrado, na infância da teoria econômica, interesse e preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, especialmente no que se referia à terra, como fator produtivo⁶.

O grande alerta de impacto político sobre as restrições ambientais ao processo descontrolado de crescimento da população e da economia surge no final dos anos sessenta com o primeiro relatório do Clube de Roma, chamado, muito a propósito, de "Os limites do Crescimento" (Meadows et alli, 1981). Com todas as distorções que uma abordagem excessivamente global pode ter e, apesar da grande controvérsia e críticas geradas, o trabalho do Clube de Roma colocou a questão ambiental num novo patamar técnico e político; e ganhou impulso adicional com a coincidência da grave crise do petróleo, apenas dois anos após a sua publicação. A preocupação ambiental passa a ganhar novos contornos políticos e diplomáticos pouco depois, com a Conferência Mundial do Meio Ambiente, de 1972, em Estocolmo, quando a comunidade internacional manifesta sua inquietação com os problemas ambientais em todo o mundo e os processos globais de degradação da natureza.

Nos meios especializados e no mundo acadêmico, surge, na mesma época um novo conceito para expressar as novas vertentes teóricas do desenvolvimento-

⁶ Para maiores detalhes sobre a "visão clássica dos limites do crescimento", especialmente o tratamento dado por John Stuart Mill e Alfred Marshall aos recursos renováveis, ver (Buarque, 1985), especialmente o capítulo III - Os Limites Ecológicos da Abundância.

o **ecodesenvolvimento** (Sachs, 1980)- como um caminho alternativo que incorpora o respeito aos ritmos da natureza no processo de decisão sobre o futuro. Ao mesmo tempo, especialmente nos países desenvolvidos, a consciência ecológica se manifesta de forma política nos movimentos ambientalistas e nos partidos verdes.

Apesar da visão econômica continuar dominante nas políticas e orientações estratégicas em todo mundo, a propagação e ampliação da consciência ambiental, aliada às crises do petróleo da década de setenta e à difusão das informações sobre os problemas ambientais, provocaram uma profunda mudança cultural nas últimas décadas, com repercussão nas visões e propostas de desenvolvimento. A vertente ambiental entrou nas preocupações da população e no discurso dos políticos e se traduziu, mesmo de forma modesta, em mecanismos e instrumentos de controle e reorientação dos estilos de desenvolvimento. Embora continue havendo uma distância grande entre o discurso e as efetivas transformações nos modelos de desenvolvimento, a questão ambiental se transformou no mais importante componente político deste final de século, com implicações na teoria e na prática dos formuladores de política e dos planejadores.

No final da década de oitenta, a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland) publicou o relatório, intitulado "Nosso Futuro Comum" que passou a constituir a referência central para o futuro desenvolvimento, propagando o conceito de **desenvolvimento sustentável**. Apesar de várias outras denominações que diferentes autores (ou instituições) têm dado às alternativas de desenvolvimento que quebram o economicismo tradicional- com maior ou menor convergência com a proposta da Comissão- o conceito de desenvolvimento sustentável se transforma na grande bandeira inovadora do desenvolvimento. Mesmo que sua interpretação tenha nuances e características muito diferenciadas, de acordo com a realidade e a visão política das nações e dos atores sociais, constitui um catalisador da nova "utopia" de desenvolvimento. Pela força da instituição (Nações Unidas), pela contundência do relatório e pela sua manifestação mais visível na Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, o desenvolvimento sustentável ganhou espaço no pensamento contemporâneo, nos meios acadêmicos e técnicos, nos discursos políticos e nas preocupações empresarias, passando a constituir um importante referencial para as estratégias de desenvolvimento do futuro.

Conceito de Desenvolvimento Sustentável

De acordo com a definição consagrada e simplificada da Comissão Brundtland, desenvolvimento sustentável é **"aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades"** (CMMDA, 1991), ressaltando, desta forma, uma solidariedade necessária em cada sociedade e entre as gerações, de modo a configurar um novo paradigma de desenvolvimento (Sousa, 1994). Parte, portanto, de uma base ética que remete à solidariedade e à necessidade de subordinação da dinâmica econômica aos interesses da sociedade e às condições ambientais. Como diz Sachs, o desenvolvimento sustentável cria duas solidariedades: **sincrônica**, com a geração à qual pertencemos, e **diacrônica** com as gerações futuras (Sachs, 1990). Esta se traduz, em primeiro lugar na **solidariedade inter-gerações**, de tal modo que o bem estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades e necessidades futuras. Ao mesmo tempo, pressupõe uma **solidariedade intra-geração**, segundo a qual o bem estar de uma minoria não pode ser construída em detrimento da maioria (oportunidades desiguais na geração atual). Deste ponto de vista, o desenvolvimento sustentável pressupõe **continuidade e permanência** da qualidade de vida e das oportunidades no tempo, incorporando uma perspectiva de longo prazo.

Adicionalmente a estas duas solidariedades, o desenvolvimento sustentável tem como condição uma **solidariedade inter-espacial** em cada geração, especialmente importante para países subdesenvolvidos como o Brasil e apra o enfoque espacial de desenvolvimento. A própria natureza da questão ambiental, aliada à globalização econômica, cria uma inexorável integração dos espaços em torno do ambiente natural, de tal modo que não se pode alcançar o desenvolvimento sustentável isoladamente em um país ou região, pelas intensas trocas de impactos ambientais com o contexto, cujo efeito ultrapassa as fronteiras. Da mesma forma, a sustentabilidade de um espaço (nacional ou regional) não pode ser construída às custas da insustentabilidade dos outros ou jogando os efeitos negativos para o resto do mundo.

Do ponto de vista teórico, o desenvolvimento sustentável se baseia numa **visão holística** da realidade complexa e numa **abordagem sistêmica** da totalidade complexa. Assim, o desenvolvimento é a resultante de um transformação da totalidade complexa como uma unidade formada de elementos que compõe subsistemas integrados com relações de restrições ou constrangimentos e mecanismos de regulação e controle: Economia, Sociedade e Ecologia são subsistemas da totalidade complexa, constituindo

uma identidade integrada e organizada cada um definindo as restrições e constrangimentos sobre os outros. O ponto de partida desta abordagem teórica remete ao processo de **entropia**, que resulta do segundo princípio da termodinâmica, segundo o qual "en todo proceso real se pierde energía potencial útil" (Odum, 1980, pg. 46), energia que "se degrada pasando de una forma de energía capaz de provocar fenómenos a una forma que no es capaz de hacerlo" (Odum, 1980, pg. 46). Este define os limites e restrições naturais (sub-sistema ecológico) da economia, na medida em que uma natureza finita não poderia suportar um processo infinito de expansão da população e da economia. Segundo o princípio da física, a natureza tende a uma permanente perda de energia, acentuada com a transformação de uma forma de energia em outra- componente central da economia moderna- como consequência, ocorre uma alteração qualitativa de uma energia disponível para energia não disponível, sem possibilidade de volta de uma situação de alta entropia para baixa entropia (Brueseke, 1994).

Não obstante esta tendência à entropia, a natureza desenvolve processos de organização que compensam a desorganização da matéria, no que Morin classifica de **neguentropia**. "Enquanto o segundo princípio significa entropia crescente- lembra Morin- quer dizer, tendência para a desordem molecular e para a desorganização, a vida, pelo contrário, significava tendência para a organização, para a complexidade crescente, isto é, para a neguentropia". Para Morin, o "ecossistema é co-organizador e co-programador do sistema vivo que nele se integra (Morin, 3ª Edição, pag. 26), de tal modo que a natureza não é desordem, passividade, meio amorfo: é uma totalidade complexa. Na verdade, ordem e desordem se alimentam mutuamente e interpenetram, "... esta ordem que se alimenta da desordem para a sua própria organização, sem nunca chegar a esgotá-la totalmente, é, **isso mesmo, o sinal, o índice, da complexidade**" (Morin, 3ª Edição, pag. 39), com toda a ambigüidade que encerra.

A relação entre a entropia e a neguentropia é resolvida com base na noção de **informação**, que, segundo o autor, "é o paradoxo da organização viva, cuja ordem informacional que se constrói no tempo parece contradizer um princípio de desordem que se difunde no tempo" (Morin, 3ª Edição, pag. 43), de tal modo que "...o conjunto das restrições, das interações, das interdependências no seio de um nicho ecológico constitui, apesar de, e por intermédio de acasos e incertezas, uma auto-organização espontânea. Com efeito, criam-se e recriam-se equilíbrios entre os índices de reprodução e dos índices de mortalidade" (Morin, 3ª Edição, pag.25).

De acordo com a abordagem de Morin, ordem e desordem estão estreitamente vinculados, o torna a vida- portanto os sistemas complexos sócio-ambientais- um "...sistema de reorganização permanente baseado numa lógica da complexidade" (Morin, 3ª Edição, pag.22). Em outras palavras, a natureza tem mecanismos próprios que combinam um permanente processo de degeneração e regeneração, acompanhado do aumento da complexidade. O sistema complexo é capaz, segundo Morin de **regenerar, reconstituir, reproduzir os elementos que se degradam, auto-reparar-se e pode funcionar apesar da avaria local** (Morin, 3ª Edição).

A complexidade representa formas mais elevadas de organização e também de auto-organização, que, no entanto, aumenta o grau de incerteza e desordem. "Não só significava que a máquina natural põe em jogo um número de unidades e de interações infinitamente mais elevado do que a máquina artificial, mas também significava que o ser vivo está submetido a uma lógica de funcionamento e de desenvolvimento completamente diferente, lógica essa em que a indeterminação, a desordem, o acaso intervêm como fatores de organização superior ou de auto-organização" (Morin, 3ª Edição, pag. 24). A contraface desta capacidade de elevação da complexidade e auto-organização é a indeterminação e o acaso como fatores de organização superior dos sistemas vivos.

A proposta de desenvolvimento sustentável deve ser formulada a partir deste enfoque de complexidade e considerando as restrições estruturais da organização do sistema sócio-ambientais. Por outro lado, a visão ética da solidariedade passa necessariamente por um longo caminho mediado por escolhas políticas e pelas condições complexas da realidade e seus conflitos e tensões internas. Desta perspectiva, **desenvolvimento sustentável** pode ser conceituado, de forma mais operacional como o "processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o **crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social**, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações" (Buarque, 1994). Qualificando melhor, o conceito encerra três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes no processo do desenvolvimento, diferenciando os componentes econômicos, sociais e ambientais da proposta:

1. **a Elevação da Qualidade de Vida e a Equidade Social** constituem **objetivos** centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.

2. a **Eficiência Econômica** e o **Crescimento Econômico** constituem **prerequisitos fundamentais**, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade. Desta forma, representa uma condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento sustentável.

3. a **Conservação Ambiental** é um **condicionante decisivo** da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras e equidade social sustentável e contínuo no tempo e no espaço.

O componente realmente novo da proposta reside na integração dos propósitos sociais, econômicos e ambientais, orientados para a qualidade de vida e compreendendo as interações e restrições diferenciadas que os subsistemas criam entre si. E, especialmente, sua busca de **compatibilização**, necessária mas também possível, entre os segmentos do sistema complexo, possibilidade que, no entanto, tem condições particulares no tempo, de acordo com as circunstâncias específicas da realidade, entendido, portanto, como um processo. Apresentado como uma postura do decisor, o processo de desenvolvimento sustentável deve se basear no chamado tripé mágico defendido por Sachs: **prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social** (Sachs, 1990). A prudência ecológica significa poupar recursos naturais administrados com a preocupação em garantir a continuidade e a regularidade da atividade econômica e a qualidade do ambiente, condição para a qualidade de vida, eficiência econômica representa a capacidade de produzir mais e melhor com economia de recursos, capital e trabalho, particularmente, e justiça social significa oportunidades semelhantes para a população.

Nos valores contemporâneos, contudo, não se pode limitar a qualidade de vida à disponibilidade de bens e serviços (materiais, ambientais e espirituais). A democracia e a liberdade, assim como a integração participativa do cidadão na vida política e social constitui também um bem de grande valor para a qualidade de vida. Por isso, **democracia e participação** representam objetivos adicionais a serem perseguidos pelo desenvolvimento sustentável, pelo que representam em qualidade. Desta forma, o desenvolvimento sustentável deve ampliar a consolidar a democracia e criar instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório. Por outro lado, a participação representa ainda uma condição fundamental para a sustentação e viabilidade política dos caminhos e mudanças necessárias ao desenvolvimento, como um meio para assegurar a equidade social (efetividade das políticas). Assim, deve-se acrescentar aos três fatores originalmente

explicitados no conceito de desenvolvimento sustentável a busca da democracia e da participação, como um fim e um meio, ao mesmo tempo.

A democracia consiste, na verdade, em uma forma determinada de organização do processo decisório, através do qual se negociam e se operacionalizam as escolhas da sociedade com relação às dimensões e suas prioridades. A sociedade faz suas opções através das vias políticas, entre as quais a participação social representa a forma mais avançada e democrática, permitindo uma mais ampla e equilibrada negociação dos interesses dos atores sociais. A democracia e a participação constituem uma dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável, uma vez que define esta forma diferenciada de organização dos atores na decisão sobre a articulação das dimensões econômica, social, ambiental e tecnológica no tempo e no espaço.

Na análise das relações entre as diversas dimensões (subsistemas) o **progresso técnico** deve ganhar um papel significativo como componente mediador das interações e processos complexos, especialmente quando se trata das trocas entre o econômico e o ambiente natural. No entanto, não constitui um objetivo do desenvolvimento sustentável, mesmo que seja um dos mais relevantes instrumentos para a viabilidade da compatibilização do crescimento econômico com a conservação ambiental. O conjunto de objetivos e condicionantes do desenvolvimento sustentável, envolve relações bastante complexas entre as diversas dimensões e subsistemas da realidade com processos e dinâmicas nem sempre convergentes e combinadas no tempo e no espaço (Buarque, 1994). A compreensão destas relações, que estabelecem as condições e caminhos para a construção do desenvolvimento sustentável constitui o primeiro passo para a sua introdução como referência para o planejamento e a tomada de decisões com relação ao futuro.

Novo Paradigma e Estilos de Desenvolvimento

O desenvolvimento sustentável representa um novo paradigma de desenvolvimento ou a construção de um estilo de desenvolvimento centrado na equidade social com conservação ambiental, baseada na eficiência e ampliação da base econômica. Constitui uma alternativa ao estilo de desenvolvimento predominante, claramente insustentável seja pela desigualdade social e pobreza, seja pela degradação da natureza e do meio ambiente. Esta transição de um estilo insustentável para um sustentável enfrenta, contudo, grande rigidez e restrições estruturais, que demandam

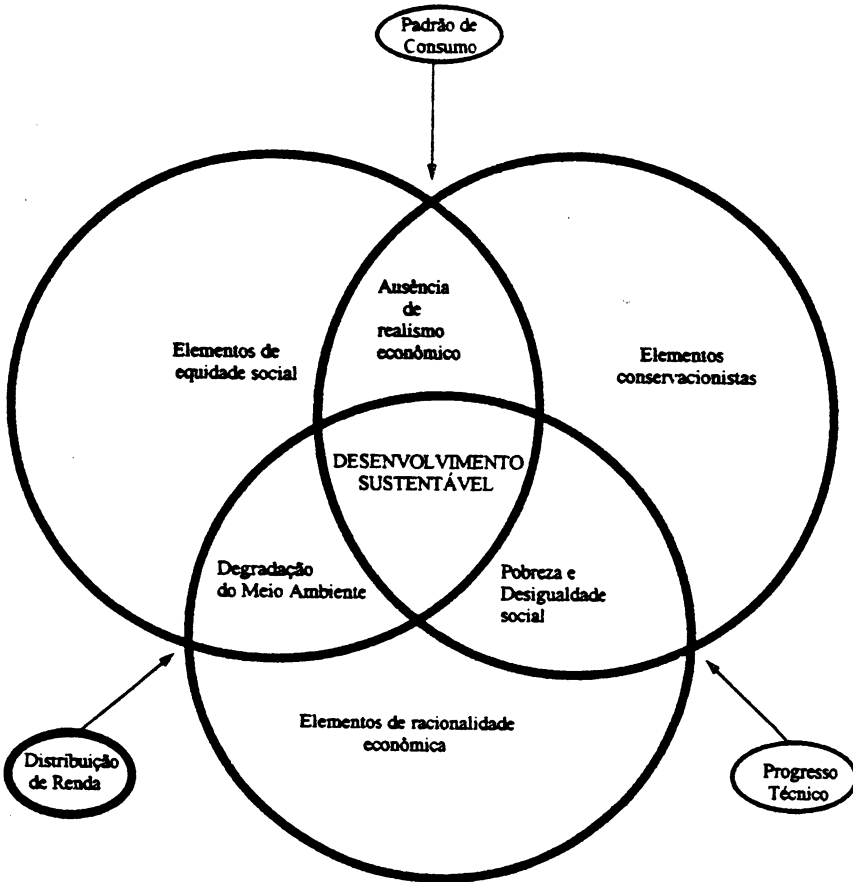
tempo e iniciativas transformadoras da base da organização da sociedade e da economia.

No fundamental, considerando a rigidez estrutural do modelo de desenvolvimento prevalecente, o desenvolvimento sustentável é um processo e meta a ser alcançada no médio e longo prazo, no qual deve reorientar o estilo de desenvolvimento, enfrentando e redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Este processo encerra, contudo, problemas e tensões entre os objetivos e dinâmicas das diversas dimensões envolvidas, particularmente a eficiência econômica, a equidade social e a conservação ambiental. Como mostra o Gráfico 2, expressando cada uma destas dimensões por uma grande circunferência, existem espaços de convergência mas também grandes áreas de desencontros, indicando condição de insustentabilidade. Portanto, o desenvolvimento sustentável é o processo que leve a uma ampliação da **área de interseção dos três círculos**, combinando equidade social, conservação ambiental e racionalidade ou eficiência econômicas. Quanto maior esta área de interseção, mais sustentável o desenvolvimento e a compatibilização dos objetivos econômicos, sociais e ambientais; e quanto mais estreita a referida área maior o grau insustentabilidade do desenvolvimento em determinada realidade, combinando inviabilidade econômica, pobreza e desigualdade social e degradação ambiental.

De forma simplificada, pode-se adiantar que os fatores de convergência dos objetivos diferenciados das dimensões na formação da área de interseção dependem de três grandes componentes constituintes do estilo de desenvolvimento: **padrão de consumo da sociedade**, **base tecnológica dominante no processo produtivo** e **estrutura de distribuição de rendas**, cada um com sua própria lógica e autonomia (mas também com relações de intercâmbio e mútua influência).

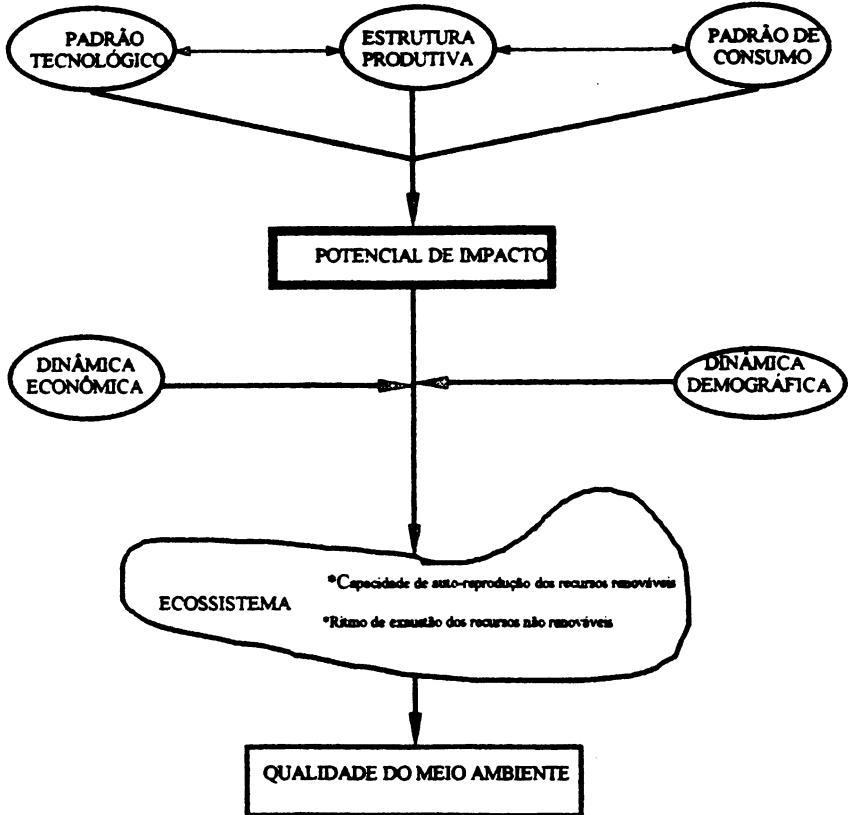
A mudança no padrão de consumo (moderação e orientação para bens e serviços de baixo impacto e renovável) permite um equilíbrio entre equidade social e conservação ambiental, com redução do impacto ambiental das expectativas de consumo da população (articula a dimensão social e a ambiental). O progresso técnico aumenta a racionalidade e o crescimento econômico e viabiliza uma maior compatibilidade com a conservação ambiental (articula a dimensão econômica e a ambiental). E, finalmente, a distribuição de renda promove a equidade social e sua consistência com a racionalidade e o crescimento econômicos.

**Gráfico Nº2.
Desenvolvimento Sustentável**



Fonte: Baseado em esquema de autor não identificado

**Gráfico N°3.
Estilo de Desenvolvimento
e Meio Ambiente**



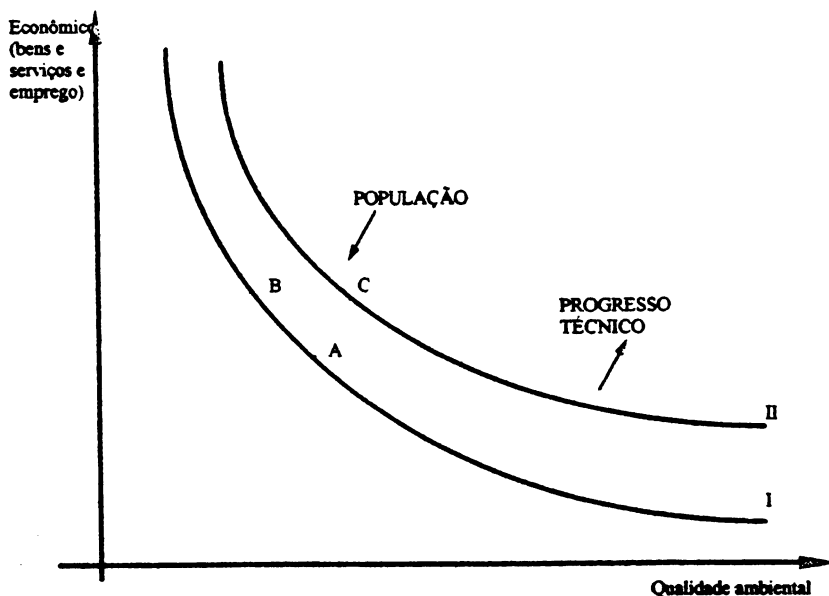
Estes componentes vão compor o estilo de desenvolvimento com diversos graus de sustentabilidade. No que se refere especificamente à conservação dos ecossistemas, os estilos de desenvolvimento apresentam diferentes Potenciais de Impacto, decorrentes da combinação decorrentes da forma de organização da economia e da sociedade. O impacto efetivo de transformação do meio ambiente será a resultante da relação do potencial de impacto com as características dos ecossistemas em que atuam. Como mostra o Gráfico 3, podem ser ressaltados como fatores centrais deste estilo de desenvolvimento e sua relação com os ecossistemas, a **estrutura produtiva**, a **base tecnológica** e o **padrão de consumo** da sociedade, de cuja combinação decorre, em cada realidade, uma interação com o ambiente natural. A dinâmica populacional e o ritmo de expansão da economia definem a tendência de ampliação da pressão ambiental para dado estilo de desenvolvimento. Coincide com a visão de Sachs, segundo a qual, "au même taux de croissance peuvent correspondre des taux d'exploitation de la nature très différents, selon les modalités de cette croissance et les usages qu'on en fait" (Sachs, 1980, pag. 29).

As relações entre as dimensões e os propósitos econômicos, sociais e ambientais contêm, fortes elementos de rigidez estrutural que devem ser enfrentados no esforço de construção do desenvolvimento sustentável. Podem ser destacadas três relações particularmente complexas entre as dimensões, apresentadas separadamente para facilidade do tratamento analítico: econômico e ambiental, social e ambiental e tecnológico e social. A dimensão tecnológica tende a desempenhar um papel positivo de distensão da rigidez das outras relações pode apresentar uma tensão na sua relação específica com a dimensão.

a) Trade-Off entre Crescimento Econômico e Conservação Ambiental

Para um mesmo estilo de desenvolvimento, expresso por relações estruturais de produção e padrão tecnológico, o crescimento econômico tende a elevar a pressão sobre o meio ambiente natural. De modo que, para um aumento da qualidade de vida decorrente da oferta de emprego e de bens e serviços adicionais na sociedade, deve corresponder uma redução da qualidade do meio ambiente (evidentemente com as devidas simplificações e com naturais defasagens no tempo). Como procura mostrar o Gráfico 4, para um mesmo estilo de desenvolvimento (que tendem a ter uma grande rigidez estrutural no tempo) as escolhas da sociedade se limitam a troca de ganhos em uma dimensão por perdas equivalentes na outra.

Gráfico Nº4.
Trade-Off entre Econômico e Ambiental



O deslocamento do ponto A para o ponto B representa um aumento da produção econômica- gerando emprego renda adicional e elevando a oferta de bens e serviços que, não obstante, provoca uma redução proporcional na qualidade do meio ambiente (degradação do patrimônio natural, poluição ambiental ou deterioração dos recursos ambientais). Apenas quando houver uma mudança estrutural (estilo de desenvolvimento) será possível uma melhoria conjunta da oferta de bens e serviços e emprego e renda, por um lado, e conservação dos recursos e melhoria da qualidade do meio ambiente. Portanto, as base do desenvolvimento devem ser alteradas para que se obtenha, ao mesmo tempo, uma melhoria da qualidade pela via econômica e pela via ambiental. A passagem da Curva 1 para a Curva II representa uma mudança de estilo de desenvolvimento, favorecida por alterações na estrutura produtiva e principalmente na base tecnológica, com os avanços resultantes do progresso técnico. Desta forma, o progresso técnico (assim como mudanças na estrutura produtiva e na organização da produção) permitem

arrefecer o trade-off entre o crescimento econômico e a conservação ambiental, levando a curva para níveis de menor rigidez. Por outro lado, o aumento da população tende a reforçar o trade-off, puxando a curva para nível de maior rigidez. Tão importante quanto o simples deslocamento da curva para patamares mais altos e, portanto, menor nível de rigidez estrutural, será, contudo, a alteração na sua curvatura, criando novas bases de organização da economia e da sociedade.

É importante ressaltar, por outro lado, que o crescimento econômico gera também excedentes econômicos passíveis de serem utilizados como investimento, tanto na recuperação e conservação de recursos naturais quanto, principalmente, no desenvolvimento científico e tecnológico, que permita alterar o estilo de desenvolvimento: aproveitamento dos recursos renováveis de forma renovável, redução dos impactos ambientais do processo produtivo, reciclagem de materiais e efluentes, e viabilização do aproveitamento de novas fontes energéticas e recursos naturais não renováveis. A pesquisa e o desenvolvimento tecnológico demandam investimentos elevados e crescentes nas novas áreas de fronteira, fundamentais para a redução do trade-off econômico-ambiental, que só estarão disponíveis na medida em que a sociedade consiga gerar excedentes econômicos.

Além disso, como diz Sachs, "em muitos casos, a prudência ecológica se autofinancia até em termos econômicos tradicionais. Por exemplo, a transformação do lixo em riqueza, através de reciclagem, composição ou extração de energia, pode vir a ser um empreendimento lucrativo. O problema, portanto, não consiste na escolha entre crescimento e qualidade do ambiente, mas sim em tentar harmonizar objetivos sócio-econômicos e ambientais, mediante a redefinição de padrões de uso de recursos e das finalidades do crescimento" (Sachs, 1986, pg. 71). O que, contudo, depende de soluções tecnológicas e organizacionais, que demandam pesquisas e inovações com lento processo de maturação e grande esforço em recursos humanos e financeiros.

Como orientação para a construção de um modelo sustentável de desenvolvimento deve-se partir de três princípios básicos de relacionamento da economia com o ambiente natural, de modo de implementar mudanças que reduzam o trade-off entre as dimensões e os objetivos:

i. a taxa de exploração dos recursos naturais renováveis pela economia deve ser inferior à sua taxa de regeneração, resultante das características dos

ecossistemas específicos em que se realizam as atividades econômicas. O limite, portanto, do aproveitamento econômico dos recursos naturais deve ser definido pela sua capacidade regenerativa.

ii. a taxa de emissão de efluentes (waste) das atividades econômicas deve ser inferior à sua capacidade assimilativa dos ecossistemas em que são depositados, de modo que o limite deste processo será definido pela sua capacidade de assimilação.

iii. a taxa de exploração (esgotamento) dos recursos não renováveis pela economia deve ser inferior a taxa de criação de substitutos (renováveis ou não), de modo a impedir o estrangulamento e insustentabilidade no médio e longo prazos, quando se esgotem os recursos (Daly, 1991).

No entanto, este equilíbrio entre a dinâmica econômica e as condições do meio ambiente natural requer um processo mais ou menos longo de maturação do processo de reorganização do desenvolvimento, na medida em que a relação entre estas taxas depende do estilo de desenvolvimento e, em grande parte, do padrão tecnológico dominante. Inovações tecnológicas podem levar a uma redução da taxa de exploração, a uma moderação da tensão entre as duas taxas, à diminuição da taxa de emissão de efluentes, à poupança e reciclagem de recursos não renováveis (ampliando o prazo de esgotamento), assim como na criação de substitutos.

b) Circulo Perverso de Pobreza e Degradação Ambiental

A pobreza é, ao mesmo tempo, um sintoma e manifestação da poluição ambiental- a poluição dos pobres- e uma das causas do agravamento dos problemas ambientais, gerando uma pressão própria e diferenciada sobre o meio ambiente (mesmo que não utilizem tecnologias de maior poder transformador da natureza). Esta interação perversa se manifesta, de um lado, nas conseqüências da poluição sobre as condições de vida dos pobres e, do outro lado, pelo efeito que os pobres tendem a provocar no meio ambiente, compelidos a destruir, no curto prazo, precisamente os recursos nos quais se baseiam as suas perspectivas de subsistências a longo. Vulneráveis e expostos à degradação ambiental, os pobres têm poucas alternativas econômicas à "super-exploração dos recursos naturais" (Mink, 1993). "The poor- afirma Mink- are the most vulnerable in terms or exposure to certain types of pollution, such as unclean water that carries infectious and parasitic diseases" (Mink, 1993); e, ao mesmo tempo, "environment degradation

depresses the poor's income by diverting more time to routine household tasks such as fuelwood collection and by decreasing the productivity of the natural resources from which the rural poor are most likely to wrest a living" (Mink, 1993).

A degradação ambiental da pobreza não se manifesta apenas na deterioração do ambiente natural em que habitam mas também das suas condições e relações sociais, dominada pelo analfabetismo, pela super-população e super-aglomeração das famílias, das péssimas condições habitacionais, da fome e desnutrição. Na verdade, a degradação ambiental nos países e regiões pobres é uma síntese perversa de **poluição da pobreza e deterioração do excesso de riqueza**, a pobreza e o mau uso da riqueza, como diz o PNUMA- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (citado por BRASIL/Presidência da República, 1992).

A existência de elevados níveis de pobreza em uma sociedade tende, por outro lado, a criar uma acentuada orientação para o imediato, gerando um imediatismo nas práticas econômicas e sociais e nas escolhas políticas, comprometendo a solidariedade entre as gerações. A pressão dos pobres pela sobrevivência gera o efeito imediato sobre o meio ambiente e um impacto sobre as orientações e decisões políticas. Configura-se, assim, uma espécie de "preferência pelo curto prazo" (Buarque, 1991), que se contrapõe ao desenvolvimento sustentável, transbordando do cotidiano das populações pobres para as expectativas e propostas de desenvolvimento. Além das conseqüências diretas da pobreza sobre o meio ambiente, também em termos éticos e políticos, a solidariedade inter-gerações torna-se mais difícil quando inexistente a solidariedade intra-geração, com uma parcela significativa da população sobrevivendo à margem da sociedade e em condições de miséria humana.

A relação entre pobreza e meio ambiente é sempre mediada por algumas variáveis centrais que decorrem das características próprias dos estilos de desenvolvimento de cada sociedade. "O círculo vicioso da degradação social e ambiental- afirma documento do governo brasileiro- se estabelece, não como resultado de processos absolutamente independentes, e tampouco causais entre si, senão a partir de um estilo de desenvolvimento que dispõe sobre os padrões de articulação entre os seres humanos, assim como entre estes e a natureza" (BRASIL/Presidência da República); ou seja, "...os problemas ecológicos traduzem iniquidades de caráter social e político (os padrões de relação entre seres humanos e a forma como está organizada a sociedade), assim como decorrem de distorções estruturais da economia (padrões de

consumo da sociedade) e a forma como esta se organiza para satisfazê-la" (BRASIL/Presidência da República).

Além da dimensão econômica, já referida anteriormente, devem ser considerados dois outros componentes decisivos de mediação da relação entre pobreza e meio ambiente: a **dinâmica populacional** e os **padrões de consumo** dominantes na sociedade. Os países subdesenvolvidos costumam apresentar altas taxas de crescimento populacional- com fertilidade diretamente proporcional à pobreza e às faixas de população de renda baixa- que reduz a demanda efetiva da economia pela insuficiência de renda de parcelas elevadas da população de renda baixa- que reduz a demanda efetiva da economia pela insuficiência de renda de parcelas elevadas da população; não obstante, com a concentração de renda que leva à pobreza, apresentam padrões de consumo diversificados com sofisticação nas camadas mais ricas da população, registrando uma combinação perversa de **subconsumo da maioria e excesso de consumo e de sofisticação da minoria** de altas rendas. Deste ponto de vista, paradoxalmente, funciona como se a pobreza representasse uma forma de redução da pressão ambiental do estilo de desenvolvimento enquanto a degradação ambiental modera a expansão da população. O primeiro porque os baixos níveis de consumo (subconsumo) dos pobres sustenta o nível de consumo global (consumo per capita) em patamares moderados; e o segundo, porque a deterioração da qualidade de vida das populações pobres reduzem o ritmo de crescimento da população como consequência das altas taxas de mortalidade, no perverso estilo malthusiano, precisamente nas camadas da população, normalmente, com mais elevada fertilidade (Buarque e Sousa, 1995).

O padrão de consumo é outra variável central na determinação das relações da economia (também mediado por aspectos tecnológicos e organizacionais) e da sociedade com o ambiente natural. O nível de pobreza e, mais particularmente, a concentração de renda que a condiciona, constituem fatores essenciais para a definição dos padrões de consumo, tanto em quantidade quanto em qualidade, na medida em que distribui poder de compra na sociedade. O nível e a qualidade concreta do consumo na sociedade decorrem da estrutura de distribuição da renda, que aloca, para diversos grupos sociais massa de recursos para sua posição no mercado. Desse forma, a **concentração de renda** nas sociedades subdesenvolvidas, causa principal da pobreza e exclusão social, condiciona determinado padrão de consumo particularmente orientado para a degradação ambiental (Sachs, citado por Guzman, 1989). A estrutura de distribuição de rendas condiciona a intensidade e qualidade do consumo na sociedade e estes dois determinam as pressões ambientais.

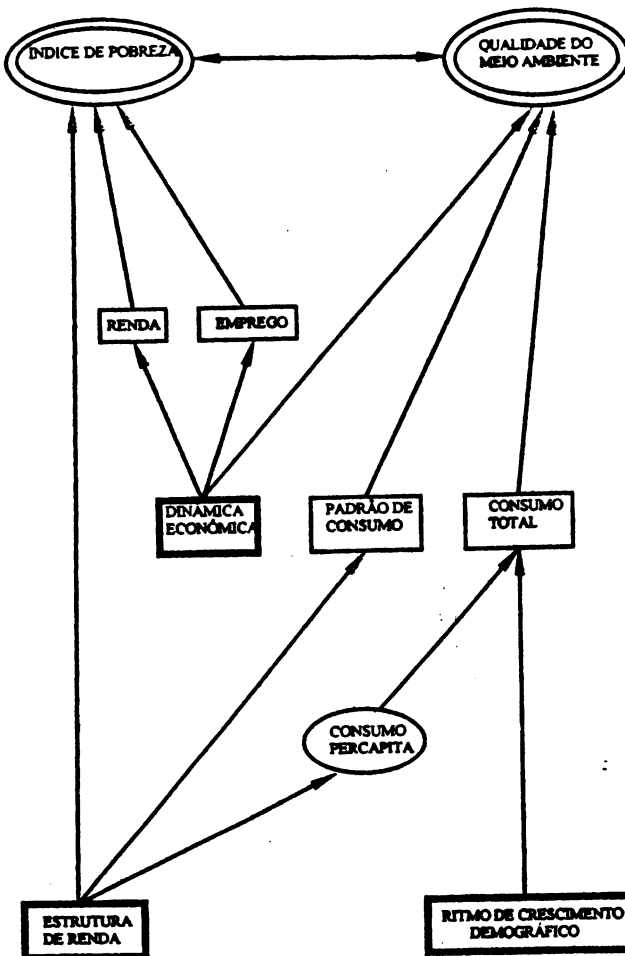
Esta interação complexa entre pobreza e meio ambiente e destas duas variáveis com as dimensões mediadoras da relação, **população, padrões de consumo e dinâmica econômica**, podem ser visualizadas no esquema simplificado do Gráfico 5. Para uma estrutura de distribuição de renda (que, evidentemente, não é uma variável autônoma mas ponto de partida da análise). Cada sociedade terá um nível de consumo per-capita e um padrão de consumo (qualidade). O produto do consumo per-capita pela população, que resulta da taxa de crescimento demográfico definirá o consumo global da sociedade, em termos de bens e serviços que são produzidos (ou importados) e consumidos, com diversos níveis de eficiência energética (ignorados nesta análise simplificada). A combinação do consumo global pelo seu padrão qualitativo será a base de uma pressão antrópica sobre os ecossistemas, com maior ou menor impacto dependendo das condições de reprodução dos mesmos. Na outra direção, a dinâmica econômica- com estreita interação com o consumo da sociedade- deve gerar emprego e renda, por um pressão ambiental, que depende da estrutura produtiva e do padrão tecnológico dominante. A estrutura de distribuição de renda também influencia diretamente sobre o índice de pobreza e este estabelece, igualmente, relações diretas, nos moldes analisados antes: a baixa qualidade ambiental gerando pobreza e esta criando uma pressão antrópica adicional sobre os ecossistemas (Buarque e Sousa, 1995).

A diminuição da pobreza passa, necessariamente pelo crescimento econômico, capaz de gerar emprego e renda e elevar a arrecadação pública, indispensável para a efetivação de investimentos em infra-estrutura social urbana nas favelas (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e lixos, controle da poluição hídrica industrial e drenagens), e pela distribuição de renda. A importância da dinâmica econômica na redução da pobreza evidencia um problema teórico e prático adicional pelo impacto oposto (ao efeito positivo de moderação da pobreza) que tende a gerar no ambiente natural para uma dada população e com um determinado padrão de consumo, o crescimento econômico (mantido o padrão tecnológico), promove uma moderação da pobreza mas gera uma pressão ambiental (Daly, 1991, pag. 7).

O outro caminho de combate à pobreza- a distribuição de renda dos mais ricos para os mais pobres- também encerra um trade-off e certa rigidez estrutural entre os ganhos e perdas no terreno social e ambiental. Deve reduzir o problema social- e a pressão ambiental da pobreza- mas tende a elevar o consumo e alterar seu perfil e padrão dominante, com um resultado síntese provavelmente negativo sobre o ambiente natural (evidentemente se for considerado a manutenção- especialmente, no curto prazo- das outras

variáveis, como população e base tecnológica). A desconcentração da renda em favor dos mais pobres incorpora ao mercado uma massa significativa de novos consumidores na expectativa de satisfazer suas necessidades básicas, mas também reproduzindo, nos limites do seu poder de compra, padrões gerais de consumo dominantes na sociedade e veiculados pelos instrumentos de propagação de ideologias.

Gráfico N°5. Relações entre Pobreza e Meio Ambiente



Fonte: (Buarque e Sousa, 1995)

Se considerarmos, por outro lado, que a redução da pobreza não passa apenas pela redistribuição da riqueza mas, também pelo aumento da renda e das oportunidades de emprego-mecanismos centrais de inserção e acesso à renda-fica implícita a tendência a uma maior pressão ambiental no esforço de redução da pobreza (Varela, 1994). Assim, dadas certas condições e a natureza e direção da desconcentração de renda, poderá ocorrer um aumento da pressão ambiental no curto e, talvez, médio prazo, na medida em que a população ainda cresce bastante e se eleva, rapidamente, o consumo per capita, em grande parte, reproduzindo o padrão de consumo (inércia e memória coletiva de expectativas de consumo).

A desconcentração da renda, num primeiro momento- e até que as expectativas de consumo do inconsciente coletivo possam ser redesenhadas-aumenta o volume total de consumo (consumo per capita) ao mesmo tempo em que desloca o foco do consumo para bens duráveis industrializados mesmo menos sofisticados, com grande impacto ambiental, da mesma forma que, como vimos, a concentração de renda tende a moderar o consumo per capita e sofisticar o padrão de consumo, contendo a pressão ambiental, por um lado, e criando padrões qualitativos de grande impacto.

Em todo caso, o perfil do consumo gerado por esta concentração não leva apenas- de forma simplista- a bens e serviços ambientalmente agressivos, como os produtos industrializados de consumo duráveis, mas também a serviços sociais e culturais sofisticados com baixo ou nenhum impacto ambiental. Mas a relação não é linear e simplificada. Porque a mesma concentração de renda que define uma qualidade de consumo impactante sobre o meio ambiente tende a reduzir o consumo per capita; ou, visto de outra forma, a desconcentração de renda orienta a uma redefinição do padrão de consumo, ao mesmo tempo em que eleva o consumo per capita.

A distribuição de rendas tem, na verdade, um duplo efeito sobre o consumo: a definição do **consumo per capita da população**, que será tanto maior quanto mais distribuída for a renda, mesmo porque, a "propensão a poupar" da sociedade é crescente com a renda (tanto visto globalmente, como para cada faixa de renda); e a definição da **qualidade deste consumo**, com diferentes pesos para o tipo de bens e serviços que tendem a ser mais demandados pelo conjunto da sociedade, de modo que quanto mais bem distribuída a renda, maior o peso relativo dos bens de consumo não duráveis ou duráveis menos sofisticados no consumo total.

Para que seja sustentável- portanto, com redução do impacto ambiental- a redução da pobreza que depende da dinâmica econômica e da distribuição de renda, demanda medidas compensatórias e reorientadoras nas outras variáveis-chaves, particularmente na taxa de crescimento da população e nos padrões de consumo. A tendência natural de alteração destes padrões parece levar a uma moderada diminuição da sofisticação dos bens e serviços consumidos mas com uma elevação da demanda por bens de consumo duráveis. De tal forma que, o resultado final não será necessariamente de formação de um perfil de consumo de menor impacto ambiental, podendo em certos casos de distribuição, provocar o inverso: aumento do consumo per capita com redefinição do padrão de consumo para elevação dos bens e serviços duráveis pouco adaptados às condições ambientais.

Como orientação básica para organização das iniciativas para a reorientação do estilo de desenvolvimento da perspectiva das relações entre a dimensão social e a ambiental, devem ser considerados os seguintes princípios:

- i. O crescimento da economia deve ser acompanhada de tendência superior de redução dos índices de pobreza, através da geração de renda e emprego e dos investimentos públicos em educação e infraestrutura social básica (incluindo recuperação e conservação ambiental).
- ii. A taxa de crescimento da população deve ser moderada para se ajustar a capacidade de suporte dos ecossistemas, aliviando a pressão ambiental da expansão demográfica.
- iii. a desconcentração da renda deve ser acompanhada de uma alteração no padrão de consumo dominante, de modo a aliviar a pressão ambiental que resultaria da elevação do consumo per capita (decorrência da desconcentração da renda).

c. *Conflito entre Progresso Técnico Emprego*

Foi ressaltado, até agora, a importância do progresso técnico como condição fundamental para a redução do trade-off entre crescimento e racionalidade econômica, por um lado, e conservação ambiental, por outro, criando as bases para a mudança de estilo de desenvolvimento. As mudanças tecnológicas promovem a elevação da produtividade do processo produtivo, assegurando a competitividade da economia e aumentando a qualidade dos produtos,

portanto, ampliando a massa de excedente econômico potencial em determinado espaço econômico. Além disso, como foi apresentado antes, com as alterações nos padrões de relação com a natureza e com o crescimento econômico com redução da pressão antrópica sobre os ecossistemas (redução do potencial de impacto).

Este é o lado positivo das inovações tecnológicas para o desenvolvimento sustentável. No entanto, dadas certas condições de organização da produção e da sociedade, o progresso técnico pode gerar resultados negativos na qualidade de vida e na equidade social, através do **desemprego tecnológico**, que constitui elemento de insustentabilidade social. O aumento da produtividade do trabalho permite o crescimento da produção mesmo com redução do contingente de pessoal ocupado; o que provoca uma tendência a demissão, substituindo o homem pela máquina e por processo mais sofisticados, seguros e padronizados, como está, efetivamente ocorrendo em todo o mundo contemporâneo, com a revolução científica e tecnológica. Como os mecanismos de distribuição de renda e riqueza na sociedade capitalista passam pelo trabalho e pelo emprego, o desemprego tecnológico tende a produzir uma desigualdade na sociedade: massa de desempregados sem acesso a renda (na melhor das hipóteses vivendo de seguro-desemprego) e segmentos empregados com salários crescentes.

Entretanto, não se pode generalizar para o conjunto da economia o desemprego tecnológico registrado no âmbito empresarial, normalmente concentrado em segmentos e setores de modernização. A dinamização da economia e o aumento dos excedentes econômicos que costumam acompanhar os períodos de modernização tecnológica- gerados pela elevação da produtividade- tendem a promover investimentos adicionais em novos setores e ramos produtivos, que passam a absorver contingentes crescentes de força de trabalho; em grande parte, estes novos setores e ramos decorrem de demandas novas criadas pela modernização nos segmentos econômicos tradicionais ou são novos produtos e serviços criados na economia. Assim, exceto os períodos de transição e instabilidade, o desemprego tecnológico, visível no nível microeconômico das unidades produtivas (ou setores), não se manifesta no conjunto da economia e da sociedade na mesma dimensão.

A drástica redução da mão de obra ocupada na agricultura, durante toda a história do capitalismo moderno, teria provocado um desastre social e também econômico insustentável se não tivesse sido acompanhada da fantástica expansão da indústria e do terciário- incluindo os serviços públicos- com novos produtos e serviços. Agora a economia mundial experimenta um intenso

processo de reestruturação produtiva, especialmente no setor industrial- com redução da mão de obra ocupada como resultado da automação industrial- em grande parte acompanhada da expansão de novos produtos e, principalmente, do crescimento do terciário e do quaternário; estes passam a mobilizar novos e crescentes contingentes de trabalhadores, mesmo que também estejam passando por uma importante modernização tecnológica. Este não é um processo automático e o ritmo de absorção de novos contingentes não será necessariamente igual ao da destruição de empregos pela revolução industrial, o que depende de vários fatores econômicos, sociais e, sobretudo institucionais (mecanismos de regulação do Estado).

Entre os mecanismos institucionais de regulação, a redução do tempo de trabalho tem sido também fator eficaz de moderação do impacto do desemprego tecnológico. Em toda história da economia capitalista, tem havido uma tendência de redistribuição social diferenciada da "economia global de tempo de trabalho" que resulta do progresso técnico, de modo a que parte do aumento da produtividade do trabalho tem sido absorvida por aumento do tempo livre da classe trabalhadora, em férias e, especialmente, redução da jornada de trabalho. A diminuição da jornada de trabalho do conjunto dos segmentos de trabalhadores tende a elevar a massa total de pessoal ocupado- menos trabalho para maior número de trabalhadores. Durante vários ciclos de crescimento econômico, o desemprego nos países centrais estacionou em níveis residuais, apesar da redução da jornada de trabalho ter sido bem inferior à elevação da produtividade do trabalho. Com efeito, "apesar do enorme aumento da produtividade, a tendência a enfatizar a preferência por expectativas de consumo tem levado as economias capitalistas dinâmicas a uma diminuição relativamente muito modesta do tempo de trabalho total e mais ainda da jornada de trabalho daqueles que efetivamente produzem a riqueza. Em oitenta anos de permanente desenvolvimento tecnológico na Europa (de 1896 a 1976), quando a produtividade do trabalho cresceu de um para dez, registrou-se uma redução da jornada média de trabalho de apenas 25%, ou seja, de 56 para 42 horas de trabalho semanais" (Buarque, 1985).

Nas economias subdesenvolvidas como o Brasil os impactos negativos do progresso técnico tendem a ser muito mais intensos pelo estoque estrutural de desemprego e subemprego que já faz parte da sua lógica econômico-social. Mas também pelo aumento no desequilíbrio estrutural entre a qualidade da nova demanda de mão de obra- decorrente do progresso técnico- e o nível de qualificação e formação dos trabalhadores e da população brasileira, pouco adequada às novas tecnologias. O analfabetismo e os baixos níveis de qualificação para o trabalho e para as novas habilidades tecnológicas, torna o

brasileiro vulnerável aos processos de modernização; de tal modo que, se não forem adotadas medidas estruturais significativas, o progresso técnico-fundamental para a sustentabilidade econômica e ambiental- pode gerar fatores de insustentabilidade social.

Deste ponto de vista, a promoção do desenvolvimento sustentável deve estabelecer parâmetros que assegurem os impactos positivos das inovações tecnológicas sem os resultados negativos gerados no terreno social, particularmente o desemprego tecnológico e a concentração de renda.

- i. Os avanços da produtividade do trabalho devem ser acompanhados de iniciativas adequadas de geração de novas oportunidades econômicas, com elevação dos investimentos e, principalmente, da oferta de serviços sociais básicos.
- ii. A modernização tecnológica da economia deve ser acompanhada de uma programada redução da jornada de trabalho, sem comprometer a competitividade da economia.
- iii. A nova revolução industrial no país deve ser preparada e antecipada de investimentos significativos na educação e na formação de recursos humanos, criando as bases para a reciclagem e flexibilidade da mão de obra qualificada, ajustando-se à nova estrutura da demanda.

III. CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO

A metodologia de planejamento é uma decorrência direta da concepção de planejamento. O que se entende por planejamento? Em que consiste, particularmente, o planejamento governamental? E como enfocar o planejamento de espaços territoriais diferenciados no Brasil (região, sub-região, município)? Estas são as questões conceituais de partida para delimitar os métodos e técnicas adequados e consistentes com o processo de planejamento. Desta forma, procura-se apresentar, a seguir, os conceitos básicos sobre planejamento que servem de referência para a definição da metodologia.

Processo Técnico e Político e Construção do Futuro

Na definição mais simples e direta de Carlos Matus, planejamento é "o cálculo que precede e preside a ação" (Matus, 1989), constituindo um processo permanente de reflexão e análise de fatores e condicionantes para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados e esperados pelo agente decisório. Em tese, esta visão de planejamento serve para qualquer objeto e qualquer agente, seja uma pessoa física, planejando sua vida privada e familiar, seja uma nação decidindo seu destino. Mas, quando se trata de decisão e escolhas de alternativas, envolvendo objetivos coletivamente definidos, o cálculo que precede e preside a ação ganha uma forte conotação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciadas em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão. "Planificar es básicamente prepararse para la adopción de *decisiones*. Las decisiones de cierta transcendencia se basan en el *poder*. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad" (Ingelstam, 1987, pág. 69).

De uma forma mais geral, planejamento é um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam objetivos que se pretende alcançar. Deste ponto de vista, o planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, resultando num processo essencialmente técnico e político. "Técnico, porque 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. Político porque toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais" (Buarque, 1990).

Como parte do processo político de tomada de decisões sobre o futuro e as ações, o planejamento constitui, portanto, um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. Desta forma, armados com instrumentos técnicos e informacionais, com maior ou menor qualidade e competência, os atores negociam e formulam acordos em torno de iniciativas e decisões pertinentes e consistentes com seus objetivos.

Da perspectiva do agente que planeja, o planejamento constitui, por outro lado, a organização da ação para "fazer o seu destino". O planejamento constitui, portanto, o espaço de construção da liberdade dentro das

circunstâncias, delimitando o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura. Ou, na linguagem de Matus, o planejamento é um aposta no futuro, com a qual os agentes que planejam definem a direção das ações que permitem alterar as tendências segundo uma determinada expectativa. O futuro, portanto, constitui a principal matéria prima do planejamento, como se tivesse diante de si uma massa a ser modelada de acordo com a vontade dos atores sociais. Entretanto, as condições históricas do objeto de planejamento oferece um conjunto de restrições e limites da modelagem, de modo que o futuro pode ser construído mas tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível. O planejamento deve partir do princípio que o futuro é incerto e resulta da construção social, decorrente da ação dos atores sociais organizados que implementam medidas e se movem na criação das novas condições de estruturação da realidade. No entanto, a incerteza e indeterminação diante do futuro representa um risco mas também uma possibilidade, na medida em que constitui um dever. Como diz Guerreiro Ramos, o futuro é um "horizonte aberto de possibilidades", pleno, portanto, de oportunidades e perspectivas. O que torna o planejamento uma "aposta" no futuro (Matus, 1994).

Por outro lado, o planejamento estabelece uma relação entre o presente e o futuro, expressando algo a ser construído, capaz de orientar as decisões e as ações que preparem uma realidade imaginada no tempo. O presente e o passado- que expressam a história e define as circunstâncias sobre a qual se planeja- traçam os limites e os espaços para a construção do futuro, o terreno da liberdade possível diante do real (RAMOS, 1983). O planejamento, e especialmente o planejamento de longo prazo, como diz Ingestam, "forma parte del ejercicio del poder sobre el futuro" (Ingestam, 1987).

Planejamento Governamental

Como un processo político, as decisões no planejamento devem envolver sempre uma escolha entre interesses e visões de mundo, tanto numa micro-organização (empresa) quanto em macro-sistemas. Mesmo no interior de uma organização empresarial existem interesses e perspectivas em conflito e negociação, gravitando em torno de alguns grandes objetivos convergentes. Em todos os casos, portanto, a decisão reflete e reproduz uma determinada estrutura de poder na organização ou sociedade; como tal, representa uma vontade dominante ou uma hegemonia, entendida não com a simples imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a síntese

do jogo de cooperação e conflito dos atores, com seus poderes e interesses diversificados (Buarque, 1990).

O planejamento governamental se distingue pelo objeto e pelo agente que planeja. O objeto do planejamento governamental são **macrosistemas complexos**- a sociedade (ou segmento dela) o país, a macro-região, a micro-região, o município, os setores ou segmentos da realidade na qual deve atuar o governo. Assim, o objeto do planejamento governamental não é o próprio sistema de governo mas a realidade complexa sobre a qual atua e na qual deve intervir para construir os objetivos dominantes na sociedade, totalidade externa ao agente planejador que, não obstante, o contém.

E o agente planejador é o Estado⁶, órgãos ou entidades públicas em diferentes instâncias e níveis de abrangência, segundo o objeto de sua responsabilidade, e que expressa um projeto de governo dominante, em cada momento, na sociedade. O Estado- agente que planeja- não é, contudo um ente autônomo e desvinculado da sociedade nem um simples instrumento das classes poderosas e dominantes; não é, tampouco, um ator de mesma natureza que os grupos e segmentos da sociedade. O Estado constitui, na verdade a **representação político-jurídica da hegemonia na sociedade, como cristalização e síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores** sociais e sua articulação para dominar as instâncias de poder. O Estado planejador está sendo entendido como a instância que expressa e sintetiza uma determinada hegemonia na sociedade, resultante do jogo dos atores sociais em conflito e cooperação, com seus diversos poderes (expressão de uma hegemonia na sociedade). Deste ponto de vista, não é um ator social, mas uma construção dos atores que consolida e expressa uma estrutura de poder na sociedade, entendendo que atores sociais são os **grupos e segmentos sociais** diferenciados que constituem conjuntos **relativamente homogêneos** segundo sua posição na vida econômica (produção material) e na vida sócio-cultural (produção cultural) que, por sua prática coletiva, **controlam identidades e espaços de influência** dos seus interesses e suas visões de mundo⁷. Esta

⁶ *Planejamento governamental refere-se, genericamente aos processos de planejamento das instituições públicas e não apenas do governo, menos ainda estritamente do Executivo, embora seja o segmento estatal com maior responsabilidade no planejamento.*

⁷ *Esta separação conceitual entre "atores sociais" e "agentes públicos" pode parecer desnecessário e vários autores trabalham indistintamente o Estado como um ator (Matus, 1983c); mas esta diferenciação é fundamental para a estruturação do trabalho técnico posterior e para a delimitação dos espaços e mecanismos de participação no processo de planejamento.*

é, evidentemente, uma formulação abstrata de ator social que, na realidade concreta, tem formas diferenciadas de organização e representação dos seus interesses, dependendo do corte e abrangência da delimitação dos grupos e segmentos sociais e das suas próprias alternativas organizacionais.

Teoricamente, o Estado não tem vontade própria e serve, de fato, ao projeto dominante em cada momento concreto das relações de poder na sociedade, por sua vez, construído pelos atores com seus poderes diferenciados. É claro que não constitui um corpo uniforme e monolítico com um vontade e um projeto consistente e presente em todas as suas partes e instâncias. Apenas que contém um **eixo dominante** que, de certa forma e com suas especificidades, se manifesta nas diferentes partes do poder estatal.

Como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados, e muitas vezes, conflitantes na sociedade, a definição de propósitos e metas, assim como as decisões do processo de planejamento envolvem a disputa política dos atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com seus próprios interesses, objetivos e expectativas em relação ao futuro. A estratégia que resulta do planejamento governamental não é, portanto, a representação da visão dos técnicos- não necessariamente afinada com o sistema de poder- nem uma simple tradução da vontade completa e intocável dos poderosos, mas do projeto hegemônico tecnicamente fundamentado e estruturado. A estratégia governamental (planos) reflete e reproduz uma determinada **estrutura de poder** na sociedade, representando uma **vontade dominante** ou **hegemônica**.

No entanto, como a hegemonia não é um dado estático mas um fato social dinâmico, o processo de planejamento é, ao mesmo tempo, um continuum de reconstrução e ordenação do jogo de poder. E, como constitui uma ação sobre a sociedade para construir um futuro, o planejamento pode desencadear um processo que leve a mudanças capazes de redefinir as condições hegemônicas na sociedade. Mais ainda, como um processo de decisão, o planejamento é um espaço privilegiado em que se (re)constrói uma hegemonia na medida em que articula, técnica e politicamente, os atores sociais para escolhas e opções sociais. Portanto, planejar é também produzir e redefinir hegemonias que se manifestam nas estratégias, prioridades e instrumentos de ação, especificamente em torno do objetivo do planejamento e das decisões (Buarque, 1990).

Por conta disto, embora o planejamento tenha uma dupla dimensão, técnica e política, esta última não é externa e desligada da primeira e a hegemonia ou

estrutura de poder não é um processo anterior e independente, como um dado definitivo e rígido, ao qual deve servir, passivamente, a técnica e os técnicos. Embora na prática tenha funcionado, muitas vezes assim, a atividade técnica no planejamento não se limita a dar racionalidade técnica a decisões políticas baseadas numa hegemonia pre-construída. Ao contrário, o trabalho técnico também pode influenciar sobre o processo político no planejamento, quando as decisões específicas ao objeto planejado reproduzem mas também refazem a estrutura de poder ou vontade dominante, especialmente quando abre alternativas diferenciadas para a negociação dos atores e as escolhas políticas. Esta consolidação com reconstrução será tão mais intensa e complexa quando mais democrático e participativo for o processo decisório, o sistema e a estrutura do Estado e a organização da sociedade durante o processo de planejamento. Esta capacidade de influência do processo técnico nas decisões também deve ser muito diferenciada de acordo com objeto do planejamento, sua abrangência, dimensão e amplitude.

Evidentemente, esta abordagem trata das **decisões reais e efetivas** tomadas pela sociedade e suas instâncias de formulação- definindo as prioridades, os instrumentos e os destinos de uma sociedade- e não apenas da elaboração formal e discursiva de planos e documentos referenciais, os planos-livro de que fala Carlos Matus. O Plano, quando politicamente sustentável, é apenas um estágio do processo de planejamento e um instrumento, digamos, literário, das reais escolhas e decisões efetivas, através do qual pretende organizar e articular as ações, como um catalisador dos agentes e instrumentos de intervenção. Assim, um plano é, antes de tudo, um **instrumento de negociação** (durante a fase de elaboração e depois) e de aglutinação política dos atores, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento e confere transparência às opções e decisões. Constitui, ao mesmo tempo, um referencial para articular as ações e uma base para negociações dos agentes públicos com envolvimento no objeto de planejamento. Portanto, não pode ser uma simples carta de intenções ou reprodução dos desejos dos atores nem um somatório de compromissos e proposições dispersas, que agrade a todos os segmentos e não tenha viabilidade e sustentação política.

Planejamento Regional (Espacial)

O planejamento regional tem uma larga experiência na América Latina, especialmente no Brasil com as tentativas de implementação de políticas e

instrumentos de desenvolvimento de regiões de menor desenvolvimento, como o Nordeste brasileiro. As diversas iniciativas de planejamento regional acompanharam e, naturalmente, expressaram a concepção de planejamento prevalecente e os diferentes enfoques de região. Da mesma forma, o planejamento regional teve seus momentos de glória e mergulhou numa crise geral, seguindo o próprio declínio do planejamento governamental na América e no Brasil. As perspectivas futuras do planejamento regional devem contemplar as novas vertentes teóricas e as concepções contemporâneas de planejamento, assim como um novo enfoque de região.

Crise do Planejamento

O planejamento exerceu um importante papel na história da América Latina e do Brasil nas décadas de 60 e 70, com destaque significativo no Nordeste, que registrou uma experiência inovadora e criativa de planejamento do desenvolvimento regional. A partir do final da década de setenta, o planejamento vem caindo num grande descrédito no terreno governamental, marcado pela própria crise do Estado no continente. Ao mesmo tempo e paradoxalmente, o planejamento experimenta, em todo mundo, um grande crescimento e destaque na gestão e estratégia das empresas de grande porte. São várias as causas do descrédito e declínio da prática e importância do planejamento na ação governamental na América Latina, mas seguramente foi determinante o imediatismo predominante no espaço político e a própria incapacidade do planejamento em oferecer respostas efetivas nas decisões e na condução política.

A razão principal da crise do planejamento no continente e no Brasil, em particular, reside na própria concepção e prática do planejamento implementado e difundido nesta parte do mundo. De acordo com Carlos de Mattos, o planejamento latino-americano caracterizava-se por três elementos centrais, que levaram ao fracasso e, conseqüentemente, descrédito do instrumento de intervenção para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, predominou o que chama de **voluntarismo utópico**, segundo o qual as equipes técnicas idealizaram os objetivos e subestimaram as limitações e restrições das ações, priorizando a vontade sobre as possibilidades. Segundo esta orientação, os "técnicos em planejamento tendiam a antepor sua ideologia à do grupo social que detinha o controle efetivo dos processos de tomada de decisões" (de Mattos, 1988), o que decorre, em grande medida, do fato de ser minimizado, então, o caráter político do processo de planejamento, e idealizado o papel e natureza do Estado. De acordo com Gurrieri, citado por

de Mattos, o planejamento na América Latina entendia "existência de um Estado planejador e reformista ideal", que cumpriria cabalmente a função que se lhe houvesse destinado (Gurrieri, citado por de Mattos, 1988), o que confundia o planejamento com a racionalidade técnica e a vontade dos planejadores.

A segunda característica do planejamento latino-americano, coerente com a primeira, era o **formalismo**, caracterizado pela produção de planos detalhados e rígidas definições de metas, políticas e programas, concentrado mais no produto que no processo de organização das decisões. A manifestação mais visível desta concepção reside na produção dos planos-livros, referidos por Carlos Mattus, como se o registro literário das vontades e propósitos fossem suficientes para satisfazer o ego ideológico das equipes técnicas. Estes dois fatores vão provocar um profundo distanciamento entre os técnicos e os políticos, com linguagens e preocupações diferentes e, sobretudo, com a clara desconfiança mútua (Matus, 1989).

Aliados a estes dois componentes, o planejamento latino-americano nas décadas de maior prestígio tendia a um **reduccionismo econômico**, consistente com a visão de desenvolvimento prevalente de conteúdo fortemente economicista. Com esta visão, foram subestimados os processos complexos de natureza social e política, para não falar da dimensão ecológica que só na década de oitenta começa a emergir como preocupação e objeto de políticas na América Latina.

Ao mesmo tempo em que o planejamento, na sua visão mais ampla de referencial para a intervenção desenvolvimentista, padecia destas limitações e deficiências conceituais, os governos da América Latina, entre os quais o Brasil e sobretudo aqueles dominados pelos militares e sua ideologia racionalista, recorreram bastante às práticas de programação econômica como instrumento para a modernização das economias nacionais. Este foi bem sucedido, até porque estava diretamente articulado a decisões reais, e não formalistas, sobre instrumentos efetivos de intervenção e partiam do poder concreto sobre o Estado, fortalecido nos seus meios e instrumentos de intervenção.

Com a crise econômica e a desagregação do Estado no continente, a partir da década de oitenta, o planejamento sobre um profundo descrédito e desprestígio, combinando o fracasso do poder militar estatista com os defeitos das estruturas técnicas tradicionais de planejamento, especialmente o voluntarismo utópico. O imediatismo é a nota dominante no poder político do

continente durante as décadas de oitenta, aliado ao pragmatismo dos políticos, desinteressados das formulações técnicas e das propostas de médio e longo prazos. Aumenta, portanto, o fosso entre o técnico, preocupado com o longo prazo e com objetivos de futuro, e os políticos, voltados para o imediatismo e o pragmatismo das iniciativas. O curto prazo compromete o futuro e o imediatismo liquida o planejamento latino-americano, especialmente o planejamento regional. Como diz Carlos Matus, "el monitoreo del sistema de decisiones privilegia las molestias estridentes o dolorosas y no detecta bien las cosas importantes que van silenciosamente mal. En cierta forma tiene las mismas debilidades que las señales del mercado" (Matus, 1989, pág.11). Os decisores se voltam para o que perturba agora e de forma concreta, de preferência nas questões em que têm experiência (são os que pressionam sobre a agenda); ao contrário, se perde tempo ou não se tem tempo para tratar dos problemas que "no produce dolor ahora", e que é "algo confuso" nas suas causas, manifestações e consequências, e "no sabemos bien como manejarlo". "Por ello, los sistemas de decisiones vuelcan su foco de atención hacia las urgencias y descuidan las importancias. Las señales de atención son meramente sintomáticas" (Matus, 1989, pág. 11).

Ao mesmo tempo em que declina o planejamento, cresce a necessidade de utilização de processos técnicos e negociações políticas para enfrentar os problemas e a crescente complexidade da realidade e da pauta política. Com a emergência das questões ecológicas nas decisões de política, aumenta a abrangência e a diversidade dos problemas que devem ser tratados no planejamento e cresce a importância de uma abordagem de longo prazo, capaz de dar conta da lenta maturação das mudanças ambientais.

Num primeiro momento, este paradoxo de crise e necessidade crescente tende a aumentar mais ainda a dificuldade do planejamento e a distância entre os políticos e decisores, de um lado, e os técnicos e formuladores, de outro. Mas é este componente que está preparando a retomada da prática do planejamento e a recuperação do planejamento de longo prazo, em novas bases e com novos instrumentos. Até porque, durante a crise foram se consolidando novas teorias e técnicas de planejamento qualificadas para dar conta e organizar as decisões em torno de temas e componentes de maior complexidade e abrangência. Procurando evitar os erros e distorções do planejamento no passado, e incorporando as novas vertentes teóricas e os desafios de um novo paradigma de desenvolvimento, o planejamento deve se posicionar como um "pragmatismo utópico", capaz de se orientar por imagens-objetivo ousadas e expectativas de transformações de longo prazo mas

baseada numa prática cotidiana realista e com aderência às circunstâncias e às decisões efetivas da realidade e do espaço político.

O planejamento regional no Brasil registrou sua maior e mais rica experiência no Nordeste brasileiro, tanto no planejamento macro-regional quanto nas tentativas de sub-regionalização. Em certa medida, o Nordeste foi pioneiro no planejamento no Brasil, com a criação da SUDENE, em 1959, e a introdução de técnicas e importação de quadros profissionais que formaram uma escola de planejamento com efeito irradiador no conjunto das instituições brasileiras. Antes mesmo da formação de algumas instituições nacionais de planejamento, como o IPEA, a SUDENE já criava um pensamento e uma teoria de planejamento e metodologias e técnicas de planejamento e programação, e exercitou a prática do planejamento com a produção dos Planos Diretores e documentos programáticos de desenvolvimento do Nordeste.

Com a acentuada centralização política no Brasil, a partir da década de setenta, o planejamento regional passou a constituir um capítulo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Nesta época ocorre uma importante experiência de planejamento sub-regional no Brasil, com a desagregação das macro-regiões, com o POLONORDESTE, o POLAMAZÔNIA e o POLONOROESTE, que tratavam de concentrar as intervenções em unidades espaciais menores do território. E, embora não tivesse uma orientação sócio-ambiental explícita, pela densidade do componente agrícola, terminava promovendo uma segmentação espacial com razoável aderência às condições sócio-econômicas e ambientais diferenciadas. Com menor abrangência espacial e com maior concentração no segmento agrícola, os Programas de Desenvolvimento Rural Integrados constituíram também experiências de planejamento sub-regional integradoras, procurando "...articular a pesquisa agrônômica, a assistência técnica, o crédito, a infra-estrutura (estradas vicinais e eletrificação rural) e, até mesmo, ações no terreno da reorganização fundiária" (Carvalho, 1988). As avaliações destas experiências têm sido, normalmente, negativas, especialmente pela baixa eficácia da implementação e os limites resultados alcançados, em grande medida por sérias dificuldades de articulação institucional.

A concentração política e a posterior crise econômico-institucional (crise do planejamento) levaram a situar questão como se fosse um setor, capítulo das políticas e planos nacionais, ao lado das partes setoriais; estas, sem orientação regional explícita, terminaram por neutralizar qualquer iniciativa de desconcentração econômica e social do Brasil. Esta tendência vai ser reforçada a partir da década de oitenta, realçando a visão compensatória e

emergencial de "ajuda ao desenvolvimento do Nordeste", consolidando uma ideologia regionalista tradicional e conservadora que unifica os interesses das novas oligarquias nordestinas com a arrogância das elites sulistas.

Com a crise geral do Estado brasileiro e, evidentemente, a descoordenação e degradação do sistema e da prática do planejamento no Brasil, praticamente acaba o planejamento regional, especialmente para as macro-regiões. O **imediatismo** e prioridade para as questões macro-econômicas e financeiras acentua a debilidade das instituições de planejamento regional, até porque caem de moda, ao mesmo tempo o planejamento e o tema regional. O formalismo e voluntarismo utópico, já historicamente presente na realidade político-institucional latino-americana e brasileira, alcançam o paroxismo no Brasil da década de oitenta e início de 90. Mas, a descentralização política promovida pela Constituição brasileira de 1988, aliada à crise geral da União, parece estimular as iniciativas estaduais e municipais no terreno do planejamento espacial. Seja na articulação para planejamento macro-regional, de iniciativa das partes (Projeto ÁRIDAS), seja no esforço de planejamento direto da unidade da federação.

O planejamento regional (espacial) no futuro deverá ganhar conotações complementamente novas. Em primeiro lugar porque as regiões mudaram e as novas circunstâncias institucionais do Brasil e das suas unidades demandam alternativas organizacionais e políticas diversas. Mas também porque a própria concepção de planejamento e as propostas contemporâneas de desenvolvimento demandam instrumentos novos e soluções complementamente diferentes do passado recente. O planejamento, na visão contemporânea, ressalta a negociação política e institucional, a aglutinadores do processo de planejamento.

Região e Espaço Sócio-ambiental

A região é um espaço particular que sintetiza e cristaliza no território um processo social, econômico, ecológico e cultural complexo, em interação com outros espaços diferenciados. Em outras palavras, é uma formação sócio-cultural em contato mais ou menos intenso com outras formações dentro de um todo mais amplo de espaços diversificados. Não se limita a uma simples delimitação geográfica ou político-administrativa, traçada de forma mais ou menos arbitrária e como reflexo de interesses políticos, mas só existe enquanto articulação e relação com outros espaços ou formações sócio-culturais (Buarque, 1986). Constitui, portanto, um **subsistema de um sistema**

mais amplo com o qual estabelece relações de trocas econômicas, sociais, ambientais e políticas (contradições e cooperações), com diversos níveis de integração e articulação parte de um todo dinâmico e diversificado, múltiplo pela própria natureza do processo social e sócio-ambiental. O espaço regional é, ao mesmo tempo, econômico, político e sócio-cultural mas deve incorporar, ainda a dimensão ambiental expressando também um "conjunto delimitado de ecossistemas que interactúan entre sí y a los cuales pueden asociarse determinados comportamientos" (Torres, 1981).

A concepção da região como um sub-espaco ou sub-sistema integrado de uma totalidade nacional tem uma implicação importante sobre o processo de planejamento regional pelas "características de un sistema esencialmente abierto", como indica Santiago Torres (1981). Como tal, a região tem um espaco e um poder limitado para interferir no seu "entorno paramétrico" (Torres, 1981, citando Sérgio Boisier), o que altera, sobremaneira o enfoque estratégico pelo peso relativamente forte dos determinantes exógenos no futuro e nos instrumentos de desenvolvimento regional.

A delimitação dos espacos regionais ganha um corte diferenciado quando entram em cena as definições de natureza político-administrativo que levam a escolhas na segmentação do espaco geográfico de acordo com critérios de regionalização que atende a interesses político, gerenciais e administrativos. Fatores e interesses políticos e não apenas razões de homogeneidade sócio-econômica, cultural e ecológica levam, normalmente, à delimitação de **regiões de planejamento** que estabelecem mediações políticas aos critérios de natureza.

Assim, vários cortes analíticos e de organização da intervenção podem conviver no processo de planejamento regional e, às vezes, podem complicar o tratamento da questão regional cada um com vantagens e desvantagens na formulação e na execução das estratégias e planos de desenvolvimento. O mais comumente utilizado tem sido o **político-administrativo**, definindo como objeto de planejamento as macro-regiões, as unidades da federação ou os municípios, cada um compondo um corpo institucional relativamente homogêneo (com diferentes níveis de abrangência e diversidade)- agente que planeja- mas quase sempre representando fragmentação em unidades ecossistêmicas ou sócio-econômicas. Esta opção tem uma maior aderência institucional (político-administrativa)- com foco no agente que planeja- mas perde com a fragmentação dos espacos ecossistêmicos, envolvendo uma grande diversidade sócio-econômica e ambiental, e quanto mais macro o espaco de planejamento maior a diversidade sócio-ambiental e também a

complexidade institucional decorrente dos sub-espços político-administrativos.

A escolha do enfoque deve, contudo, se ajustar aos objetivos e à concepção de planejamento e à proposta de desenvolvimento; de modo que, numa abordagem ampla de desenvolvimento sustentável, as unidades ecossistêmicas ou sócio-ambientais (incluindo o ambiente construído), constituem referencial mais apropriado para delimitação do objeto de planejamento. O corte **sócio-ambiental** prioriza o objeto e minimiza a importância do agente que planeja, ressaltando a unidade espacial homogênea da perspectiva social e ambiental, pela sua consistência maior com o desenvolvimento sustentável, pela integração econômica, social e ambiental (emobra aumente as dificuldades institucionais). Dentro deste enfoque, uma tendência no planejamento espacial tem sido a adoção das **bacias** como unidade básica de planejamento: se, por um lado, as macro-bacias muito abrangentes, como São Francisco e sub-bacias amazônicas (Araguaia-Tocantins) têm capacidade de integrar um grande conjunto ecossistêmico, por outro, aumentam a complexidade organizacional e mesmo a diversidade sócio-ambiental; bacias de menor porte são mais operacionais e homogêneas mas podem perder a capacidade de controle de processos mais amplos.

Da perspectiva do planejamento do desenvolvimento sustentável a melhor opção pode ser a sub-região com grande homogeneidade sócio-econômica e ambiental⁸, como **unidades espaciais de integração** da complexidade no território (que articula mas não se limita à bacia hidrográfica), tanto mezo-região quanto micro-região, dependendo das prioridades e da abrangência do problema. Além da adequação ao conceito de desenvolvimento sustentável, estas unidades permitem maior operacionalidade do planejamento, com maior concretude e concentração da organização das ações, por um lado, e maior aderência aos ecossistemas e ambientes construídos, muitas vezes fragmentados pelos cortes municipais. Estas unidades devem ser, contudo, mediadas pelo Estado como corte político-administrativo que pode ultrapassar os limites ou conter uma parte da unidade sub-regional.

Desta forma, a unidade sócio-ambiental de planejamento (sub-regional) deve articular politicamente mais de um município em um aglomerado sócio-econômico e ambiental homogêneo e, ao mesmo tempo, deve desagregar macro-espços diversificados e heterogêneos nas unidades de maior

⁸ *Mesmo este corte tende a segmentar realidades complexas e integradas, especialmente quando se trata da dimensão ambiental, pela amplitude global dos processos e efeitos no espaço.*

confluência. Trata-se, portanto, de escalas intermediárias de planejamento e intervenção que, não obstante, devem estar em sintonia com os postulados e condições gerais das macro-regiões em que está contida e orienta e articula as estratégias municipais. Como diz Figueiroa Galvão e Ramos Vasconcelos, não se trata de abdicar de uma visão macroeconômica ou agregada dos fenômenos, mas de transformá-la e de acoplá-la a um referencial espacial mais abrangente, capaz de evitar simplificações exageradas e propiciar maior acuidade à análise e maior fundamento à proposição de ações" (Figueiroa Galvão e Ramos Vasconcelos, 1995, pág. 22).

As regiões se formam e se transformam permanentemente, na sua articulação e integração com os espaços contextuais, numa intensa troca de inputs e outputs econômicos, sociais e ecológicos na interação sócio-econômica e cultural e, construindo um macro-espaço integrado. Mas o que resulta desta transformação são novos espaços reconstruídos, com diversidades renovadas (não a homogeneidade global), que decorrem do impacto transformador sobre as relações e condições pre-existentes, recriando o espaço e gerando novo perfil das diversidades espaciais. Assim, se reconstroem, se reorganizam e reestruturam, redefinindo suas bases econômico-sociais, ambientais e culturais e as próprias relações de intercâmbio com o conjunto do macro-espaço, redefinindo a diversidade na totalidade quanto de cada região, com suas peculiaridades e potencialidades próprias e diferenciadas. Longe de constituir um problema, a diversidade regional é a riqueza de uma nação, além de constituir um processo social de permanente recriação. Outra coisa é a desigualdade de condições de vida e de capacidade de desenvolvimento econômico que se manifesta no interior do país, diferenciando a situação dos povos nas diferentes regiões. A desigualdade sócio-econômica promove a desagregação regional e gera o regionalismo e a questão regional, como um problema da nacionalidade, tendendo a influenciar nas formulações de política nacional e nos enfoques espaciais, que levam às políticas regionais, explícitas ou implícitas.

O planejamento regional (espacial), com qualquer corte que for utilizado, tende a apresentar uma face dupla e ambigua: de um lado, constitui uma proposta de sub-espaços para compor uma política mais ampla de reconstrução do território, negociando a utilização dos instrumentos globais de regulação do espaço; mas, de outro, representa uma manifestação do projeto dominante no espaço de planejamento, a partir da visão e dos interesses dos atores sociais locais. De mesma forma, o modelo de desenvolvimento sustentável da sub-região deve ser, ao mesmo tempo, a busca de novos mecanismos e formas de

integração, e o fortalecimento dos processos endógenos de mobilização e canalização das energias sociais, com base nas suas potencialidades.

IV. METODOLOGIA DE TRABALHO⁹

A teoria do planejamento desenvolveu, nas últimas décadas, métodos e técnicas avançadas que permitem incorporar as demandas técnicas geradas pela complexidade do desenvolvimento sustentável. As inovações criaram vários recursos que podem ser utilizados adequadamente no planejamento do desenvolvimento sustentável, de acordo com a abrangência do objeto e o nível de detalhamento do instrumento técnico¹⁰. Em termos gerais, a metodologia parte da compreensão do planejamento como um processo de escolhas- visão política- o que leva a ressaltar a consideração dos atores sociais na negociação e nas decisões diante do futuro. Além disto, parte da percepção do planejamento como um processo permanente de formulação, decisão, execução e avaliação, em constante reformulação e redefinição.

Deste ponto de vista, o planejamento, é entendido como o **processo ordenado e sistemático de decisões sobre ações e iniciativas selecionadas e hierarquizadas capazes de gerar resultados esperados e desejados, sobre o objeto de planejamento, num certo horizonte de tempo**. Envolve, portanto, um tratamento que antecipa e prepara as decisões e contempla, antes de tudo, tomada de decisões- essencialmente política- utilizando os elementos gerados pelo processo técnico para calibrar e fundamentar as escolhas.

O planejamento estratégico, na forma definida acima, contém três idéias centrais o **futuro como algo a ser construído socialmente, a percepção dos limites e possibilidades da ação** decorrentes das circunstâncias e a

⁹ *A apresentação de uma metodologia abrangente, com técnicas detalhadas e relativamente complexas deve ser utilizada como um referencial. Sempre que necessário e possível, deve passar por adaptações e simplificações, que dependem do objeto e das condições do planejamento, eventualmente, incorporando outras técnicas e instrumentos de trabalho adicional (consistentes com a concepção geral de planejamento).*

¹⁰ *A metodologia proposta aproveita e adapta vários instrumentos técnicos utilizados pelo Planejamento Estratégico, pelo Planejamento Estratégico-situacional (Carlos Matus) e pelo ZOPP- Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP). Como diz Matus, para "conformar un sistema de planificación se requiere combinar varios métodos de planificación, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles de la organización" (Matus, 1993, pag. 287).*

necessidade de **seletividade nos meios** e iniciativas. No primeiro aspecto, o planejamento estratégico procura ressaltar a necessidade de uma **visão de longo prazo**, que orienta as ações no presente, de modo a ampliar as possibilidades com maior liberdade das restrições estruturais de curto prazo. Além disto, incorpora o conceito de **incerteza** perante o futuro, levando a uma postura flexível nas formulações e decisões estratégicas. Com efeito, como o futuro é incerto e imponderável, o planejamento não pode conter decisões rígidas e definitivas no que se refere às ações e instrumentos de intervenção, apenas definindo um referencial de longo prazo estável como imagem-objetivo. Desta forma, o plano deve ser entendido apenas como um **roteiro estratégico** para orientar a ação com flexibilidade e deve ser capaz de ajustar-se e adaptar-se às condições do contexto e da realidade cambiantes.

As restrições de meios constituem elemento central de orientação do planejamento estratégico, com a compreensão das **circunstâncias** em que se planeja e decide, como forma de perceber os limites e possibilidades de intervenção e dos seus impactos. Neste aspecto, principalmente se tratando do planejamento regional (sub-espacos sócio-ambientais), deve ressaltar as relações do objeto com o seu contexto, partindo do princípio que toda realidade planejada é parte de um todo mais complexo, com o qual interage e do qual recebe influências, impactos e restrições, em maior ou menor intensidade e poder determinante. Este contexto do objeto de planejamento funciona como um determinante externo sobre o qual se tem pouca capacidade de intervenção e que, por último, constitui circunstâncias, favoráveis ou desfavoráveis, a considerar no processo decisório.

Os limites e circunstâncias representam também escassez de meios e instrumentos para implementação das ações, o que leva, necessariamente, a um rigoroso critério de seletividade. A ação sobre determinada realidade exige, portanto, um esforço técnico de otimização e seleção para assegurar eficiência e eficácia da intervenção. O agente que planeja tem limites de capacidade e poder de intervenção e influência sobre o objeto e seu contexto, financeiros, políticos, humanos, naturais, de modo que deverá priorizar e selecionar o que deve e pode fazer com o máximo de resultados e economia de meios. Partindo das restrições e limites de meios e recursos, o planejamento toma decisões sobre ações e iniciativas selecionadas e hierarquizadas, capazes de gerar, com o máximo de eficácia e eficiência, os resultados esperados sobre a realidade em determinado horizonte de tempo, que ajudam a construir o futuro desejado.

A metodologia utiliza uma abordagem sistêmica, procurando apreender a realidade como uma totalidade, formada de sub-sistemas integrados e constituindo parte de outros sistemas mais complexos. Desta forma, procura perceber o objeto de planejamento como expressão da articulação dos seus componentes e em relação com o seu contexto, do qual constitui um componente ou subsistema (relações de interdependência do objeto com o seu contexto, com graus diferenciados de subalternidade e dependência).

Desafios Técnicos e Políticos

A aplicação da concepção de planejamento a espaços sub-regionais com o enfoque de desenvolvimento sustentável demanda adaptações e ajustes no referencial metodológico, especialmente nos instrumentos e recursos técnicos de planejamento. Estas adaptações na metodologia constituem, seguramente, desafios importantes para os planejadores, tanto no terreno técnico quanto no processo político de decisão sobre as estratégias.

A primeira e mais imediata implicação remete para a **enorme complexidade do objeto** e do tratamento da sub-região como espaço de planejamento. Com efeito, o planejamento do desenvolvimento sustentável deve tratar com sistemas muito complexos que envolve várias dimensões com relações de intercâmbios e impactos cruzados diferenciados de acordo com as condições concretas de cada realidade. Em cada objeto de planejamento, devem ser analisados e incorporados no processo decisório, os fatores relativos ao econômico, ao social, ao tecnológico, e ao meio ambiente, cada dimensão com suas características e dinâmicas próprias e suas teorias respectivas. Esta abordagem representa, portanto, uma reformulação dos procedimentos e instrumentos técnicos e na organização do trabalho, remetendo à necessidade de um tratamento multidisciplinar. O planejamento do desenvolvimento sustentável deve ser, antes de tudo, um exercício de multidisciplinaridade que envolva técnicos e especialistas em diversas disciplinas, com suas teorias e metodologias específicas, procurando confrontar e cruzar as percepções, métodos e conclusões diversificadas e, o que é mais complexo, confrontando os impactos das definições para as dimensões, calibrando as escolhas que otimizem os resultados sínteses. Ao mesmo tempo, crescem as exigências institucionais e de recursos humanos para tratar com a complexidade e multidisciplinaridade das relações do novo paradigma de desenvolvimento.

As dimensões apresentam, por outro lado, ritmos de maturação e mudança diferenciados no tempo, o que encerra uma complexidade adicional, de modo

a permitir um tratamento temporal adequado. Resultados econômicos de curto prazo podem gerar impactos sobre o meio ambiente que, não obstante, só devem evidenciar-se num prazo mais longo, devendo ser antecipado e estimado para orientar as decisões no terreno econômico. No sentido contrário, processos de alteração do meio ambiente natural, que maturam lentamente, podem ter implicações no médio e longo prazos, sobre o desempenho da economia. Esta temporalidade diversa nos prazos de maturação e mudança das dimensões deve ser rigorosamente interpretada no processo de análise e formulação de estratégias, de modo a instrumentalizar as decisões.

Tecnicamente, representa um grande desafio o tratamento de relações tão complexas e múltiplas, com dimensões que têm suas próprias características e suas específicas disciplinas científicas. Tratar a realidade como uma totalidade e de uma forma holística com múltiplas dimensões e de forma multidisciplinar é uma tarefa bastante complexa pela diversidade de aspectos e distintas características das dimensões da realidade. A abordagem sistêmica constitui um recurso auxiliar de análise mas também envolve grandes problemas técnicos, especialmente pela necessidade de novos cortes analíticos da realidade complexa. Como todo corte analítico, apesar de necessário para tratamento técnico, constitui uma simplificação da realidade complexa e corre o risco de uma visão segmentada. O grande desafio técnico reside em combinar este corte em dimensões com a integração da abordagem holística, de modo a não perder a complexidade. De forma geral, procura-se analisar a realidade como uma unidade de cinco grandes dimensões (por sua vez integradoras de setores e áreas técnicas), a saber: econômica, sócio-cultural, ambiental (ambiente natural), tecnológica e político-institucional.

Como cada dimensão de uma lógica e dinâmica próprias e estabelece mecanismos de trocas e impactos de inputs e outputs entre si, a análise da interação e integração da totalidade constitui um exercício técnico bastante complexo e exige uma grande massa de informação, além de conhecimentos complementares. Esta dificuldade aumenta quando se considera que estas dinâmicas diferenciadas apresentam âmbitos espaciais diversos (maior ou menor influência em espaços contíguos) e ritmos temporais de evolução também bastante diferenciados.

Por outro lado, além do corte analítico em cinco dimensões, o trabalho técnico deverá ser cruzado por duas abordagens complementares, que devem perpassar as dimensões observando seu comportamento específico e global. Primeiro, uma abordagem temporal, analisando de que modo e em que ritmos

as dimensões maturam no tempo e trocam intercâmbios e influências mútuas atuais e futuras e em que prazos. Segundo, uma abordagem espacial, procurando compreender o intercâmbio de inputs e outputs que a realidade objeto de planejamento e suas diversas dimensões tendem a manter com o contexto, seja recebendo impactos seja gerando efeitos externos (articulação entre o global e o local). A abordagem é especialmente importante na metodologia de planejamento sub-regional, na medida em que o território representa o espaço de integração das dimensões.

O conceito de desenvolvimento sustentável demanda também da metodologia um novo tratamento dos atores sociais, tanto pela sua diversidade quanto pela necessidade de lidar com a participação e a democracia. O planejamento, como foi analisado antes, é um processo de decisão que expressa os interesses e a estrutura de poder prevalente na sociedade, portanto, representa escolhas feitas em cada momento presente sobre processos que impactam o futuro. No entanto, como o desenvolvimento sustentável deve atender aos interesses das gerações futuras, com uma visão de longo prazo, estas gerações deveriam estar, de alguma forma, presentes no jogo político contemporâneo, influenciando nas escolhas. Esta é, evidentemente, uma abstração, uma vez que as chamadas gerações futuras não existem no presente ou não têm qualquer envolvimento direto no processo decisório, a não ser através dos seus antepassados que participam das negociações e escolhas políticas. Ocorre que, em cada sociedade, de acordo com seus padrões culturais e sua percepção com relação ao presente e ao futuro, o peso dos interesses de curto e longo prazos podem ser muito diversificados.

No fundamental, fica a pergunta lançada por Ingestam: quem é responsável pelo que deixamos para as gerações futuras? Em outras palavras, como podem ser considerados os interesses destas gerações sem que tenham relevância com ator no processo decisório atual. Ingestam afirma que "en nuestra sociedad democrática les incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras" (Ingestam, 1987, pag. 73). Conceitualmente, contudo, há uma recorrência nesta abordagem, uma vez que as "entidades políticas" não são mais que um reflexo da estrutura de poder e da hegemonia prevalente na sociedade, não tendo vontade própria e participação no jogo dos atores. A "representação dos interesses" das gerações futuras no processo decisório ocorre pela via da solidariedade e da ética, internalizando nas decisões as preocupações dos atores sociais com seus filhos e netos e incorporando uma visão histórica da vida social. Através da sociedade, da ética e da visão histórica, as gerações futuras se tornam presentes nas escolhas dos atores sociais contemporâneos. Mas, o peso dos

interesses imediatos e a falta de informação e conhecimento com relação aos seus impactos sobre as perspectivas do futuro podem moderar ou ignorar os "interesses" abstratos e imprecisões das gerações futuras. A compreensão antecipada da articulação das dimensões e dos desdobramentos, no tempo e no espaço, das diversas decisões nos diferentes segmentos, constitui uma importante informação sobre o futuro. Esta informação entra no planejamento como um referencial para os atores definirem as trocas de bem-estar imediato por condições mais ou menos favoráveis para as gerações futuras. Com a consciência destes desdobramentos e do que cada decisão do presente poderá deixar de heranças para as gerações futuras, os atores sociais podem fazer as escolhas e confrontar os interesses.

Numa sociedade com profundas desigualdades em nível e qualidade de vida, a solidariedade intra-gerações deve levar, necessariamente, a uma distribuição de renda e a decisões que permitam elevar o padrão de vida. A pobreza e a emergência das necessidades sociais tende a acentuar a preferência pelo curto prazo na busca das soluções dos problemas, vale dizer, nas decisões e escolhas do planejamento do futuro. De tal modo que, em princípio, quanto mais acentuadas as desigualdades e a pobreza maior a demanda por crescimento econômico e consumo no presente com base nos padrões tecnológicos e organizacionais atuais. Como consequência, a solidariedade intra-gerações pode comprometer e minimizar a solidariedade entre gerações, em detrimento daqueles que não estão presentes no processo decisório (Buarque, 1994).

Se for efetiva, a democracia os espaços para a influência dos subalternos e mais pobres nas decisões políticas de peso que definem o planejamento, permitindo construir novas estruturas de poder e hegemonias. Neste sentido, altera o eixo das decisões estratégicas sobre o futuro, ressaltando a solidariedade intra-gerações e, por conseguinte, a preferência pelo curto prazo, redefinindo o jogo temporal das escolhas com o deslocamento para variáveis de maior efeito sobre a o nível de vida emergente. Mas, a democracia é um objetivo e, ao mesmo tempo, um meio, constituindo parte indispensável do desenvolvimento.

A complexidade dos atores sociais envolvidos no processo cresce também, significativamente, quando se trata do planejamento do desenvolvimento sustentável, pela amplitude das dimensões e interesses envolvidos. O próprio conceito de atores sociais provoca um corte no sujeito coletivo, dividido, muitas vezes, entre o interesse específico de grupo (coletivo) e o interesse dos seus membros, como cidadãos. Esta é uma dicotomia mais evidente quando

se trata da dimensão ambiental, o empresário, por exemplo, enquanto sujeito coletivo, tende a preferir a redução dos custos ambientais no processo produtivo, para melhorar suas condições de rentabilidade, mas o seu interesse individual ressalta a necessidade da qualidade do meio ambiente, como componente central da equidade de vida.

De qualquer forma, persiste como um dos maiores desafios políticos o tradicional confronto entre a lógica política e a racionalidade técnica, comum a qualquer atividade de planejamento. De qualquer forma, este confronto tende a se destacar no planejamento do desenvolvimento sustentável, pela visão temporal de longo prazo e pela complexidade de abordagem holística. A compreensão das restrições e limites estruturais de longo prazo e a sua introdução nas formulações políticas, marcadas pelos interesses e desejos, portanto, com foco de curto prazo, representa um desafio de grande envergadura, a ser enfrentado pela participação e pelo debate permanente e informado sobre a realidade.

Processo de Trabalho¹¹

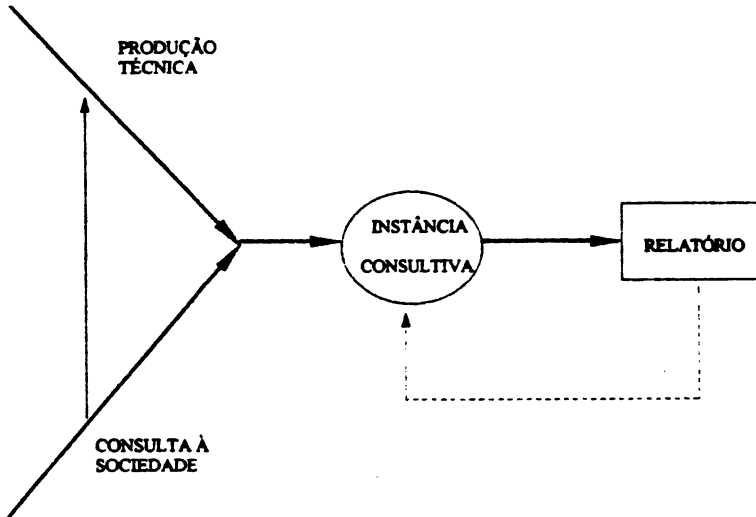
A metodologia de planejamento estrutura seu processo de trabalho a partir de quatro componentes centrais, decorrentes da concepção de planejamento e consistente com o conceito de desenvolvimento sustentável.

a) Articulação do Processo Técnico e Político- o trabalho deve ser organizado de modo a combinar o esforço de apreensão da realidade e formulação técnica com o processo de participação e negociação dos atores sociais em torno das prioridades estratégicas para o desenvolvimento sustentável. Deste ponto de vista, devem correr paralelos a manifestação dos atores- como processo político de formulação de interesses- e o trabalho técnico de sistematização e tratamento de informações sobre o objeto do planejamento. O processo participativo é a base da metodologia, tanto pelo que encerra de comprometimento dos atores com o produto, quanto pelo enriquecimento do trabalho técnico com a articulação dos interesses e expectativas da sociedade. O Gráfico 6 procura expressar esta combinação da "produção técnica" com a "manifestação política", expressa pela consulta

¹¹ *Apresenta o processo de trabalho completo e com instrumentos de sistematização e organização do material técnico e dos debates políticos, entendidos como recursos auxiliares para estruturação do conhecimento e das informações sobre a realidade e as alternativas de ações, com o propósito exclusivo de facilitar e orientar as escolhas.*

à sociedade e pela análise da produção técnica por uma instância consultiva de alto nível de representantes da sociedade (ser formada durante a consulta).

**Gráfico N°6.
Processo Técnico e Político**



b) **Combinação de Processo e Produto-** o componente central do planejamento é o processo de organização dos atores sociais e de articulação institucional em torno dos propósitos de formulação e delimitação de prioridades estratégicas que estruturam a ação convergente. Neste sentido, antes de tudo, deve ser entendido como um processo permanente e continuado de formulação, decisão, execução e avaliação, capaz de mobilizar as energias sociais como força criativa da sociedade. O produto, sob a forma de planos e documentos que expressa, literariamente, o processo e os elementos organizadores da ação, constitui, contudo, uma parcela importante do planejamento, como instrumento de aglutinação e articulação da sociedade e fator de negociação estratégica com os eventuais parceiros. Assim, se não cabe uma supervalorização do plano, como se fosse o próprio planejamento, não parece também pertinente minimizar a sua importância e seu papel no processo geral de planejamento.

c) **Abordagem Sistêmica-** tanto no processo técnico quanto na negociação política será feita uma apreensão da realidade complexa como uma

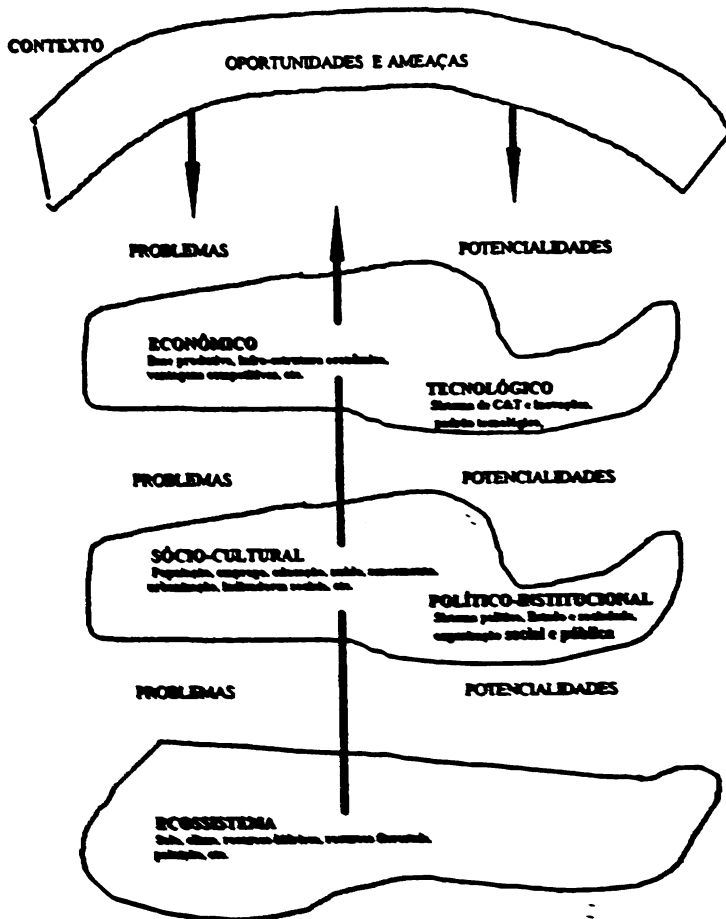
totalidade formada por sub-sistemas integrados, a partir do corte em grandes dimensões, especialmente destacando as dimensões econômica, sócio-cultural, ambiental, tecnológica e político-institucional. Este sistema- objeto complexo se insere, por sua vez, em um sistema mais amplo- do qual constitui um subsistema em estreita interação, trocando restrições, influências e constrangimentos (constraints)- representado pelo contexto global da realidade planejada.

d) Visão Estratégica- o trabalho parte de uma visão estratégica, focando no longo prazo- o futuro que orienta o presente- delimitando as circunstâncias- que definem os limites e possibilidades da intervenção- restrições de meios e instrumentos e, portanto, com uma clara preocupação com a seletividade e hierarquização das ações.

O espaço constitui a síntese integradora das dimensões, confrontando os problemas e potencialidades do objeto com as condicionantes do contexto (oportunidades e ameaças), como mostra, simplificada, o Gráfico 7. As dimensões estão apresentadas pelas três camadas espaciais superpostas com suas características e com seus problemas e potencialidades, compondo a totalidade, em interação com o sistema contextual. Esta integração deve ser implementada pelo processo de trabalho, articulando dois planos de abordagem convergentes e complementares (ambas combinando o tratamento técnico com formas de consulta e envolvimento da sociedade): uma abordagem agregada, que procura analisar a totalidade de forma global (sem segmentação analítica a priori) e uma abordagem por dimensões, que inicia o processo de análise e discussão por grandes dimensões da realidade objeto de planejamento. Enquanto uma abordagem parte de uma visão global para abrir as prioridades por dimensões, a outra parte do particular e procura construir uma visão integrada.

Como mostra o Gráfico 8, as duas abordagens correm de forma mais ou menos paralela no tempo mas devem convergir para um grande esforço de consistência, a partir do qual se definem as prioridades estratégicas e as bases para o detalhamento por grandes dimensões. De forma sintética apresenta-se a seguir os passos técnicos e os recursos de consulta à sociedade utilizados em cada uma das abordagens e os instrumentos técnicos utilizados para a análise de consistência dos resultados gerados nos dois caminhos.

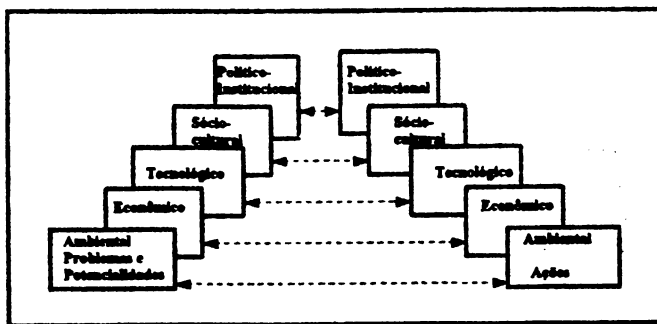
Gráfico N°7.
Integração das Dimensões no Espaço



Nota: Baseado em título de Carlos Jure

**Gráfico N°8.
Processo Geral**

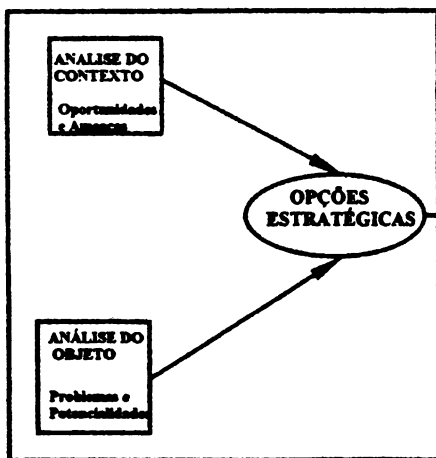
ABORDAGEM DESAGREGADA POR DIMENSÃO



CONSISTÊNCIA ENTRE AS DIMENSÕES

ACÇÕES CONSISTENTES DESAGREGADAS POR DIMENSÃO

ABORDAGEM AGREGADA



INTEGRAÇÃO E CONFRONTO DAS ABORDAGENS

PLANO ESTRATÉGIAS POLÍTICAS PROGRAMAS

Abordagem Agregada

Na abordagem agregada deve ser gerado como produto a definição de Opções Estratégicas para o desenvolvimento sustentável do objeto de planejamento, que expresse os grandes segmentos e eixos de intervenção prioritária. Embora parte de uma visão integrada da realidade, as opções vão destacar, provavelmente, conjuntos de segmentos ou dimensões a serem priorizadas no desenvolvimento. Esta definição é preliminar, na medida em que deve ser confrontada com o produto a ser gerado pela abordagem por dimensões, que pode levar a redefinições nas opções. O processo de trabalho se divide em três blocos, os quais apresentam elementos técnicos e métodos específicos de consulta à sociedade.

1. Análise do Contexto

A definição de estratégias de desenvolvimento requer uma compreensão dos condicionantes exógenos ao objeto de planejamento que podem delimitar as suas efetivas possibilidades e alternativas de desenvolvimento futuras, partindo clara percepção dos fatores em curso que influenciam o seu futuro. Desta forma, o trabalho deve iniciar com um esforço técnico de identificação das **Oportunidades e Ameaças** do contexto diante do espaço objeto de planejamento.

Esta análise do contexto deve recorrer à Técnica de Elaboração de Cenários para procurar delimitar as perspectivas futuras de comportamento dos condicionantes exógenos- oportunidades e ameaças externas. Desta forma, devem ser produzidos cenários alternativos (prováveis) do contexto da realidade sub-regional que está sendo trabalhada, e que determina seus limites e possibilidades de desenvolvimento futuro. A técnica de cenários é uma ferramenta avançada de planejamento estratégico, permitindo anteciper futuros prováveis e desejáveis, diante dos quais se definem as estratégias. De uma forma genérica, cenários são configurações de imagens de futuros com base em jogos coerentes de hipóteses sobre o comportamento das variáveis centrais do objeto de análise e de seu contexto. Como previsões condicionadas a um conjunto de hipóteses e admitindo a indeterminação como regra, os cenários não pretendem eliminar a incerteza (entendida como regra no processo social), buscando apenas reduzi-la a probabilidades referenciais adequadas ao planejamento. Os cenários constituem, portanto, instrumento técnico fundamental para o planejamento, precisamente porque o futuro é incerto, o que torna indispensável trabalhar com alternativas para orientar as

decisões¹². No planejamento estratégico são utilizados, normalmente, dois tipos gerais de cenários: os **cenários alternativos**, que indicam os futuros prováveis, e o **cenário normativo ou desejado**, que corresponde ao futuro desejado e plausível, a ser construído pelos atores sociais dentro das circunstâncias. Deve ser construído cenário desejado apenas para o objeto de planejamento, devendo constituir a **imagem-objetivo** da estratégia de desenvolvimento, que organiza as ações capazes de transformar o futuro provável (cenário alternativo mais provável) no futuro desejado.

2. Análise do Objeto

Este bloco de atividades deve gerar dois produtos centrais que entram como insumos para a formulação das opções estratégicas. O primeiro produto consiste na definição dos **Estrangulamentos e Problemas centrais**, fatores indesejáveis que inibem e comprometem o desenvolvimento sustentável e das **Potencialidades relevantes**¹³- fatores que facilitam ou estimulam o desenvolvimento sustentável da realidade planejada. Com base nesta informação e confrontando com os condicionantes exógenos (gerados na análise do contexto) pode-se chegar ao segundo produto, expresso na formulação do Cenário Desejado para o futuro do objeto de planejamento. Para ambos produtos devem ser combinados o trabalho técnico de levantamento e sistematização de informações com a consulta à sociedade, utilizando um conjunto de técnicas específicas e complementares.

2.1. Consulta à sociedade: para a consulta à sociedade pode-se recorrer a duas técnicas diferentes que podem ampliar e reforçar o tratamento da visão e dos interesses dos atores sociais.

¹² Para maiores detalhes sobre o conceito e, principalmente, as técnicas de construção de cenários ver PORTO, Cláudio A.; SOUZA, Nelmar Medeiros; e BUARQUE, Sérgio C., "Construção de Cenários e Prospeção de Futuros". 1991. Litteris Editora. Recife.

¹³ Durante todo o processo técnico se trabalha com os conceitos de Problemas e Potencialidades, procurando distinguir os fatores restritivos e facilitadores do desenvolvimento. Mas é evidente que se trata de um corte analítico que nem sempre dá conta da complexidade da dinâmica geral. Em primeiro lugar, existe uma forte interação entre os problemas e potencialidades; em segundo, a fronteira nem sempre é muito nítida e visível; e, finalmente, da perspectiva da estratégia é sempre possível transformar problemas em potencialidades.

a) **Workshop de Atores Sociais**- realização de workshops¹⁴ (oficinas de trabalho), com atores sociais, para um esforço de construção coletiva, utilizando o sistema de visualização e flexibilidade em painéis e de cartões (tarjetas) para expressão dos participantes (Metaplan). O workshop deve se concentrar na reflexão em torno dos problemas e potencialidades da realidade, sempre que possível (depende do tempo e da quantidade de participantes), estabelecendo uma hierarquia e uma estruturação lógica dos mesmos. A qualidade e consistência dos produtos gerados no workshop, assim como a representatividade em termos de sociedade, depende do grupo de participantes e do perfil das entidades representativas. Deve ficar claro, por outro lado, que o produto do grupo não constitui diretamente uma vontade dominante, porque esta depende da relação de forças dos atores; mas o workshop constitui um importante espaço de negociação e de estruturação de um conhecimento acumulado pela sociedade, com as diferentes visões dos atores sociais¹⁵.

b) **Delfos Político**- o Delfos Político é uma técnica de consulta estruturada, baseada num processo de coleta individualizada em base a questionário, composto de várias rodadas, intermediadas por relatórios de síntese das convergências e divergências. Embora possa ser aplicado aos atores sociais diretamente, se aplica melhor para consulta a **lideranças e personalidades**, com conhecimento da realidade e com sensibilidade política para pensar estratégias de desenvolvimento. Se por um lado, os participantes não dialogam entre si, as rodadas de manifestação em base a relatórios síntese permite que cada membro reflita e reformule sua posição, diante das tendências dominantes do conjunto.

As duas técnicas de consulta podem ser utilizadas como forma de complementar a abrangência dos envolvidos- atores e lideranças e

¹⁴ *O workshop pode ser utilizado para consulta apenas aos atores sociais mas também para envolvimento das instâncias públicas que tem atuação e responsabilidade no objeto de planejamento, procurando neste caso construir uma Matriz de Envolvimento.*

¹⁵ *Como se considera que os atores se manifestam através das formas de organização e representação, os segmentos marginalizados e excluídos da sociedade podem não estar presentes diretamente na negociação do workshop. Mas isto significa que, na realidade política concreta, a capacidade de influência destes segmentos para o projeto dominante é limitada, portanto, as decisões efetivas se dão à margem dos seus interesses. No entanto, estes grupos sociais costumam estar bem representados por organizações sociais, políticas e religiosas comprometidas com valores éticos e com os interesses dos menos favorecidos.*

personalidades- e o processo de reflexão e elaboração. Como mostra a Matriz 1, existe uma diferença complementar entre as técnicas no que refere aos participantes, ao tratamento e percepção e ao processo técnico. Também diferem no tempo para a produção dos resultados, sendo o Delfos uma técnica mais demorada, por demandar várias rodadas de reflexão dos participantes.

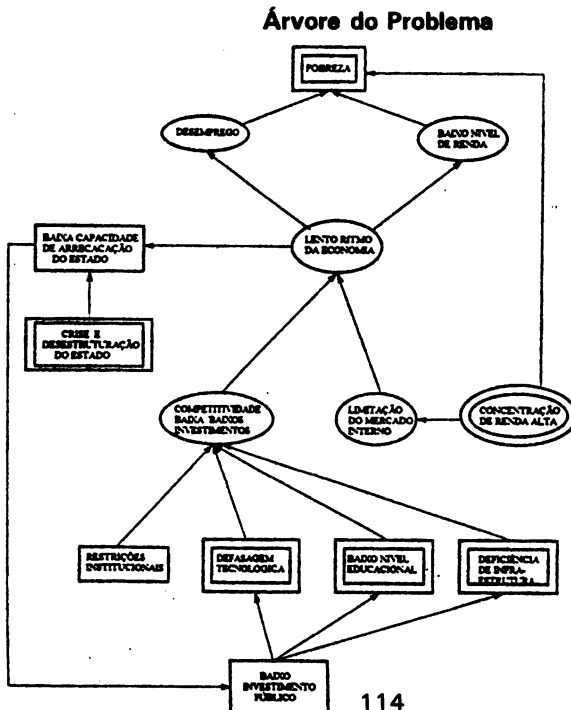
Matriz 1.
Características Diferenciadas e Complementares das Técnicas

| Características | Workshop | Delfos Político |
|-------------------------------|--|---|
| Participantes | Atores Sociais | Personalidades e Lideranças técnicas e políticas. |
| Tratamento e Percepção | Interesses e desejos dos grupos e segmentos sociais | Conhecimento e informação sobre a realidade e as alternativas. |
| Processo Técnico | Trabalho conjunto dos atores numa troca direta e negociação intensiva em 2/3 dias | Respostas isoladas a questionário sem discussão direta com rodadas para reflexão em torno da convergência e divergências do conjunto (tendência do grupo). |

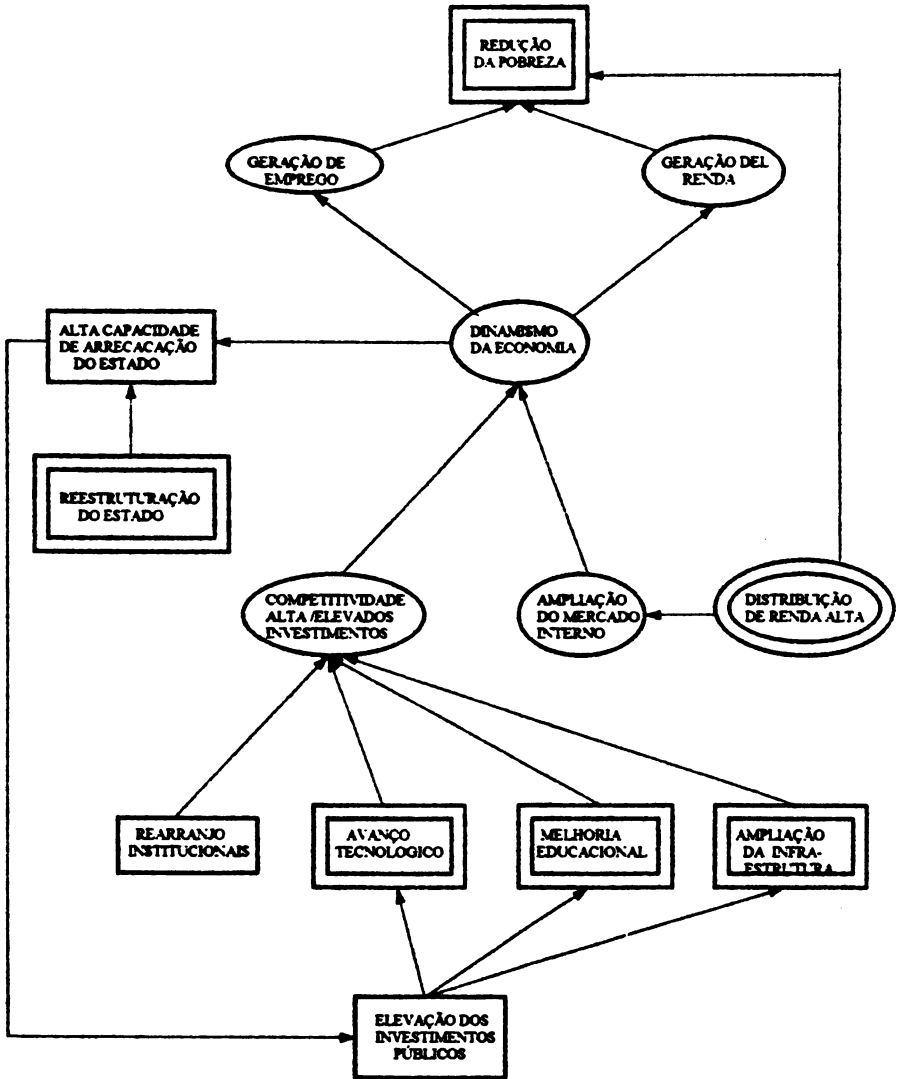
2.2. Análise técnica dos problemas e potencialidades endógenos: paralelamente à consulta à sociedade, a equipe técnica deve realizar um esforço de levantamento e organização de informações técnicas sobre a realidade objeto de planejamento, procurando identificar os principais problemas e as grandes potencialidades. A equipe técnica deve cotejar seu trabalho com o resultado da manifestação dos atores sociais, definindo o perfil conclusivo dos componentes centrais que inibem e estrangulam o desenvolvimento sustentável e os fatores promotores deste desenvolvimento. Esta atividade deve gerar dois produtos: lista dos Problemas e Potencialidades mais relevantes e Cenários Alternativos e Cenário Desejado da realidade objeto de planejamento.

Para a definição dos problemas e potencialidades podem ser utilizadas duas técnicas diferentes e complementares (alternativas), a **Árvore de Encadeamento Lógico** e a **Matriz de Impactos**. Após uma primeira listagem geral dos problemas e potencialidades, recorre-se a estas técnicas para ajudar a delimitar e ressaltar as relevâncias, selecionando as mais significativas para a concentração das ações. De forma geral, são os seguintes os recursos técnicos de seleção dos problemas e potencialidades.

a) **Árvore de Encadeamento Lógico**- a **Árvore de Encadenamento Lógico** (**Árvore de Problemas**) é um sistema de análise da **relação da causalidade** entre os problemas (potencialidades) de forma a ressaltar os fatores de maior poder explicativo da situação-problema. Também podem ser construídas **Árvore de Potencialidades** para identificar as potencialidades de maior relevância para compreensão das possibilidades do objeto de planejamento. Com a inversão da **Árvore** pode-se montar uma **Árvore de Encadeamento de Ações** para ajudar a visualizar, preliminarmente, as prioridades estratégicas (ver modelos anexos). Esta árvore de encadeamento de ações deve servir como referencial mas não constitui ainda a base para a definição das opções estratégicas porque está referida a uma análise estritamente interna, sem contemplar (explicitamente) os condicionantes do contexto, de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável das sub-regiões de planejamento.



Árvore de Encadeamento das Ações



b) **Matriz de Interação**- a Matriz de Interação é um recurso técnico de análise para identificação dos problemas (e potencialidades) de maior poder determinador da problemática (potencialidade) geral da realidade. Para tanto utiliza um tratamento de identificação dos efeitos diretos e indiretos que cada problema (potencialidade) tem sobre os outros, numa adaptação da Análise Estrutural utilizada por Michel Godet nos estudos de cenários (Godet, 1984); ao contrário da análise de Godet, que trabalha com variáveis para a "compreensão teórica do objeto", esta matriz trata diretamente com problemas (potencialidade), e mais adiante, com ações. Como mostra a Matriz 2, trata-se de conferir pesos (escala a ser definida) na relação de influência de cada problema (potencialidade) sobre todos os outros, a partir das percepção da equipe, procurando ressaltar os problemas (potencialidade) que provocam os outros (ordem de grandeza da intensidade com que um problema influencia ou gera o outro). Concluída a definição dos pontos em cada célula, têm-se duas alternativas para a identificação da hierarquia de poder de influência dos problemas (potencialidades):

i. a primeira, limitada ao efeito direto dos problemas (potencialidade) sobre os outros, estaria representada pela somatória da última coluna, de tal modo que os problemas (potencialidades) que tiverem maior valor são os mais relevantes. Embora constitua uma aproximação razoável dos diferentes pesos relativos dos problemas (potencialidades), esta somatória não capta o efeito indireto que os problemas (potencialidades) geram sobre os outros, deixando de representar o efetivo poder de influência de cada problema (potencialidade) sobre o sistema-objeto.

Matriz 2. Matriz de Interação

| PROBLEMAS
PROBLEMAS
→ | PROBLEMA A | PROBLEMA B | PROBLEMA C | | PROBLEMA N | PODER DE
INFLUÊNCIA |
|-----------------------------|------------|------------|------------|--|------------|------------------------|
| Problema A | | | | | | Soma → |
| Problema B | | | | | | |
| Problema C | | | | | | |
| | | | | | | |
| Problema N | | | | | | |
| Grau de
Dependência | Soma ↓ | | | | | |

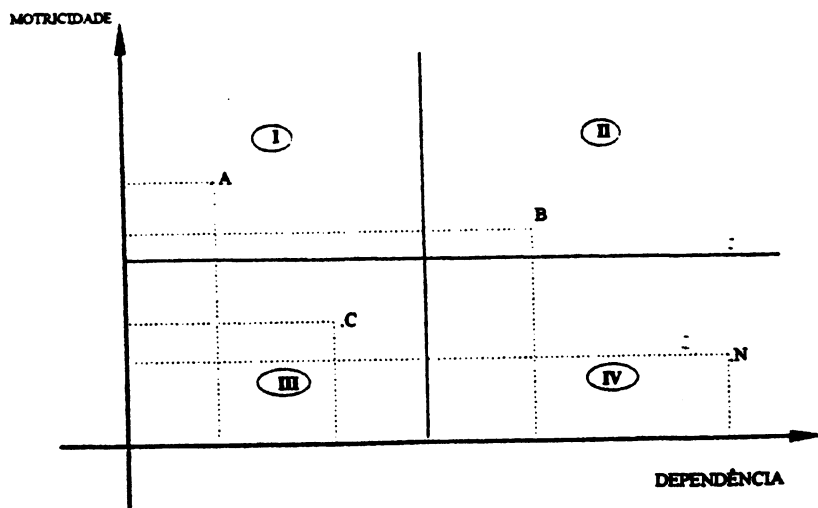
ii. o segundo processo, mais completo mas também com uma complexidade maior, procura captar o impacto e o poder de influência de cada problema (potencialidade) sobre o sistema como um todo, identificando o impacto direto e indireto que tem sobre todos os outros. Este efeito indireto é calculado com base num processo de multiplicação da matriz por ela mesma, expressando os efeitos diretos e indiretos de cada problema (potencialidade) sobre cada um dos outros. Esta técnica, utilizada por Godet na Análise Estrutural demanda a utilização de um sistema simplificado em computador, como o Palco, desenvolvido pela Petrobrás.

Assim, a somatória dos pesos indicados em cada linha vai indicar, na última coluna, a hierarquia de poder de influência de cada problema (potencialidade) sobre os outros (conjunto), e, por outro lado, a somatória de cada coluna vai apresentar na última linha um conjunto de valores que indica uma hierarquia da grau de dependência de cada problema (potencialidade) em relação aos outros (conjunto). Com a hierarquização definida já é possível dar um corte seletivo, escolhendo os problemas e potencialidades de maior poder influência, até se fixar em um número razoável para concentração do trabalho de formulação da estratégia. No entanto, para uma melhor visualização e uma classificação mais completa dos problemas (potencialidades), selecionando os mais relevantes, pode-se recorrer à organização de um Diagrama (também utilizado por Godet na Análise Estrutural) que distribui os somatórios das linhas e colunas num sistema de coordenadas cuja localização é expressa pelos pontos de influência e dependência (de cada problema e potencialidade). Este diagrama apresenta no eixo das abcissas o **Grau de Dependência** do problema (potencialidade), representado por valor obtido na última linha da matriz, e no eixo das ordenadas, apresenta o **Poder de Influência** (Motricidade), representando o valor alcançado na última coluna da matriz.

Dividindo o espaço em quatro quadrantes aproximadamente iguais, têm-se uma distribuição dos problemas (potencialidades) em condições combinadas de motricidade e dependência, indicando a sua importância no sistema. O quadrante I apresenta o conjunto dos problemas (potencialidades) de **Alta Motricidade e Dependência Baixa**, o quadrante II, ao contrário, concentra os problemas (potencialidades) de **Motricidade Alta mas Dependência Alta**, o quadrante III apresenta o espaço de **Motricidade Baixa e Dependência também Baixa**. E, finalmente o quadrante IV reúne os problemas (potencialidades) de **Motricidade Baixa e Dependência Alta**. Esta segmentação em quatro grupos de problemas (potencialidades) segundo sua motricidade e dependência é

interessante também porque permite mostrar uma diferença entre os problemas, segundo seu peso como estrangulamento geral no sistema-objeto, além de constituírem uma realidade indesejada, os problemas podem ter mais ou menos efeito de estrangulamento no conjunto e ser mais ou menos determinado pelo sistema. Assim, problemas que se situam no Quadrante I constituem também estrangulamentos importantes ao desenvolvimento do objeto enquanto, no outro extremo, problemas que se situam no Quadrante IV tem pouco importância sobre o desempenho geral da realidade, por mais indesejável e inaceitável que possam ser para a sociedade.

Diagrama Motricidade/Dependência



Do ponto de vista estratégico deve significar, em princípio, que as ações seriam concentradas nos problemas (potencialidades) do Quadrante I, na medida em que os do Quadrante IV seriam enfrentados, de forma mais eficaz, através do efeito da ação sobre os do Quadrante I.

2.3. Elaboração de cenários do objeto: os cenários da realidade podem ser construídos a partir de um cotejamento dos condicionantes exógenos- identificados com base nos cenários do conteto (cenário mais provável)- com os condicionantes endógenos- fatores de conservação ou

mudança decorrentes dos problemas e potencialidades identificados na atividade anterior. Da relação destes condicionantes- mediadas pela postura dos atores sociais- podem ser desenhadas diferentes alternativas de desenvolvimento futuro do sistema- objeto. Neste processo de trabalho, deve-se construir cenários alternativos mas também o cenário desejado do objeto, representa o futuro desejável e plausível, incorporando, com destaque as expectativas dos atores sociais, que passa o cenário desejado deve constituir a imagem-objetivo do plano ou estratégia de desenvolvimento sustentável. A definição das opções estratégicas se orientam por este futuro desejado a ser construído pela ação dos atores organizados.

3. Definição das Opções Estratégicas

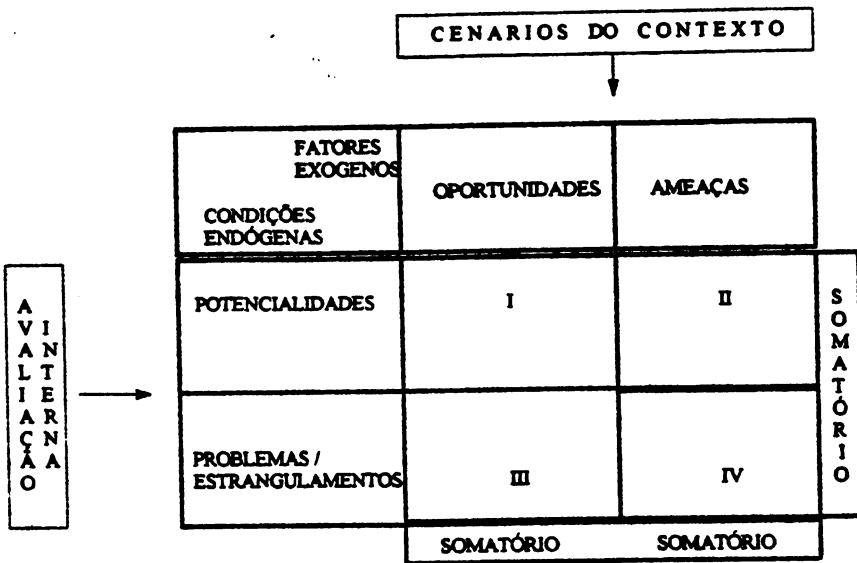
As opções constituem os eixos centrais do desenvolvimento futuro que estruturam e viabilizam o cenário desejado, explorando as potencialidades e enfrentando e contornando os problemas centrais definidos, de modo a aproveitar as oportunidades e vencer ou contornar as ameaças do contexto. O produto desta atividade deve ser a visualização de um conjunto restrito e selecionado de grandes prioridades em termos de eixos de desenvolvimento. Para realizar esta visualização seletiva, devem ser confrontados as Ameaças e Oportunidades do contexto com os Estrangulamentos (problemas) e Potencialidades do sistema objeto.

Tecnicamente pode-se recorrer a uma Matriz de Planejamento (Matriz 3) que permite exercitar a relação entre os mesmos, conferindo pesos e densidades de interação, de modo a mapear as áreas de maior relevância para a concentração das ações transformadoras (de modo a potencializar o aproveitamento das oportunidades e reduzir a vulnerabilidade às ameaças exógenas).

A matriz de planejamento- adaptação de matriz semelhante proposta por Michel Godet e desenvolvida pela MACROPLAN- procura cruzar as oportunidades e ameaças do contexto com os estrangulamentos e potencialidades endógenas, analisando as características das relações e a relevância de cada fator. A técnica consiste, em primeiro lugar, montar uma matriz com as informações geradas na anterior: as oportunidades e ameaças do contexto- decorrentes da análise do contexto- são listadas nas colunas da matriz, separadas nos dois blocos correspondentes; e as potencialidades e problemas/estrangulamentos- definidos na análise do objeto- são listadas nas linhas da matriz, também separadas em dois blocos. Concluída a montagem

da matriz, a análise das relações deve ser feita através da conferência de pesos na células: cada célula indica a relação que os componentes endógenos têm com os fatores exógenos. A definição dos pesos (ordem de grandeza que expressa a percepção da interação) deve ser feita a partir das seguintes considerações:

Matriz 3. Matriz de Planejamento



Fonte: Godet/Macroplan

- a) as relações expressas pelas células do Quadrante I indicam a capacidade das potencialidades endógenas capturarem as oportunidades do contexto, representando o Poder ofensivo do sistema objeto.
- b) as relações expressas pelas células do Quadrante II indicam a capacidade das potencialidades endógenas neutralizarem ou minimizarem as ameaças do contexto, representando o Poder defensivo do sistema objeto.

- c) as relações expressas pelas células do Quadrante III indicam a dificuldade dos estrangulamentos e problemas endógenas em aproveitar as oportunidades do contexto, representando a Limitação Ofensiva do sistema objeto.
- d) as relações expressas pelas células do Quadrante IV indicam a fragilidade dos estrangulamentos e problemas endógenos na defesa frente às ameaças do contexto, indicando a Vulnerabilidade do sistema objeto.

Os pesos a serem conferidos às diversas relações serão positivos quando se tratar dos Quadrantes I e II- por indicar capacidades positivas de aproveitar potencialidades e enfrentar ameaças- e negativos quando se tratar dos Quadrantes III e IV- por refletir restrição ou vulnerabilidade do sistema diante do contexto. Concluído o exercício de conferir pesos às relações referidas acima, deve-se realizar a somatória das linhas e coluna¹⁶. Os valores do somatório nas linhas e colunas vão indicar estratégias, precisando as prioridades de concentração das ações. Assim, sistematicamente pode-se analisar as seguintes hierarquias:

- a) Os maiores pesos positivos encontrados na coluna de somatória final indicam as **Potencialidades mais qualificadas** para aproveitar as Oportunidades e enfrentar ou contornar as Ameaças do contexto.
- b) Os maiores pesos negativos encontrados na coluna de somatória final indicam os **Problemas que mais dificultam** o aproveitamento das Oportunidades e tornam o objeto mais vulnerável às Ameaças do contexto.

Estrategicamente, devem ser selecionados os conjuntos de potencialidades mais significativas para serem objeto de um esforço de aproveitamento privilegiado (oportunidades mais acessíveis); da mesma forma, devem ser selecionados os estrangulamentos que tornam mais vulnerável o sistema para receber também uma atenção privilegiada em termos de esforço de redução e superação (ameaças mais graves). Ou seja, aquelas potencialidades e

¹⁶ *Uma alternativa mais rigorosa de tratamento dos pesos (mas, também, mais complexa) seria a inclusão de dois valores em cada célula (dividindo-a em duas partes com corte diagonal); além da relação entre os fatores endógenos e exógenos, se ressaltaria a intensidade ou importância interna que cada potencialidade ou estrangulamento teria no sistema objeto. A multiplicação dos dois valores (peso e intensidade) daria um indicador mais adequado para a definição das opções estratégicas.*

aqueles estrangulamentos que tiverem os maiores pontos na hierarquia da coluna de somatória da matriz deveriam merecer atenção especial na formulação das opções estratégicas.

Pode ser feito outro tipo de análise da matriz, observando os resultados das colunas, expressos na última linha de somatório. O resultado da somatório dos conjuntos I e III identificam uma hierarquia de oportunidades que são as mais passíveis de aproveitamento pelo sistema objeto. Da mesma forma, na somatória de II e IV vai se definir uma hierarquia de ameaças com nível de incidência, que expressa as de maior vulnerabilidade do sistema-objeto. Esta hierarquia também deve ser analisada com atenção para que se estructure as ações de modo a reduzir a vulnerabilidade e elevar a capacidade de aproveitamento das oportunidades.

Abordagem Desagregada por Dimensão

Ao mesmo tempo em que a equipe central trabalha na abordagem agregada para definir as Opções Estratégicas preliminares, deve ser realizado um trabalho desagregado por dimensão para aprofundar a análise, a compreensão da realidade e a definição de ações específicas. Esta linha de atividade deve ter como produto final as **Ações Consistentes Desagregadas por Dimensão** que será cotejada com a visão estratégia geral e servirá para detalhar as opções estratégicas em linhas de ação por grandes dimensões, como pode ser visto no Gráfico 8. Utilizando o corte em dimensões sugerido antes, teríamos um trabalho técnico de definição dos problemas e potencialidades mais relevantes para as dimensões econômica, sócio-cultural, ambiental, tecnológica e político institucional. Desta forma, trabalhando de forma segmentada seria possível um aprofundamento da análise para cada um dos cortes centrais definidos, como forma de cotejamento com abordagem global¹⁷.

Para tanto, a abordagem desagregada deverá passar por três grandes etapas de tratamento técnico:

¹⁷ *Evidentemente que todo corte analítico para tratamento técnico representa uma simplificação da realidade complexa; mas constitui um recurso necessário para aprofundamento do estudo que deve ser compensado com análise de interação de cada parte com o conjunto, numa visão sistêmica.*

1. Definição dos problemas e potencialidades centrais por dimensão

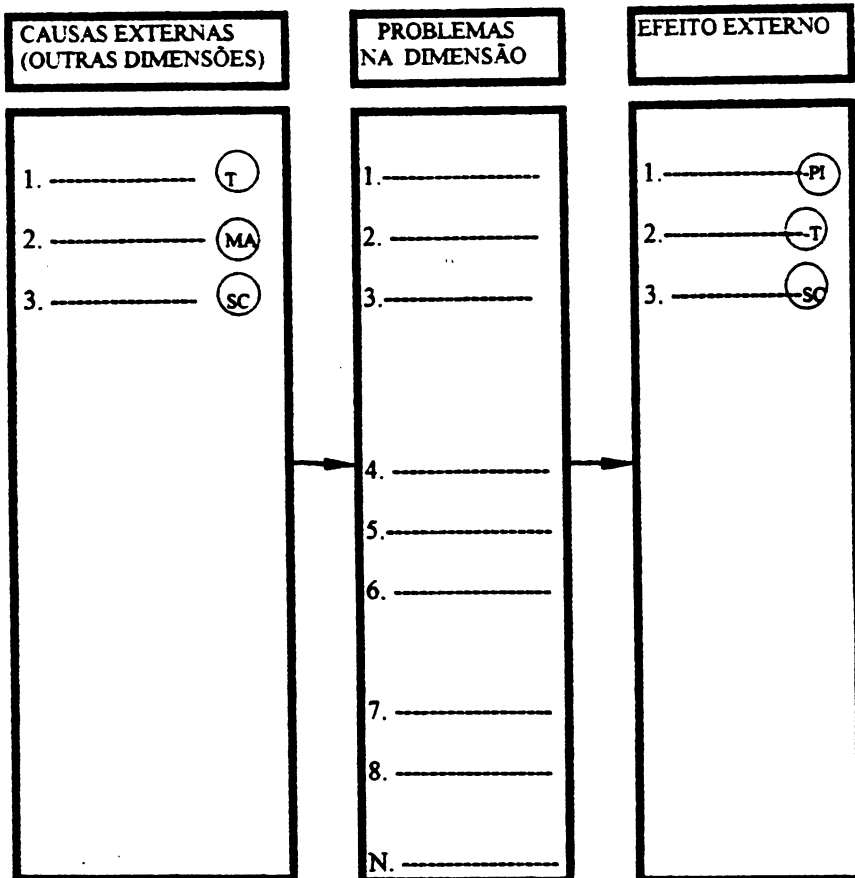
Nesta fase do trabalho deve-se procurar identificar os mais relevantes problemas e potencialidades do sistema-objeto por dimensão em que tenha sido segmentado da totalidade complexa objeto de planejamento. Para tanto, cada dimensão conta com seus próprios **referenciais teóricos**, baseados nas **disciplinas científicas que lhe dão suporte**, construindo seus próprios indicadores e parâmetros que expressam os problemas e potencialidades. Dentro desta etapa, seriam realizadas as seguintes atividades:

- 1.1. Listagem preliminar de problemas e potencialidades.** A equipe técnica faz um primeiro levantamento exaustivo dos problemas e potencialidades visíveis na realidade atual ou em processo de maturação. Sem uma preocupação em hierarquização dos problemas e potencialidades deve-se concentrar em um conjunto de fatores com efetiva relevância para o sistema-objeto.
- 1.2. Análise do encadeamento (definição de problemas mais relevantes).** Deve ser feito um tratamento para identificar o encadeamento de causação dos problemas (potencialidades), de modo a facilitar o processo de seleção das mais relevantes e determinantes do sistema-objeto. Para tanto, deve ser utilizado o conjunto das técnicas de sistematização apresentadas na Abordagem Agregada, aplicando-as agora de forma separada para cada uma das dimensões: Árvore de Encadeamento Lógico, Matriz de Interação e Sistema de Coordenadas de Motricidade e Dependência. Estas técnicas podem ser utilizadas alternativa ou complementarmente de forma a orientar a seleção dos fatores mais relevantes que estrangulam ou estimulam o desenvolvimento da dimensão.
- 1.3. Análise da interação entre as dimensões.** A partir de cada dimensão deve ser realizada uma análise de interação procurando identificar o intercâmbio de input e output que os problemas (potencialidades) de cada uma delas registra com as outras. Para a realização desta análise deve ser utilizado como instrumento técnico uma Matriz Interdimensional, como a Matriz 4.

Esta abordagem tem o propósito de identificar relações de causalidade externas às dimensões, ressaltando que a origem de determinados problemas de uma dimensão pode estar em problemas de outras, assim como a potencialidade de uma depende de fatores de outra

dimensão. Este processo, que vai do particular para o geral, permite realizar uma delimitação adicional dos problemas e potencialidades mais relevantes, concentrando naqueles que são causas primeiras da realidade de insustentabilidade do objeto.

Matriz 4. Matriz Interdimensional dos Problemas



Cada equipe responsável por uma dimensão deve listar os seus problemas (potencialidades) centrais (identificadas pela atividade seletiva anterior) na coluna do meio. Em seguida, procura analisar causas externas para cada um destes problemas (potencialidades), ressaltando fatores decorrentes de outras dimensões que determinam os mesmos. Estas causas externas devem ser escritas na coluna da esquerda, a partir da visão da dimensão para fora (sem considerar a produção de problemas de outras dimensões, gerada por outra equipe técnica); além de descrever o tipo de problema (potencialidade) considerada como causa externa, deve ser indicado a dimensão à qual está associada, com a abreviatura da mesma.

Depois de analisar as causas externas, deve ser analisado o impacto externo dos problemas (potencialidades) relevantes da dimensão, identificando os **efeitos externos** que podem provocar sobre outras dimensões. Estes eventuais impactos que os problemas da dimensão pode gerar nas outras devem ser descritos na coluna da direita. Com procedimento, semelhante nomeiam-se os referidos efeitos e procura-se precisar a dimensão a ser, eventualmente, atingida com a sua abreviatura ao lado.

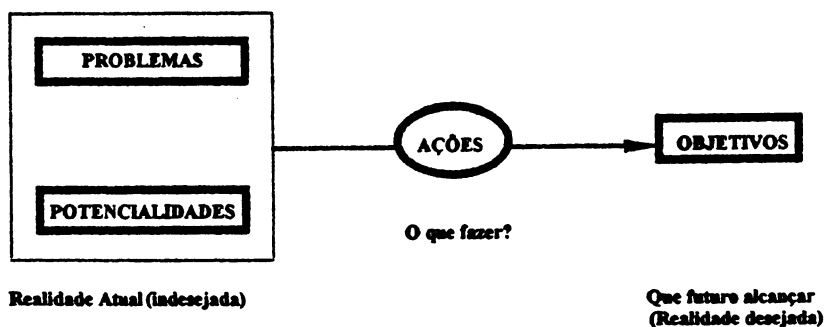
Como resultado deste trabalho têm-se várias matrizes interdimensional- uma para cada dimensão em que se segmentou a realidade- contendo informações de intercâmbio delas com as outras. Como se trata de uma produção segmentada, olhando de dentro para fora, os resultados das matrizes deverá ser confrontando posteriormente, no processo de integração.

2. Definição das ações prioritárias por dimensão

Da perspectiva da cada dimensão, deve ser explicitado o conjunto de ações necessárias ao enfrentamento das problemas centrais e aproveitamento das potencialidades mais relevantes. Considerando os objetivos a serem alcançados por dimensão- sustentabilidade da dimensão e sua contribuição para a sustentabilidade do sistema-objeto- devem ser implementadas ações (a serem traduzidas em programas ou projetos, a depender do seu grau de abrangência) que sejam capazes de transformar a realidade insustentável e promover a sustentabilidade. Para a definição desta ações, devem ser realizadas as seguintes etapas de trabalho.

- 2.1. **Listagem preliminar das ações.** Deve ser feita uma primeira indicação de ações adequadas para alterar a realidade indesejada: enfrentar os problemas e aproveitar as potencialidades. Para tanto, deve-se analisar a relação entre a realidade atual da dimensão- com seus problemas e potencialidades- e a realidade desejada para a dimensão- expressa nos objetivos, como mostra o Gráfico 9. A primeira lista de ações necessárias para transformar a realidade na dimensão, deve ser elaborada a partir de uma observação comparativa entre os problemas e potencialidades, por um lado, e os objetivos- o que se pretende alcançar no futuro- por outro.

**Gráfico N°9.
Objetivos e Ações**



Os objetivos para cada dimensão devem indicar o seu desenvolvimento como objetivos específicos a perseguir em cada área, entendidos como a sua evolução na perspectiva da sua sustentabilidade¹⁸ e sua contribuição para a sustentabilidade do sistema-objeto.

- 2.2. **Análise do encadeamento lógico das ações.** Como forma de identificação das ações de maior impacto e poder transformador da realidade- prioritárias para a estratégia de desenvolvimento sustentável- deve ser realizada uma análise da rede de causalidade e

¹⁸ *Rigorosamente não se pode falar de sustentabilidade de uma dimensão isoladamente. A sustentabilidade do desenvolvimento é a resultante da compatibilização das relações e objetivos de crescimento e eficiência econômicos, qualidade de vida e equidade, e conservação ambiental.*

interação em cada dimensão. Para tanto, devem ser utilizadas as mesmas técnicas que serviram para o tratamento dos problemas. **Árvore de Encadeamento das Ações e Matriz de Interação** (com apoio do Diagrama Motricidade-Dependência).

Para uma visualização preliminar da relação entre os problemas e as ações, pode-se construir uma **Árvore de Ações** especial, com a inversão da **Árvore de Problemas** da dimensão, substituindo os problemas na seqüência lógica por ações que revertam o referido problema. Esta **Árvore de Ações** não substitui o processo de formulação dos problemas e análise do encadeamento lógico das ações, mas pode ajudar a delimitar melhor as prioridades.

- 2.3. Análise da interação entre as dimensões.** Da mesma forma que foi feito para os problemas (potencialidades), é necessário analisar o intercâmbio das ações propostas em cada dimensão com as outras dimensões, como forma de identificar os condicionantes externos à implementação com eficácia das ações prioritárias por dimensão, assim como os impactos externos que cada ação implementada numa dimensão tende a gerar nas outras.

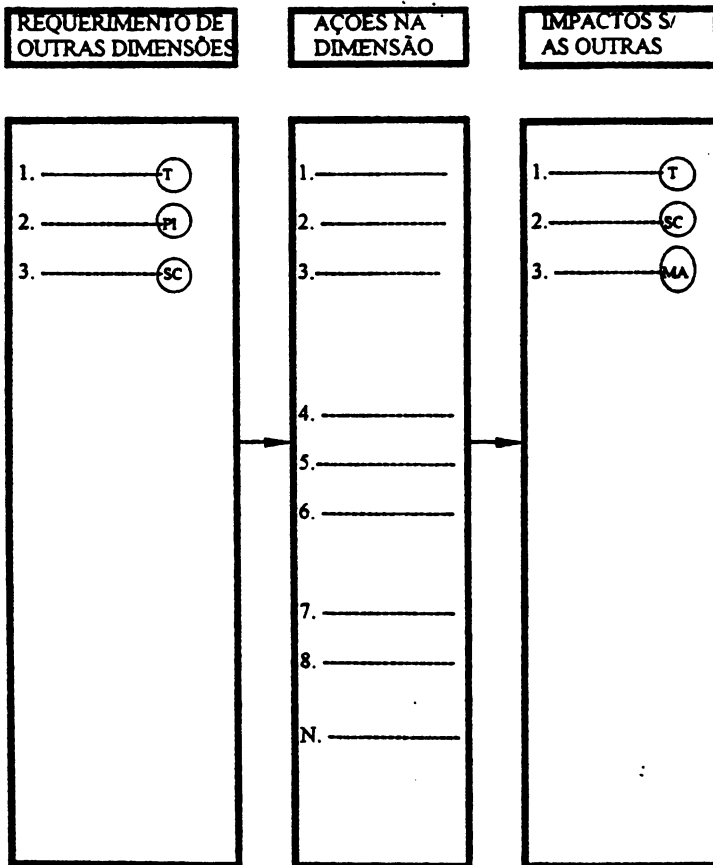
Desta forma, a equipe deve listar na coluna do meio o conjunto das ações centrais definidas para cada dimensão. Em seguida, analisa-se os requerimento externos para implementação de cada uma das ações, ressaltando fatores de outras dimensões que determinam as ações na mesma. Estes fatores externos devem ser escritos na coluna da esquerda, a partir da visão da dimensão para fora (sem considerar a produção de ações de outras dimensões, gerada por outra equipe técnica); além de descrever o tipo de ação requerida como fator externo, deve ser indicada a dimensão à qual está associada, com a abreviatura da mesma.

Depois de analisar os requerimentos externos, deve ser analisado o impacto externo que cada uma das ações pode vir a gerar nas outras dimensões. Com um procedimento semelhante, nomeiam-se os referidos impactos na coluna da direita e procura-se precisar a dimensão a ser, eventualmente, atingida com a sua abreviatura ao lado. O instrumento técnico adequado para este exercício é a **Matriz Interdimensional das Ações**, semelhante à utilizada na análise dos problemas (**Matriz 5**).

3. Seletividade consistente das dimensões

Os produtos gerados por cada dimensão, apresentando os problemas (potencialidades) centrais e as ações prioritárias, com suas interações (intercâmbio de input e output) com as outras dimensões, constituem a expressão de análise isolada de cada subsistema do sistema complexo.

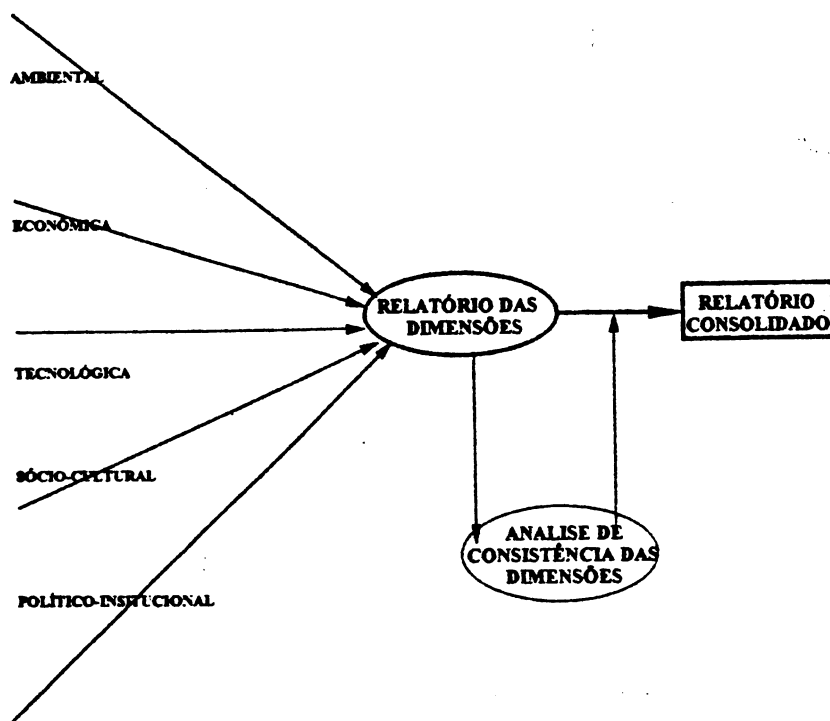
Matriz 5. Matriz Interdimensional das Ações



Esta análise carece ainda de consistência e principalmente de uma rigorosa seletividade que oriente a definição das prioridades para as ações de maior poder transformador dos problemas e aproveitamento das potencialidades. Portanto, o estágio posterior do trabalho desagregado deve consistir de uma análise de consistência entre as partes, permitindo delimitar os problemas (potencialidades) mais significativos e, principalmente, as ações de máxima prioridade.

Esta etapa do trabalho deve produzir uma análise consolidada que contenha consistência e, ao mesmo tempo, identifique os fatores fundamentais para as ações desagregadas, em um processo semelhante ao apresentado no Gráfico 10.

Gráfico N°10. Compatibilização das Dimensões



O instrumento técnico para esta análise de consistência e seletividade será a Matriz de Impactos Cruzados que agrega e organiza as informações contidas nas matrizes interdimensionais construídas, separadamente, para cada dimensão (Matriz 6). Esta agregação das matrizes pode ser feita, inicialmente para os problemas (potencialidades), como forma de analisar a consistência da interpretação de cada uma das dimensões, mas será necessária, especialmente, para as ações. Neste caso, a matriz agregada tanto permite rever a consistência das percepções, quanto facilita uma delimitação mais refinada de ações com impactos mais amplos no sistema-objeto.

Matriz 6. Matriz de Impactos Cruzados

Problemas

| DIMENSÕES
PROBLEMAS
P/DIMENSÃO | AMBIENTAL | ECONÔMICA | TECNOLÓGICA | SÓCIO-
CULTURAL | POLÍTICO-
INSTITUCIONAL |
|--|------------|------------|-------------|--------------------|----------------------------|
| AMBIENTAL
→
Problema "A"
Problema "B"
Problema "N" | | Cea
Iae | | | |
| ECONÔMICA
Problema "A"
Problema "B"
Problema "N" | Cae
Iea | | | Cae
Ies | |
| TECNOLÓGICA
Problema "A"
Problema "B"
Problema "N" | | | | | |
| SÓCIO-
CULTURAL
Problema "A"
Problema "B"
Problema "N" | | Ces
Ise | | | |
| POLÍTICO-
INSTITUCIONAL
Problema "A"
Problema "B"
Problema "N" | | | | | |

Legenda: Cea - Causas Econômicas dos Problemas Ambientais
 Iae - Impacto de Problemas Ambientais sobre a Dimensão Econômica

A Matriz de Impactos Cruzados é uma matriz quadrada que cruza as dimensões por elas mesmas e procura listar, na primeira coluna, e para cada dimensão, os problemas mais relevantes identificados na atividade 1.3 (coluna do meio das matrizes 4).

Por outro lado, cada célula da matriz deve ser dividida em duas partes por uma linha diagonal, deixando dois espaços de expressão dos impactos na parte superior da célula, vão ser apresentadas as causas externas dos problemas (coluna da esquerda das matrizes 4), distribuídos nas colunas segundo a dimensão em que se identificam as causas.

E na parte inferior das células devem ser listados os impactos que os problemas de cada dimensão (linhas) devem ter sobre as outras dimensões, distribuídos nas colunas respectivas (coluna da direita das matrizes 4)¹⁹. As informações da coluna do meio vão ser colocadas nas linhas respectivas de cada dimensão, agrupando o conjunto dos problemas por dimensão. As informações da coluna da esquerda- causas externas dos problemas- devem ser distribuídas nas partes superiores das células, em linha com cada dimensão da matriz interdimensional analisada, localizando nas colunas segundo a abreviatura representativa da dimensão causa. Por outro lado, os impactos esperados de cada problema sobre as outras dimensões- coluna da direita da matriz interdimensional- devem ser distribuídos nas mesmas linhas por coluna representativa da dimensão que recebe este impacto (indicada pela abreviatura colocada ao lado).

A análise de consistência deve ser feita confrontando os problemas uge uma dimensão identifica nas outras (causas externas) com os impactos que estas supões gerar na primeira. Assim, deve-se comparar os conceitos expressos em *Cea* e *lea*, *Cae* e *lae*, *Ces* e *les*, *Cse* e *lse*, e assim por diante, procurando reestruturar a matriz de forma a produzir um resultado consistente de relações integradas de problemas.

Processo semelhante de análise de consistência deve ser realizado para as Ações, utilizando também uma Matriz de Impactos Cruzados (Matriz 7). Assim, na parte superior da célula, vão ser apresentados os requerimentos externos das ações (indicados na primeira coluna), distribuídos nas colunas segundo a dimensão em que se identificam (ás quais se demandam) os

¹⁹ *Se, na montagem das Matrizes Interdimensionais, for utilizado um sistema flexível de redação (cartões móveis), a organização da matriz consolidada, no primeiro momento, apenas na retirada das peças das matrizes e sua realocização na outra que vai consolidar os sub-sistema.*

mesmos. E na parte inferior das células devem ser listados os impactos que as ações de cada dimensão (linhas) devem ter sobre as outras dimensões, distribuídos nas colunas respectivas, informações devem ser retiradas também das Matrizes Interdimensionais geradas para cada dimensão (matrizes 5). As informações da coluna do meio vão ser colocadas nas linhas respectivas de cada dimensão, agrupando o conjunto das ações por dimensão. As informações da coluna da esquerda- requerimentos externos das ações- devem ser distribuídas nas partes superiores das células, em linha com cada dimensão da matriz interdimensional analisada, localizando nas colunas segundo a abreviatua representativa da dimensão que deve oferecer os requerimentos. Por outro lado, os impactos esperados de cada ação sobre as outras dimensões- coluna da direita da matriz interdimensional- devem ser distribuídos nas mesmas linhas por coluna representativa da dimensão que recebe este impacto (indicada pela abreviatura colocada ao lado).

A análise de consistência deve ser feita confrontando os pre-requisitos que as ações de uma dimensão demandam das outras (requerimentos externos) com os impactos que as ações desta devem gerar na primeira. Assim, deve-se comparar os conceitos expressos em *Pea e lea, Pae e lae, Pes e les, Pse e lse*, e assim por diante, procurando reestruturar a matriz de forma a produzir um resultado consistente de relações integradas de ações. Esta análise de consistência constitui etapa fundamental do planejamento do desenvolvimento sustentável, quando se pretende estruturar a *compatibilização entre as dimensões*, assegurando que as ações nas diversas áreas tenham consistência, e que uma ação destaca numa dimensão não comprometa os resultados esperados nas outras²⁰. Neste exercício, devem também ser identificadas ações que, por sua dependência de ações de outras dimensões, devem influenciar a natureza das formulações posteriores nas prioridades de desenvolvimento.

Este processo deve concluir a abordagem desagregada por dimensão, com a definição das **Ações Consistentes e Desagregadas por Dimensão**, que devem ser confrontadas com a abordagem agregada e, ao mesmo tempo, permitir o detalhamento técnico da estratégia por dimensões.

²⁰ *Os encontros de compatibilização demandariam ainda um tratamento temporal, que distribuisse as ações no tempo e incorporasse os diversos prazos de maturação em cada dimensão. No entanto, este é um procedimento técnico bastante complexo. De qualquer forma, devem ser enunciadas as inconsistências de curto prazo, apontando evoluções futuras diferenciadas.*

Matriz 7. Matriz de Impactos Cruzados

Ações

| DIMENSÕES
AÇÕES
P/DIMENSÃO | AMBIENTAL | ECONÔMICA | TECNOLOGICA | SOCIO-
CULTURAL | POLÍTICO-
INSTITUCIONAL |
|--|------------|------------|-------------|--------------------|----------------------------|
| AMBIENTAL
→
Ação "A"
Ação "B"
Ação "N" | | Pea
Iae | | | |
| ECONÔMICA
Ação "A"
Ação "B"
Ação "N" | Pae
Iae | | | Pae
Iae | |
| TECNOLOGICA
Ação "A"
Ação "B"
Ação "N" | | | | | |
| SOCIO-
CULTURAL
Ação "A"
Ação "B"
Ação "N" | | Pea
Iae | | | |
| POLÍTICO-
INSTITUCIONAL
Ação "A"
Ação "B"
Ação "N" | | | | | |

Legenda: Pea - Pre-requisitos Econômicos para implementação das Ações Ambientais.

Iae - Impacto das Ações Ambientais sobre a Dimensão Econômica.

Integração das Abordagens

A produção realizada até agora oferece dois produtos diferenciados e complementares mas ainda não necessariamente consistente e integrados: as **opções estratégicas**- resultante de uma formulação agregada- e o conjunto **das ações prioritárias**- resultante da formulação desagregada. Para gerar a estratégia ou plano de desenvolvimento sustentável será necessário, agora, integrar estas duas abordagens, procurando construir um corpo coerente que apresente o referencial estratégico e detalhe as prioridades por dimensões.

estratégicas, que refletem o resultado da Matriz de Planejamento, com as prioridades que decorrem da Matriz de Impactos Cruzados das Ações reformulada durante a análise de consistência. Desta análise deve-se chegar a uma reformulação e refinamento das opções estratégicas e ajustes nas ações prioritárias das dimensões, como um síntese integradora da estratégia.

O produto final desta etapa será a redação do documento técnico que expressa o plano ou estratégia de desenvolvimento sustentável, com explicitação dos grandes eixos de desenvolvimento e dos vetores estratégicos, assim como das políticas e programas prioritários estruturantes do desenvolvimento sustentável, em que se expressam as ações das dimensões. Adicionalmente, devem ser explicitados os instrumentos para a implementação das ações (vetores, políticas e programas). Por outro lado, como resultado do tratamento dado à dimensão Político-institucional, deve ser elaborado o modelo de gestão que estruture o fluxo institucional e o sistema gerencial de decisão, elaboração, implementação e avaliação das ações.

V. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A elaboração de uma estratégia ou plano de desenvolvimento sustentável- nos termos definidos antes e com base na metodologia proposta- requer a montagem de uma estrutura organizacional adequada por parte do agente de planejamento. Esta deve partir de um conjunto de pressupostos institucionais, tendo como base os postulados do desenvolvimento sustentável e os condicionantes institucionais.

Pressupostos Organizacionais

O sistema de organização do trabalho deve basear-se nos seguintes pressupostos:

Participação e envolvimento da sociedade organizada

Os trabalhos devem ser estruturados de modo a assegurar a participação e o envolvimento da sociedade organizada nas definições da estratégia e das prioridades de desenvolvimento. Os dois principais espaços de participação, de natureza diferente e complementares são:

- a) **Workshop com representantes dos Atores** no nível de agregação consistente com a amplitude e abrangência do objeto de planejamento. Neste nível de participação, os atores se reúnem num período curto mas intenso de trabalho para construir uma compreensão geral da realidade e formular prioridades de ações para o desenvolvimento.

- b) **Organização de pequenos Grupos Temáticos da Sociedade** para discussão com equipe técnica durante o andamento dos trabalhos. Como forma de complementar a formulação do workshop e assegurar uma participação ao longo do trabalho, seriam formados grupos de atores por dimensão, de acordo com sua afinidade temática, para discutir com os técnicos das mesmas.

Adicionalmente, deve ser constituída uma instância deliberativa de alto nível com conjunto de atores sociais (como indicado no Gráfico 6) para analisar e recomendar ajustes e alterações nos resultados da produção técnica agregada, após a integração das abordagens. A utilização da técnica Delfos, recomendada nas atividades de consulta tem um sentido de coleta de informações e conhecimento acumulado por personalidades e lideranças, com menor conteúdo efetivo de manifestação política da vontade dos atores.

Capilaridade nas instituições públicas

Para que o planejamento construa um compromisso efetivo das instituições públicas e dos decisores no aparelho do Estado, é necessário que se estruture de modo a criar um sistema de capilaridade durante o processo de produção da estratégia ou plano de desenvolvimento sustentável. Assim, devem ser utilizados dois recursos de participação institucional.

- a) **Participação das Instituições em Grupos de Trabalho** temáticos segundo o perfil de cada instituição envolvida. Para assegurar a riqueza e qualidade do trabalho na abordagem desagregada por dimensão, seria criado diferentes áreas específicas da administração pública, distribuídos segundo suas responsabilidades. Estes grupos comporiam uma abordagem multi-disciplinar e multi-institucional, envolvendo as instituições e órgãos públicos diretamente comprometidos com a elaboração da estratégia ou plano.

- b) **Wokshop de Envolvimento de Instituições Públicas** com a construção da Matriz de Envolvimento. Para complementar a formulação do modelo de gestão, como detalhamento da dimensão Político-institucional, poder-se-ia realizar um workshop especial com os agentes e instituições públicas, para a montagem da matriz de envolvimento. Esta atividade não deveria limitar-se às instituições diretamente envolvidas na elaboração da estratégia mas todas as que tenham interesses e envolvimento, diretos ou indiretos com o objeto de planejamento.

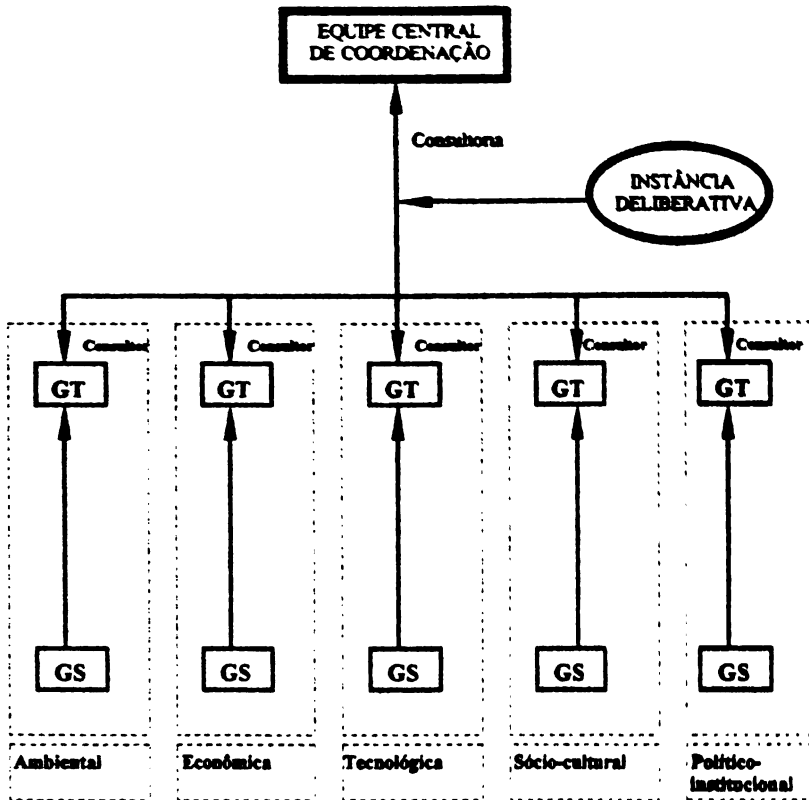
Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional deve ser formada por uma equipe central de coordenação com uma base multidisciplinar mínima que permita articular a produção de diferentes grupos com suas dimensões, reunindo técnicos da instituição central de planejamento (como apresentado no fluxograma anexo). Esta equipe central pode ser apoiada por consultores especializados nos aspectos metodológicos e também técnicos específicos, sempre que houver necessidade. Esta equipe deve coordenar cinco Grupos de Trabalho²¹ (GT) distribuídos nas dimensões que, por seu turno, se articulam com cinco Grupos Sociais (GS), em estreita integração. Os GTs devem ser formados por técnicos dos diferentes órgãos públicos segundo suas áreas temáticas e afinidades com as dimensões, e os GSs devem ser compostos por representantes da sociedade organizada segundo suas áreas de interesse e perfil sócio-econômico, em sintonia com as dimensões.

²¹

O número de Grupos de Trabalho é flexível e vai depender do corte que for dado na realidade em termos de dimensões a serem trabalhadas de forma desagregada.

Estrutura Organizacional



BIBLIOGRAFIA

- Ansoff, H. Igor, Declerk, Roger P., e Hayes, Robert L. - "Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica"- Editora Atlas- São Paulo, 1987.
- Alves, Edgard Luiz G. e Lima, Mozart de Abreu - "Crise e Planejamento Estratégico-Situacional"- in São Paulo em Perspectiva - Vol. 5, Nº 4, Outubro/Dezembro de 1991 - Fundação SEADE.
- Boisier, Sérgio- "El Dificil Arte de Hacer Región- Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (Conceptos, problemas y métodos)"- Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas-Cuzco-1992.
- Boisier, Sérgio- "El Desafio territorial de la globalización. Reflexiones acerca del Sistema Regional Chileno", mimeo, Santiago, 1995.
- Buarque, Sérgio C.- "Ócio Compulsório e Trabalho Compulsivo- progresso técnico e gestão social do tempo no capitalismo maduro e nas economias de industrialização tardia". Dissertação de Mestrado-PIMES/UFPe. Recife, 1985.
- Buarque, Sérgio C. "Ciência Tecnologia e Desenvolvimento Regional", in Cadernos de Ciências Sociais- Editora Massangana. Recife, Vol.2, Nº2. Jul/Dez., 1986).
- Buarque, Sérgio C. "Roteiro metodológico para a Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônica". (Mimeo), Recife, 1990.
- Buarque, Sérgio C. "Planejamento do Desenvolvimento Sustentável. Problemas teóricos e técnicos de um Nova Abordagem do Planejamento". Paper apresentado no Seminário do ICID. (Mimeo). Recife, 1991.
- Buarque, Sérgio C. "Metodologia de Elaboração de Planos Diretores para Áreas Programas da Amazônia". Mimeo. Belém, 1994a.

- Buarque, Sérgio C. e Sousa, Ester Maria Aguiar. "Pobreza e Meio Ambiente no Brasil". Paper a ser publicado em coletânea latino-americana pela Fundação Konrad Adenauer. Recife, 1995.
- Carvalho, Otamar. "A economia política do Nordeste- secas, irrigação e desenvolvimento". Editora Campus, Rio de Janeiro/Brasília, 1988.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. "Transformación Productiva con Equidad, la tarea prioritária del desarrollo de América Latina". CEPAL, Santiago de Chile. 1990.
- Cohen, Ernesto e Frando, Rolando. "Avaliação de Projetos Sociais". Editora Vozes. Petrópolis, 1993.
- Comission Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. "Nuestro Futuro Comum". Relatório Brundtland. Nações Unidas, 1987.
- Daly, herman E. "Operational Principles for Sustainable Development", in Earth Athics. Summer, 1991.
- Dowbor, Ladislau. "Introdução ao Planejamento Municipal". Brasiliense. São Paulo, 1987.
- Figueiroa Galvão, Antonio Carlos, e Ramos Vasconcellos, Ronaldo. "Novos elementos para repensar o planejamento regional". Mimeo. IPEA, 1995.
- Ingelstam, Lars. "La Planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodologia", in Revista de la CEPA, N°31. Santiago, 1987.
- Godet, Michel. "Prospective et Planification Stratégique". CPE, París, 1984.
- GTZ-Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit. "Seminário de Planejamento de Projeto (SPP): Método ZOPP. Mimeo, sem data.
- Lureiro et alli. "Atores e Conflitos em Questões Ambientais Urbanas" in Rattner, Henrique (coordenador). Sustainable Development-Trends and Perspectives. Draft Version (mimeo). Setembro de 1991.

- MACROPLAN. "Introdução à Administração Estratégica - FINEP - Rio de Janeiro. 1992.
- de Mattos, Carlos. "Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina" in Estado e Planejamento: sonhos e realidade - IPEA/CENDEC, Brasília. 1988.
- Matus, Carlos. "El líder sin Estado Mayor". Material didático do II Curso Internacional de Alta Dirección. Mimeo. Caracas, 1989a.
- Matus, Carlos. "El PES en la práctica". Material didático do Curso Governo e Planejamento - IPEA/CENDEC. Mimeo. Brasília. Nov. de 1993a.
- Matus, Carlos. "Guia Teórico". Material didático do Curso Governo e Planejamento - IPEA/CENDEC. Mimeo. Brasília. Nov. de 1993b.
- Matus, Carlos. "Análise Estratégia". Material didático do Curso Governo e Planejamento - IPEA/CENDEC. Mimeo. Brasília. Nov. de 1993c.
- Meadows, Dennis L. et alli. "Los límites del crecimiento". Fondo de Cultura Económica. México. 1981.
- Mink, Stephen. "Poverty and the Environment" in Finance & Development. Dec. 1993. Vol. 30. Nº4.
- Morin, Edgar. "O Paradigma Perdido, a natureza humana". Publicações Europa-América/Biblioteca Universitária. 3ª Edição, 1,77 o, Lisboa.
- Odum, Howard T. "Ambiente, energia y sociedad". Editorial Blume. Barcelona, 1980.
- Porto, Claudio Américo; Souza, Nelmar Medeiros; e Buarque, Sérgio C. "Construção de Cenários e Prospecção de Futuros". Litteris Editora. Recife, 1991.
- Ramos, Alberto Guerreiro. "A modernização em nova perspectiva, em busca do modelo de possibilidades". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. jan./Março de 1983.

- Sachs, Ignacy. "Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir. O caso do Brasil". In Revista de Economia Política. Volume 10, Nº1. Janeiro/março de 1990. Editora Brasiliense. São Paulo, 1990.
- Sachs, Ignacy. "Ecodesenvolvimento.Crescer sem Destruir". Editora Vértice. São Paulo, 1986.
- Sachs, Ignacy. "Stratégies de l'Écodéveloppement". Éditions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvrières. Paris, 1980.
- Sepúlveda, Sergio. Texto mimeografado sem título.
- Sousa, Ester Maria Aguiar de. "Desenvolvimento Sustentável, um marco conceitual para o Áridas". Mimeo. Recife, 1994.
- Torres, Santiago. "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: aspectos operacionais" in Sunkel, Oswaldo e Glio, N. "Estilos de Desarrollo e Meio Ambiente en la América Latina. Fondo de Cultura Economica. México, 1981.
- Utria, Rubén D. "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo: una posible guía metodológica" in Sunkel, Oswaldo e Glio, N. "Estilos de Desarrollo e Meio Ambiente en la América Latina. Fondo de Cultura Economica. México, 1981.
- Varela, Carmen Augusta. "Pobreza e Desenvolvimento Sustentável", in Workshop sobre Economia da Sustentabilidade-Princípios, Desafios e Aplicações. Mimeo. Recife. 1994.

PROJETO ARIDAS UMA ESTRATEGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL PARA O NORDESTE

Horácio Martins de Carvalho

PREFACIO

Os seguintes capítulos constitui uma parte del Relatório da consultoria sobre Participação e Cidadania para o Grupo "Integração com a Sociedade, do Projeto Áridas".

Tem por objetivo contribuir para a formulação de uma política social de participação e cidadania no concerto das políticas de desenvolvimento sustentável para o Nordeste semiárido do Brasil.

O capítulo I apresente sugestões para o desenvolvimento de um processo de reflexão-ação que facilite a implantação de políticas governamentais de desenvolvimento rural participante e, ao mesmo tempo, capazes de resgatarem e/ou reafirmarem a cidadania das pessoas nelas envolvidas.

O capítulo II sugere linhas estratégicas para uma pedagogia que auxilie a formação das pessoas que se envolvam, direta ou indiretamente, com a formulação e implantação das políticas sociais para o Nordeste semi-árido.

O capítulo III oferece algumas reflexões sobre as condições objetivas que propiciariam um desenvolvimento sustentável da democracia social participativa, assim como apresenta alguns indicadores de um processo sustentável de reflexão-ação participante que poderão contribuir para a avaliação da implantação de políticas sociais.

A coleta das informações es primárias foi efetivada pelo Autor deste Relatório, através de entrevistas realizadas diretamente com os produtores rurais (pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, posseiros e assalariados), homens e mulheres, em seus locais de moradia, de produção e de organização.

Outras entrevistas foram efetuadas nas sedes de várias instituições governamentais e das não governamentais nas capitais dos seis Estados percorridos.

A escolha das pessoas entrevistadas, das organizações, das cidades e dos povoados visitados foi produto de consulta a sociólogos pesquisadores da temática no Nordeste brasileiro, assessores de movimentos populares, dirigentes sindicais e técnicos governamentais. Em todas as entrevistas, contou-se com o apoio e a parceria de técnicos ora dos governos estaduais, ora da Universidade.

Foram entrevistados dirigentes, assessores e técnicos de 40 instituições, governamentais e não governamentais, e 15 associações locais. No conjunto das entrevistas, entre as formais e informais, dialogou-se sobre a temática com, aproximadamente, 150 pessoas.

Não foi utilizado questionário. As indagações efetuadas aos entrevistados seguiram um roteiro singelo que permitiu a obtenção de um mínimo de informações comuns a todos eles. Todavia, os entrevistados discorreram livremente sobre as suas experiências pessoais e seus conhecimentos acumulados com relação à mobilização, participação e organização populares. Durante as entrevistas, foram realizadas anotações livres.

As entrevistas só foram possíveis graças ao empenho de inúmeras organizações não governamentais e das Secretarias de Planejamento, em especial as Unidades Técnicas do PAPP, dos governos estaduais dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Bahia.

Aqui se expressa agradecimentos a todas as pessoas entrevistadas, as quais forma por demais amáveis. Expressa-se, em especial, agradecimentos a Alfredo Wagner Berno de Almeida, Carlos Luiz de Miranda, Eduardo de Castro Bezerra Neto, Antonio Rocha Magalhães, Benito Moreira de Azevedo, Valmar Isacksson Jucá, Jesus Ivandro Campos, Carmen del Prata, Sebastião Roberto Bressan, Carlos Augusto Dias Vieira e Antonio Bernardo Lima pelo irrestrito apoio que proporcionaram e a amizade que demonstraram.

I. PROPOSTA PARA UM PROCESSO PARTICIPANTE DE REFLEXÃO-AÇÃO²²

Introdução

Conforme anteriormente assinalado, supõe-se que as pessoas em situação de pobreza crônica tenham poucas margens de escolha dos caminhos para a sua sobrevivência. Mais restritas, ainda, são as possibilidades proporcionadas pela estrutura econômica, social, política e ideológica da sociedade brasileira, em particular das zonas semi-áridas do Nordeste, para que essas pessoas, individual ou associadamente, possam acumular uma poupança mínima para realizarem os investimentos produtivos objetivando desencadear um processo de desenvolvimento sustentável.

O processo de subalternidade em que as pessoas, em situação de pobreza crônica, se encontram, é determinado por essa estrutura econômica, social, política e ideológica. Naquelas conjunturas onde, excepcionalmente, se combinam fatores favoráveis à melhoria das condições de vida e de trabalho das pessoas pobres, nem sempre essas pessoas conseguem reter o excedente potencialmente obtido, em função, exatamente, das condições estruturais a que estão sujeitas.

As forças econômicas dominantes, locais e/ou regionais, altamente competitivas, seja porque capitalizadas seja por condições oligopolistas e/ou oligopsônica, obstruem as incipientes iniciativas associativas das pessoas pobres. E o fazem, na maior parte das vezes, não pela concorrência privada, mas, a utilizam politicamente para garantirem a manutenção da subalternidade. É mister recordar o caso da fábrica de gelo do povoado de Redondas, no município de Icapui, CE; ou, as pressões sofridas pelo pessoal da Universidade Federal da Bahia, nas suas ações para apoiarem o pessoal do município de Cansanção, BA. Muitas vezes, são os governos estaduais aqueles que se utilizam de caminhos indiretos para desorganizarem iniciativas que possam comprometer os interesses dominantes locais. A Diocese de Bacabal, MA, adquiriu terra para assentar famílias de trabalhadores rurais, ajudou direta e indiretamente na organização da produção e apoiou a criação de seis cooperativas de pequenos produtores e de uma cooperativa central. Como o pessoal da Diocese, assim com os trabalhadores rurais assentados, eram

²² *As considerações e o elenco de propostas sugeridas neste capítulo são bastante limitadas, em função dos condicionantes determinados pela estrutura econômica, social, política e ideológica da atual sociedade brasileira e, de certa maneira, intensificados nas zonas semi-áridas do Nordeste. Não contempla-se, a não ser episodicamente, hipótese de mudanças estruturais, ainda que se considere indispensáveis, tendo em vista que este não é o objeto desta Consultoria.*

considerados, pelas forças dominantes locais, como oposição, o governo estadual mandou efetuar uma devassa, dentro da lei, nas cooperativas, como forma de represália e de obstaculizar a organização de potenciais opositores políticos.

Também, constatou-se situações contrárias, onde ações de organismos governamentais e de organizações não governamentais conseguiram apoiar iniciativas populares que romperam com os processos de subalternidade. O que se deseja sugerir é: a problemática da subalternidade é o ponto nodal a ser enfrentado pelas estratégias de desenvolvimento rural e urbano, caso se objetive obter melhorias nas condições de vida e de trabalho das pessoas em situação de pobreza crônica.

A subalternidade é um processo que abrange todas as dimensões da vida humana: econômica, social, política e ideológica. Por esse motivo, entre outros, é que os programas de desenvolvimento sustentável, não importa a fonte que os promovam, necessitariam contemplar as pessoas, em processo de subalternidade (e aqueles que as subalternizam), na sua totalidade, mesmo que diferentes organismos devam ser mobilizados, integradamente, para darem conta dessa totalidade. Seria, principalmente, por tal motivo que as parcerias se comporiam, e não apenas para o aporte de recursos, de origens diversas, para a realização de atividades que abordassem apenas uma das dimensões da vida das pessoas em processo de subalternidade.

Uma das hipóteses de caminho, para a superação da pobreza crônica, é a formulação de estratégia de desenvolvimento rural onde políticas compensatórias²³ seriam promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais, integradamente. Neste caso, duas ordens de questões se colocariam: a primeira, seria indagar sobre as limitações que as pessoas em situação de pobreza crônica apresentariam para participarem da concepção e implantação dessa estratégia, de forma que se obtivesse um desenvolvimento sustentável com participação consentida; a segunda, estaria relacionada com o processo de descentralização e democratização da concepção e implantação dessa estratégia, por parte dos organismos governamentais.

²³ *Como políticas compensatórias compreende-se, como exemplos: crédito rural subsidiado, fornecimento de sementes e mudas na base de troca equivalência-produto, assistência técnica e extensão rural intensivos, compra do produto e garantia de preços administrados (fora do mercado), distribuição de terras, oferta de água para irrigação, armazéns e/ou sítios individuais, comunitários e/ou municipais, educação, saúde, capacitação técnica e gerencial, etc. Políticas que distribuam, efetivamente, renda do conjunto da sociedade para as pessoas em situação de pobreza crônica.*

Este capítulo, então, é subdividido em 3 partes, além desta Introdução: a primeira, ensaia explicitar as supostas limitações objetivas e subjetivas em que se encontram as pessoas em situação de pobreza crônica para se relacionarem, como sujeitos sociais, com os organismos governamentais, amplo senso; a segunda, analisaria as dificuldades atuais dos organismos governamentais para estabelecerem uma estratégia de terceira, objetiva propor um processo de superação das supostas limitações e dificuldades, objetivas e subjetivas, tanto das pessoas em situação de pobreza crônica como dos organismos governamentais, para estabelecerem, entre si, um processo sustentável de participação consentida.

Da Consciência Trágica à Democracia como Identidade Restrita

As pessoas em situação de pobreza crônica se encontram num processo de subalternidade. Nesse sentido, o desafio que se coloca é a superação das relações sociais que sustentam esse processo. O subalterno não é uma condição, figura que o desenvolvimento capitalista supostamente extinguiria com o correr do tempo. Estamos diante de um processo que se atualiza e subalterniza grupos crescentes, nos países pobres, nas regiões pobres dos países ricos, mas também nos espaços ricos dos países pobres (Martins, 1989. 100-1). Isto porque, ainda com as palavras de Martins, (...) a história do capitalismo tem sido uma história de exclusão e marginalização de populações, mas uma exclusão integrativa, que cria reservas de mão-de-obra, cria mercados temporários ou mercados parciais. É verdade, tem de relações arcaicas juntamente com a progressiva criação de relações cada vez mais modernas (Martins, *ibidem*, 99-100).

Muitos programas governamentais de desenvolvimento rural tem ensaiado equacionar a situação da pobreza crônica no campo. Todavia, por diferentes razões, no Brasil, poucos resultados têm sido obtidos. Em números absolutos, a pobreza cresce. Isso pode significar, supõe-se, por um lado, que esses programas, por não enfrentarem as questões econômicas e sociais estruturais, perdem muito de sua efetividade. Por outro lado, a instabilidade e descontinuidade das estratégias de implantação utilizadas reduzem a eficiência da alocação dos recursos governamentais que, porventura, estejam contribuindo, ainda que conjuntamente, diretamente para a melhoria das condições de vida e de trabalho de parcelas das pessoas em situação de pobreza crônica.

Como hipótese, afirmar-se-ia que tais programas governamentais, ao não enfrentarem as questões estruturais, tendem a alocar recursos para atividades que não corram o risco de estimularem confrontos entre os interesses econômicos, políticos e ideológicos dominantes locais e aqueles das pessoas em situação de pobreza crônica. Decorre, por esse suposto motivo, o abandono das questões estruturais como, por exemplo, a fundiária. Ao não abordarem a problemática estrutural os programas de desenvolvimento rural mergulham num processo de escapismo, tendo como uma das conseqüências uma alocação de recursos dispersa e descontínua, e mediada, predominantemente, por formas de associativismo burocrático que se tem revelado, em decorrência, incapazes de aglutinarem as pessoas em situação de pobreza crônica para enfrentamentos econômicos, políticos e ideológicos suficientemente fortes, tendo em vista superarem as relações de subalternidades em que se encontram submetidas.

É oportuno ressaltar-se que, no semi-árido do Nordeste, as pessoas em situação de pobreza crônica são, predominantemente, camponesas, ou já o foram. Portanto, a relação entre o pessoal dos organismos governamentais e o pessoal camponês é uma relação que, supostamente, só seria construtiva se dela resultasse a descoberta de caminhos de superação da subalternidade, os quais, por hipótese, seriam trilhados em parceria.

Para as pessoas em situação de pobreza crônica, no âmbito do semi-árido do Nordeste, aqui consideradas como predominantemente camponesas, é possível sugerir que o seu objetivo (...) é a sua subsistência e posição social, ganhas num círculo restrito de relações sociais. Os camponeses não são, portanto, como os fazendeiros, os quais participam plenamente do mercado e se envolvem no jogo pela posição social, estabelecido dentro de uma ampla rede social. Para assegurar sua continuidade na terra e manutenção da família, o camponês, quase sempre, se afasta do mercado, pois um envolvimento ilimitado neste ameaçaria sua fonte de sustento. Portanto, ele se apega aos esquemas tradicionais que lhe garantem acesso à terra e ao trabalho dos parentes e vizinhos. Além disso, dá preferência à produção destinada à venda somente se estiver garantida a produção de subsistência. Em outras palavras, pode-se dizer que o camponês produz num mercado de fatores e produtos restritos. Os fatores de produção- terra, trabalho e equipamento- reduzem-se a uma relativa imobilidade em virtude de antigas hipotecas e expectativas; a produção é vendida no mercado, a fim de conseguir a margem de lucros necessária para a compra das mercadorias não produzidas em casa (...) (Wolf, 1984, 15).

Esse pequenos produtores rurais, camponeses, apresentam diferenças significativas daqueles já completamente inseridos no mercado; como os integrados ou fomentados pela agroindústria. Estes já superaram formas tradicionais de subalternidade e se encontram em novas relações sociais estabelecidas pelo desenvolvimento capitalista.

O modo de viver e de produzir dos camponeses, no seio de uma formação econômica e social capitalista, colocam-no em situações extremadamente fragilizadas. O eterno problema da vida do camponês consiste... em contrabalançar as exigências do mundo exterior, em relação às necessidades que ele encontra no atendimento às necessidades de seus familiares. Ainda em relação a esse problema básico, o camponês pode seguir duas estratégias diametralmente opostas. A primeira delas é incrementar a produção; a segunda, reduzir o consumo.

Se o camponês escolhe a primeira estratégia, deverá elevar o rendimento do trabalho às suas próprias custas, tendo em vista levantar a produção e o aumento da produtividade, com que entrará no mercado. Sua capacidade de fazer isso dependerá da facilidade com que puder mobilizar os fatores da produção necessários... e das condições gerais do mercado (...).

A estratégia que se apresenta como alternativa é a de solucionar o problema básico através da redução do consumo... (Wolf, 1976, 31).

Os programas governamentais de desenvolvimento rural tem procurado atender às necessidades consideradas na primeira estratégia, apoiando o camponês para que melhore a produção e a produtividade, considerando que, às suas próprias custas, tal processo seria, na maior parte das vezes, insuficiente. Entretanto, devido à subalternidade em que as pessoas em situação de pobreza crônica se encontram, o aumento potencial de rendimentos pelo aumento da produção e da produtividade é, na maior parte dos casos, transferido para terceiros, em função das condições oligopsônicas do mercado local.

Na maioria das vezes, em decorrência das adversidades climáticas, a estratégia do camponês é reduzir o consumo. Supõe-se que nessa dinâmica um círculo vicioso, que amplia a pobreza, se estabeleça. E, uma terceira estratégia emerge: a migração, agora abandonando a condição camponesa.

O abandono de equipamentos e prédios, adquiridos pelos camponeses para atividades de produção em grupo, por financiamentos de programas governamentais, é, muito provavelmente, sintoma desse círculo vicioso.

Os programas de desenvolvimento rural, promovidos pelos organismos governamentais, na maioria das vezes, não tem conseguido romper esse círculo vicioso da pobreza, determinada pela subalternidade das pessoas em situação de pobreza crônica.

As organizações não governamentais, criadas, nos casos em apreço, com o objetivo de apoiar o esforço das pessoas na tentativa de superação da pobreza crônica, somente tem obtido resultados positivos de maneira episódica. Estas organizações, todavia, ainda são frágeis, perante a complexidade e extensão das dificuldades. Quando as iniciativas dos organismos governamentais somam, seja nas parcerias seja nos objetivos efetivos, com aquelas das organizações não governamentais, no processo de superação da subalternidade, resultados relevantes e duradouros são alcançados.

Entretanto, as organizações não governamentais, ainda que motivando e mobilizando as pessoas, não têm conseguido, sem o apoio governamental, sobrepujar os problemas estruturais.

Os movimentos sociais populares, neles contempladas as iniciativas de mediação das organizações não governamentais, têm fortalecido o tecido social da sociedade civil e colocado, nas agendas políticas, novas exigências para as iniciativas governamentais. Ao ensaiarem vivências de democracia como identidade restrita ensejam práticas de democratização, tanto internamente nos organismos governamentais como nas suas políticas. As debilidades dos organismos e programas governamentais de desenvolvimento são, então, explicitamente expostos à críticas construtivas. Nesse processo, também, novos desafios se estabelecem, tanto para as organizações não governamentais como para as governamentais. Muitos paradigmas são rompidos. E, muitas vezes, na dinâmica dos paradoxos, em que vivem as pessoas em situação de pobreza crônica na sociedade brasileira, perplexidades se acumulam pela ausência conjuntural de novas proposições conceituais.

A hipótese aqui sugerida é que as experiências, na maior parte das vezes isoladas, de participação e organização consentidas, conseguiram vivenciar um processo de democracia como identidade restrita.

Essa sugestão, de que os movimentos sociais estão construindo uma vivência da democracia como identidade restrita, foi aqui apropriada²⁴, a partir da reflexão elaborada por Krischke (1987) sobre a análise dos movimentos sociais mexicanos, esta realizada por Sergio Sermeño. A análise (de Sermeño-HMC) é também provocativa, porque- ao considerar problemas já conhecidos dos movimentos sociais, como os da descontinuidade, limites e restrições políticas- sugere ao leitor indiretamente a possibilidade de que tais problemas sejam não apenas debilidades, mas participem da contribuição positiva específica que se deve esperar dos movimentos sociais no âmbito da política- Ou seja, pergunto- me se com a vivência da democracia como um processo de identidade restrita, fragmentária ou apenas parcialmente realizada, os movimentos sociais não estariam levantando ao Estado os desafios, os estímulos e a iniciativa que correspondem exatamente à sua (deles) esfera de competência- particular mas não exclusivamente nas sociedades do "capitalismo tardio". Assim, poderíamos sugerir que o que denominamos (muitas vezes, pejorativamente) "basismo" consiste realmente em um elemento constitutivo permanente da ordem democrática- cujos contornos apenas começamos a vislumbrar e a estudar no Brasil de hoje. (Krischke: idibem; 277).

Essas vivências de democracia social participativa, aqui interpretadas como de democracia como identidade restrita, que as experiências sociais isoladas de participação e organização consentidas tem proporcionado, seja com o apoio das organizações governamentais, das não governamentais ou, seja num processo mais amplo de parcerias, demonstram que o desencadear da ruptura das subalternidades é viável. Mesmo que essa ruptura não atinja as estruturas fundamentais, em especial a econômica, abre espaços democráticos suficientemente fortes para iniciativas sociais mais profundas, que se constituam em alicerces, por um lado, de um processo ampliado de democracia social participativa e, de outro lado, de nova concepção de legitimidade da participação e da organização populares.

A maioria das pessoas em situação de pobreza crônica têm consciência, em maior ou menor intensidade, do processo de subalternidade em que se encontram. Ainda que vivenciando a sociedade do favor, o fazem por não encontrarem caminhos de superá-la. Suas práticas, mesmo que de dependência, são eivadas de paradoxos: nelas se plasman simultaneamente

²⁴ *A apropriação e uso dessa expressão é de inteira responsabilidade do Autor deste Relatório. A referencia aos Autores do texto citado é, apenas, para o crédito devido, e como fonte primeira de motivação.*

adesão e resistência. A lógica que perpassa a cultura popular é de "conformismo e resistência", como a nomeou Chauí. (...) A Cultura Popular, do ponto de vista da consciência, se manifesta na forma de consciência trágica. Consciência que opera com paradoxos, porque o real é tecido de paradoxos, e que opera paradoxalmente, porque tecida de saber e não-saber simultâneos, marca profunda da dominação. A consciência trágica, em seu sentido originário, tal como revelada pela tragédia grega, não é aquela que se debate com um destino inelutável, mas, ao contrário, aquela que descobre a diferença entre o que é e o que poderia ser e por isso mesmo transgride a ordem estabelecida, mas não chega a constituir uma outra existência social, aprisionada nas malhas do instituído. Diz sim e diz não ao mesmo tempo, adere e resiste ao que pesa com a força da lei, do uso e do costume e que parece, por seu peso, ter a força de um destino (Chauí, 1986, 178-9).

A participação e organização constrangidas reafirmam essa força do destino aprisionado nas malhas do instituído. Por não romperem com o instituído, reproduzem os processos de subalternidade.

Os programas governamentais contemporâneos de desenvolvimento rural, mesmo estabelecendo políticas compensatórias, mas, se restringido ao aumento da produção e da produtividade e percebendo tão somente as pessoas como agentes de produção, tendem a subestimar as demais dimensões sociais, políticas e ideológicas que conformam a totalidade dos processos de reprodução da vida e da produção. E, quando ensaiam apoiar a ação grupal pelo associativismo e pela organização formais, o fazem de maneira burocrática, sem darem conta das redes sociais que proporcionam as condições objetivas e subjetivas dos processos de subalternidade.

Ensaiam, esses programas, em função de exigências legítimas da administração pública, relacionar os organismos governamentais com as pessoas com eles envolvidas, de maneira formal, demandando delas instituições burocraticamente formais, ou sejam, registradas e regulamentadas. Ainda que essa exigência seja autêntica, o processo de emular-la nem sempre proporciona condições objetivas e subjetivas suficientemente adequadas para que, no caso em discussão, os camponeses possam constituir-las.

Tais programas de desenvolvimento, ao demandarem o associativismo formal, sejam as associações de moradores, de produtores ou afins, ou, em instâncias mais amplas, sejam os conselhos municipais ou cooperativas, introduzem na dinâmica social, política e ideológica popular o processo da representação. Propõem, assim, uma passagem extremamente complexa: da organização

informal, espontânea, eivada de redes sociais de parentesco, para organizações formais, impessoais e profissionais; da democracia direta, onde todos os envolvidos participam fisicamente dos debates e decisões, para democracias representativas, onde a delegação de poder e de autoridade devem se efetivar.

Os movimentos sociais desenvolveram uma cultura... refratária à idéias de representação. Representação, para eles, acabou se tornando sinônimo de delegação, isto é, delegação de responsabilidade de falar e de decidir por um grupo, por uma classe, por uma nação, ao representante. No imaginário popular, representante é um corpo separado do grupo, que se coloca acima dele, que o domina, idéia certamente com raízes objetivas na experiência secular do povo. Pode-se dizer que os movimentos sociais acabaram se caracterizando por antagonismos à idéia de representação. A solução prática vislumbrada é a da participação de todos a todo o momento, deixando mesmo de existir a questão da representatividade e da institucionalidade. A legitimidade do movimento está expressa apenas por sua capacidade de mobilização. Esta capacidade é efetivamente seu elemento caracterizador, mas impede vislumbrar fenômenos correlatos: o da existência, às vezes não visível, de centros com capacidade efetiva de decisão, que ao não aparecerem como tais impedem justamente alcançar o objetivo pretendido como principal, o da igualdade real.

Em nossa utopia, igualdade é uma necessidade fundamental. Qualquer sociedade que não introduz, ou que ao menos não se coloque esta perspectiva, inevitavelmente permanecerá no reino da reprodução da dominação (...) (Vigevani: 1989; 107).

O argumento central das idéias aqui apresentadas não é contrário à proposta de se estimular o associativismo, seja a nível local seja a níveis mais abrangentes. O que se deseja destacar são as dificuldades objetivas e subjetivas para concretizá-lo, a nível das pessoas em situação de pobreza crônica, submetidas historicamente a processos de subalternidade.

O associativismo espontâneo é prática usual dos movimentos populares, e tem se revestido de inúmeras formas, umas mais duradouras outras mais efêmeras, ora abrangendo todas as pessoas de um povoado ora parte delas. As pessoas participam, por outro lado, simultaneamente, de vários planos sociais associativos, em função de seus interesses pessoais e sociais. E, em cada um deles, participam com intensidade distintas. Esse processo, talvez movimento, de participação e organização, informal ou formal consentidas, tem se

constituído num exercício permanente de construção da democracia direta e, na maioria dos casos, de uma democracia como identidade restrita.

Nesse contexto, o associativismo formal pode emergir como decorrência das exigências externas, de novas relações sociais estabelecidas, entre elas, com os programas dos governos. Entretanto, um longo processo tende a ser percorrido se deseja que o associativismo formal seja legitimado através da participação e organização consentidas. E, esse processo, pressupõe que se leve em consideração os fatores acima anotados, necessários para se desencadear a superação da subalternidade.

Dessa forma, a desestruturação intencional dos organismos governamentais, à luz das concepções neoliberais, caminha em sentido inverso às exigências que os apoios dos programas governamentais deveriam oferecer para darem conta, mesmo em parcerias, da totalidade das dimensões do processo de reprodução da vida e do trabalho das pessoas em situação de pobreza crônica.

Há evidências de que se está vivenciando uma conjuntura econômica, política e ideológica onde o emergir de perplexidades é mais intenso do que as proposições apresentadas para superá-las. Tudo leva a crer que, tanto para a sociedade civil como para os governos, são excepcionais as oportunidades de repensarem e reverem os paradigmas estabelecidos.

A "Simplicidade das essências" e a centralização dos programas governamentais de desenvolvimento²⁵

Supõe-se que as debilidades dos programas governamentais de desenvolvimento estariam determinadas por diferentes fatores, os quais se combinariam de forma diversa, em função das conjunturas nacionais e regionais, e, simultaneamente, pelas características particulares de cada governo estadual. Dentre esses fatores destacar-se-ia:

- o não enfrentar as questões estruturais;

²⁵ *Não se tratará dos conteúdos dos programas de desenvolvimento, nem das estruturas dos organismos governamentais, pois não se constituem no objeto desta Consultoria. Portanto, restringe-se, essencialmente, aos processos e métodos de concepção e implantação desses programas que afetam direta e ou indiretamente o processo de participação e de organização consentidas das pessoas em situação de pobreza crônica.*

- o não contemplar a totalidade das dimensões econômica, social, política e ideológica das pessoas envolvidas;
- a ausência de linhas de financiamento, através de políticas compensatórias, das unidades de produção das famílias que participam dos financiamentos para a ação grupal;
- a abordagem uniformizadora das diferenças entre as categorias de produtores que se envolvem nesses programas;
- a separação das condições objetivas daquelas subjetivas das pessoas e grupos sociais;
- a instabilidade e descontinuidade locais dos programas;
- a ausência de assessoramento e acompanhamento aos apoios efetivados;
- a ausência de integração com iniciativas de organizações populares não-governamentais;
- a impossibilidade efetiva, também em decorrência da somatória dos fatores anteriores, de uma comunicação crítica e de participação consentida;
- o não enfrentamento, em decorrência dos fatores anteriores, dos processos de subalternidade.

A partir das experiências de participação e organização foi possível inferir que, naqueles casos onde se pode identificar o desenvolvimento de um processo de participação e organização constrangidas, com o apoio de organizações governamentais, todos os itens acima arrolados foram constatados. Inversamente, todas as experiências onde identifiquei-se um provável processo de participação e organização consentidas, somente o item "a", acima arrolado, não foi confirmado. Todos os demais, com maior ou menor intensidade, foram desencadeados e estimulados. Daí, possivelmente, o êxito dessas experiências isoladas.

O mito e os programas governamentais de desenvolvimento

Muitas vezes, ao estabelecerem-se padrões apriorístico de implantação dos programas de desenvolvimento rural, pode-se incorrer em concepções que apenas aparentemente se referem à realidade objetiva da sociedade.

Concebida a realidade rural de maneira mítica, conferindo-lhe a simplicidade das essências, dificilmente as questões relacionadas com a subalternidade poderão se revelar. O mito é um valor, e quando aceito como verdade faz dele, o mito, uma explicação do mundo. Um processo de alienação se instaura. E, tende a reproduzir-se através das hierarquias das organizações burocráticas.

Numa versão anterior do atual PAPP, havia um componente, o APCR que, predominantemente, era considerado pelos técnicos como eficiente e eficaz. Todavia, para muitos dirigentes de organismos governamentais, as concepções e práticas desenvolvidas pelo APCR, eram políticas, ou melhor, politizadas.

Ora, se o mito é uma fala despolitizada, existe pelo menos uma fala que se opõe ao mito, é a fala que permanece política (Barthes; 1972; 163-4).

Participação e organização são dimensões políticas da vida social. Fortalecer o processo de participação e organização das comunidades carentes implicaria mais do que financiar projetos. Pressuporia criar condições para que os recursos alocados se realizassem de maneira sustentável.

A sustentabilidade de uma ação econômica grupal (denominada, então, pelos organismos governamentais como comunitária²⁶) de pessoas em situação de pobreza crônica significaria, sobretudo, romper os círculos viciosos da pobreza e da subalternidade. A ruptura dos processos de subalternidade passa pelo político (não pelo partidário). Tal via, provavelmente, tende a ser inevitável.

²⁶ *O termo comunidade, por estar comprometido com várias outras conotações de caráter ideológico, é abusadamente utilizado para indicar qualquer tipo de agrupação humana, à qual, propositadamente ou não, se quer atribuir homogeneidade, equilíbrio, consenso, embora tais características sejam imaginárias (Pinto e Duque-Arrazola: s.d.:2).*

Os pontos de estrangulamento nos programas governamentais de desenvolvimento

A insistência no aspecto anterior é necessária, pois, considera-se esse o núcleo central da crise de realização dos programas de desenvolvimento rural governamentais. Desse núcleo central da crise de realização, de natureza primariamente conceitual pela mitificação^{1,77} do real, derivam outros pontos de estrangulamento, agora de natureza operacional, que afetam direta ou indiretamente o processo de participação consentidas.

Destacar-se-ia, de imediato, a tendência a se homogeneizar o universo diversificado da cultura e das relações econômicas, sociais e políticas das pessoas em situação de pobreza crônica.

Quando observa-se, outrossim, que as pessoas deveriam ser admiradas (observadas a partir de dentro), percebendo-se suas dimensões objetivas e subjetivas, é para poder compreendê-las pessoal e socialmente como sujeitos da história (transformar o mundo), mas, também, como sujeitos do conhecimento (conceber o mundo).

São inúmeras as categorias que constituem as pessoas em processo de subalternidade: pequenos produtores proprietários de terra, arrendatários, parceiros, posseiros, pescadores, seringueiros, quebradeiras de coco, assalariados em geral (rurais e urbanos, no comércio, indústria e agricultura), pequenos comerciantes, estabelecidos ou ambulantes, fornecedores de serviços autônomos como faxineiros, vendedores, técnicos, padres e pastores, etc. Cada uma dessas categorias se encontra em relações sociais próprias, diferentes umas das outras, estabelecendo redes sociais de relacionamentos bastante distintos uns dos outros e, simultaneamente, formando culturas populares com nuances relevantes.

Ainda que todas essas categorias estejam, em graus e formas diferenciadas, submetidas a processos de subalternidade, elas não deveriam ser admiradas como um todo uniforme. Entre o pequeno proprietário de terra e um arrendatário, ainda que produzam e convivam de maneira similar, e morem num mesmo povoado, há distinções objetivas e subjetivas entre eles, não somente como pessoas individualmente, mas, como categorias de produtores. Seringueiros e pescadores podem ser classificados como extrativistas, pois as suas relações com a natureza se realizam de maneira similar. Todavia, as suas relações sociais, e mesmo aquelas com a natureza, determinam distinções extremadamente importantes entre eles.

Tendo em vista, portanto, tantas diferenças entre as pessoas em situação de pobreza crônica, seria aconselhável que os programas de desenvolvimento também as considerassem, em especial na concepção das estratégias de implantação, como diferentes. "(...) O problema é socialmente importante, a recusa da diferença está sempre na base da generalização e do aprofundamento da dominação, e, como veremos, a sociedade de controle repousa sobre na equivalência generalizada..." (Maffesoli: 1978;119).

Uma linha de ação, como financiamento de equipamentos para a produção, ainda que única enquanto concepção bancária de linha de crédito, poderia ser desdobrada metodologicamente em múltiplos processos de implantação, em função das categorias de produtores que seriam envolvidas. Como exemplo, seringueiro e pescador, ao estabelecerem relações de participação com uma agência governamental, para debaterem a possibilidade de crédito, poderiam ser agrupados, pela agência de financiamento, na categoria de extrativistas. Sem dúvida, os seus equipamentos seriam diferentes, mas, sobretudo, a forma e a natureza da participação, da denominada, vulgarmente, negociação dos objetivos e processo de uso e pagamento do crédito, seriam completamente diferenciados.

A agência governamental que se propuzesse a debater tal crédito poderia ser a mesma. Porém, objetiva e subjetivamente, os seringueiros e pescadores sendo pessoas com culturas diferentes e inseridos em relações sociais inteiramente distintas, a relação com eles deveria ser, também, diferenciada. E, se são diferentes, não deveriam, supõe-se, ser admirados como iguais.

Um outro ponto de estrangulamento seria o de se privilegiar a dimensão econômica do projeto local, sem inseri-lo num conjunto de propostas mais amplas. Na primeira versão do PAPP, esse aspecto foi considerado, porém, de maneira descendente, de cima para baixo, e somente a partir das vivências dos técnicos dos organismos governamentais. Um processo de participação e organização das pessoas envolvidas não foi ampla e duradouramente observado. Com excessão do componente APCR, a maioria das iniciativas não conduziu, necessariamente, ao envolvimento consentido das pessoas em situação de pobreza crônica.

Na versão contemporânea do PAPP, a proposta de apoio através de subprojetos produtivos tenderia a uma abordagem mais globalizada. Mas, ao menos aparentemente, essa forma de apoio governamental não ven sendo emulada.

Na atividade via o Fundo Municipal de Apoio Comunitário-Fumac, tudo leva a crer que o conselho, a nível de município, cumpriria a função de estabelecer a inserção dos projetos num ação integrada e integradora da totalidade da problemática municipal. Mas, essa experiência ainda é recente, e privilegia o conselho municipal como instância maior de mediação entre os diversos interesses municipais em confronto. Tal tipo de conselho, por não contar com um órgão técnico de assessoramento permanente, dificilmente conseguirá dar conta, sistematicamente, de compreender e encaminhar soluções para a totalidade da problemática municipal. Ademais, e sobretudo, proposto como organismos de conciliação de interesses, possivelmente só em condições políticas excepcionais contemplará objetivamente o processo de subalternidade, a que as pessoas em situação de pobreza crônica se encontram.

O Programa de Apoio Comunitário - PAC - mesmo financiando projetos de ação grupal, a partir dos interesses dos próprios produtores, por não evitar a dispersão geográfica desses projetos; por não conseguir objetivamente integrá-los em propostas mais abrangentes de desenvolvimento dos povoados ou municipal; por ter estimulado, mesmo inconscientemente, o associativismo burocrático e facilitado, assim, a participação constrangida, poderá tornar-se a expressão mais candente da reprodução da subalternidade, a partir de iniciativas de organismos governamentais.

A ênfase no financiamento a projetos de ação grupal, partindo do pressuposto de que, com essa prática de ação solidária, os produtores obteriam uma renda adicional àquela gerada na sua unidade de produção, minimizou, senão excluiu, todas as possibilidades de acesso, por parte dos produtores, a linhas de financiamento, a partir de políticas compensatórias, para as unidades familiares de produção. Concentrando-se, o apoio governamental, na ação grupal, e seu pré-requisito o associativismo formal, as políticas públicas de desenvolvimento rural, particularmente os projetos produtivos, induziram, indiretamente, os pequenos produtores em situação de pobreza crônica a um constrangimento: obter financiamento não reembolsável apenas para as atividades de ação grupal.

Subjetivamente, a ação grupal tornou-se uma obrigatoriedade quando, tradicionalmente, ela sempre vinha se constituindo numa ação espontânea entre membros de uma mesma linhagem de parentesco ou entre vizinhos. Objetivamente, preteriu a unidade de produção familiar, aquela historicamente mais importante para as pessoas em situação de miséria.

A ausência de assessoramento direto e permanente, técnico, econômico e social, aos projetos financiados por parte dos organismos governamentais²⁷, a nível municipal e de povoado, amplia, então, as supostas deficiências acima constatadas. Constitui-se, deveras, num outro ponto de estrangulamento.

Os programas governamentais de desenvolvimento ao terem emulado o associativismo, a participação e organização populares ao nível dos povoados; ao estimularem projetos de financiamento para ações grupais; ao ensejarem a criação de conselhos setoriais e globais à nível municipal, ampliaram consideravelmente a demanda de assessoria.

É certo que muitos equívocos podem ter sido constatados nessa atividade de apoio técnico, econômico e social local, em épocas anteriores. Entretanto, assim como a forma de implantação dos programas governamentais vem sendo alterada sucessivamente, seria possível supor-se que as formas e métodos de assessoria técnicas locais, por parte dos governos, poderiam, também, ser modificadas. Todavia, percebe-se que a tendência é de desativá-las ou suprimí-las.

A hipótese de que as organizações não governamentais, ou as empresas privadas de assessoria e planejamento, pudessem substituir as iniciativas governamentais no assessoramento aos projetos de financiamento, para ações em grupo e na emulação à participação e organização populares, não se verificou, nem deverá, ao menos à médio prazo e de forma massiva, se concretizar, conforme os argumentos que aqui apresentados. O apoio governamental, via técnicos locais, ainda é imprescindível, para as atividades de desenvolvimento rural sustentável envolvendo pessoas em situação de pobreza crônica.

A possibilidade de comunicação crítica, entre os organismos governamentais e as pessoas em situação de pobreza crônica, envolvidas em seus programas de desenvolvimento, tem sido restringida por diferentes fatores, ora de natureza objetiva ora subjetiva, em decorrência dos estrangulamentos anteriormente comentados. Tudo leva a crer, nesse sentido, que a integração dos organismos governamentais com os organismos não governamentais e, destes, com as iniciativas de associativismo de produtores, moradores, pescadores, ou outros, ficou comprometida. Essa suposta ausência, ou redução a níveis elementares, da comunicação crítica, entre essas mediações

²⁷

Como organismos governamentais compreende-se tanto aqueles de administração direta como de indireta, tanto do governo federal como dos governos estaduais e municipais.

organizacionais, contribuiu para obstaculizar ainda mais a vivência, que se estimava construtiva, de um processo de participação ao nível dos conselhos propostos, como, por exemplo, os do Fumac.

Caberia, também, supostamente, ao assessoramento técnico, econômico e social, local ou municipal, o papel, via um procedimento ascendente e por aproximações sucessivas, de integração das ações governamentais. Esta integração tem sido constatada esporadicamente. As dificuldades em melhor efetivá-la é consequência, aparentemente, da divergência entre os interesses políticos e corporativos das direções dos diversos organismos governamentais.

A dispersão dos projetos financiados pelos programas de desenvolvimento governamentais aliada, a nível local, com a predominante ausência de integração entre os diferentes organismos governamentais permite, como hipótese, aventar-se, por um lado, que a descentralização administrativa pode ter resultado numa atornização de iniciativas e, por outro lado, que o exercício da democratização poderia se constituir num disfarce para um controle autoritário, tipo clientelístico, da alocação dos recursos públicos.

Aquelas experiências supostas como um exercício de vivência de participação e de organização consentidas, tenderam sempre para a constituição de um processo de percepção de problemas e encaminhamento de soluções de maneira integrada, induzindo os organismos governamentais e os não governamentais a convergirem suas iniciativas para as prioridades estabelecidas, a partir de propostas globalizadoras. Foi nessa perspectiva que se inferiu a tendência para a superação daquelas condições que propiciavam a reprodução da sociedade do favor. Entre estas, a dispersão dos projetos e desarticulação entre as ações dos organismos governamentais.

A justaposição entre descentralização e democratização da ação governamental, tem sido um dos pontos de estrangulamento que, perpassando os anteriormente comentados, contribui decisivamente para a reprodução da subalternidade.

Iniciativas de descentralização administrativa e de democratização dos poderes, a partir dos organismos governamentais, são aconselháveis, mas uma não é sinônimo da outra.

A descentralização é exercida a partir de um poder político-administrativo central que decide (portanto, reafirma o poder central) descentralizar suas ações, sejam as operacionais sejam as de decisão, estas obedecendo sempre

aos objetivos globais da organização. É um exercício de estratégia e tática administrativa das organizações burocráticas²⁸.

A democratização é pluralização de centros de poder, ou de poderes, no âmbito da sociedade, onde sujeitos, supostamente independentes, estabeleceriam entre si relações sociais entre poderes pessoais, grupais ou de segmentos mais amplos, institucionalizados ou não.

Quando os programas governamentais descentralizam suas ações para o nível geográfico local, por exemplo, o poder central não perde o controle da ação descentralizada. A autonomia relativa da unidade local pode ser ampliada, porém, a decisão central permanece. Esta, muitas vezes, está implícita nas normas e regulamentos. É o caso das agências bancárias. O gerente da agência tem graus de liberdade de decisão, desde que estas atendam aos objetivos previamente estabelecidos pelo poder central. É, também, o caso dos escritórios técnicos locais da Emater, ou dos postos de saúde.

A democratização pressupõe a convergência e ou a divergência de interesses entre centros de poder que ensaiam ações conjugadas. Nesse processo não existiria idealmente um poder central, a não ser aquele estabelecido pelas normas e regulamentos (por exemplo, as leis) instituídos pelas decisões que foram produto de uma determinada correlação de forças entre os sujeitos envolvidos. Decisões que seriam obtidas com maior ou menor consenso, mas, sempre, produto da diversidade de sujeitos em presença. Esse poder central, democraticamente constituído, seria uma delegação dos poderes pessoais, estabelecida a partir de uma correlação de forças econômica, política e ideológica historicamente dadas.

Num processo democrático poder-se-ia estabelecer um poder central, um governo. Este seria um produto das decisões dos sujeitos supostamente independentes que ensejariam uma determinada prática em comum. Na descentralização, o poder central seria anterior à unidade descentralizada (esta um poder relativo e tutelado).

Os governos federal, estaduais e municipais tem realizado, principalmente após 1990, a descentralização administrativa através da terceirização dos serviços. Essa tem sido uma estratégia de gestão administrativa que tem

²⁸ *Difícilmente uma organização burocrática é democrática, isto se deve, em geral, à hierarquização dos comandos e, em decorrência, das obediências.*

objetivado a redução do tamanho da estrutura administrativa do Poder Executivo.

No entanto, no âmbito desse movimento de redução dos organismos governamentais, muitos programas de desenvolvimento, entre os quais o PAPP, na versão atual, ao menos parcialmente, tem utilizado o mito da democratização como uma metáfora da descentralização para encobrir a centralização. Assim, transfere-se para a sociedade civil (supostamente organizada), em particular para as comunidades rurais carentes, a responsabilidade de identificar, selecionar, solicitar, planejar, executar, fiscalizar e controlar investimentos e empreendimentos estimulados por financiamentos não reembolsáveis dos governos federal e estaduais (PAPP/MC:ibidem;2). A esse processo, muitos organismos governamentais, denominam de democratização.

Essa "democratização" (momento do mito) é mediada por uma descentralização (reafirmação do poder central) expressa na transferência de responsabilidades de alocação de recursos do governo federal para os governos estaduais. Em contrapartida, a sociedade civil *deve* participar e se organizar. Neste sentido, o Estado aparece como fundador do próprio social (...) (Chauí:1986;47), ou seja, um movimento de centralização, hierarquização ou autoritarismo. Daí, entre outros, a participação e organização constringidas; a reafirmação, ao menos relativa, da subalternidade.

Foucault, referindo-se à uma economia política do corpo, observa que ...o corpo também está diretamente mergulhado num campo político; as relações de poder têm alcance imediato sobre ele; elas o investem, o marcam, o dirigem, o supliciam, sujeitam-no a trabalhos, obrigam-no a cerimônias, exigem-lhe sinais. Este investimento político do corpo está ligado, segundo relações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica; é, numa boa proporção, como força de produção que o corpo é investido por relações de poder e de dominação; mas em comensação sua constituição como força de trabalho só é possível se ele está preso num sistema de sujeição (onde a necessidade é também um instrumento político cuidadosamente organizado, calculado e utilizado); o corpo só se torna força útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso(...) (Foucault:1977;28).

A superação dos pontos de estrangulamento, acima referidos, é uma tarefa árdua, porém, não impossível. O desencadear de processos de participação e de organização consentidas, no seio do movimento de construção da democracia social participativa, por organismos de construção da democracia

social participativa, por organismos governamentais e por organizações não governamentais, entre outros, é sinal de que alguns caminhos foram detectados. Extrair deles um saber, e fazer desse saber um aprendizado capaz de auxiliar na superação da subalternidade, é a tarefa que se constitui, para todos nós, um desafio: um passo na construção participativa de novos paradigmas.

Utopia Necessária

Delimitando o objeto das sugestões relativas à participação

No decorrer deste documento tem-se considerado, ora implícita ora explicitamente, a **pessoa como o sujeito da participação**. Com isso deseja-se destacar que não são, ou serão, privilegiadas, as organizações, sejam formais ou informais, como os sujeitos da participação, ainda que estas se constituam, nas sociedades contemporâneas, mediações necessárias para a participação das pessoas em coletivos mais amplos do que a família.

Não contemplar-se-á, em função da não pertinência a este documento, os processos clássicos formais de representação, ou sejam, a participação: nas eleições para os poderes legislativo e executivo dos governos federal, estaduais e municipais, nas eleições sindicais e nos organismos de representação das categorias profissionais.

Tendo em vista, então, as finalidades desta reflexões e sugestões, o sujeito e objeto da participação a serem privilegiados serão:

- sujeito: pessoas em situação de pobreza crônica;
- objeto : a formulação e implantação das políticas públicas.

As pessoas em situação de pobreza crônica constituem, supostamente, a maioria da população no Nordeste semi-árido, decorrendo daí o seu privilegiamento. Tal delimitação não significa que as reflexões e sugestões que serão apresentadas não possam se estender às demais pessoas. Entretanto, a superação da subalternidade, em que se encontram essas pessoas, é o desafio maior, tanto para a sociedade civil como para os governos. Tudo leva a crer que as políticas públicas de superação dessa subalternidade envolverão, provavelmente, em função da dinâmica das relações sociais, direta e indiretamente, parte considerável da sociedade brasileira e, em particular, do Nordeste.

As políticas públicas englobam um universo amplo de temáticas e instâncias de formulação, desde, como exemplo, as decisões macro, de economia monetária do governo federal, até as decisões micro, a nível municipal, de destinação de recursos orçamentários para a merenda escolar nas creches comunitárias. Assim, optou-se por concentrar os esforços de proposições para as instâncias de participação compreendidas entre as pessoas singulares e os coletivos a nível municipal, passando pelo povoado rural e o bairro urbano.

Sem dúvida alguma que uma acentuada restrição está sendo colocada. Ela decorre de uma opção na qual dois aspectos se destacam: por um lado, reafirmar a importância da motivação, mobilização e participação das pessoas singulares, enquanto sociedade civil, na formulação e implantação das políticas públicas; por outro lado, reacentuar o primado concedido ao povoado rural e ao bairro urbano como a primeira instância de participação.

Num outro sentido, dar-se-á, também, ênfase á vivência da participação nas práticas da democracia direta. Isso não significa desconsiderar a democracia representativa, e as mediações por ela exigidas, para a construção de uma democracia social participativa. Como hipótese, sugerir-se-ia que a democracia representativa, excluídos os processos clássicos formais de representação acima referidos, deveria ser conseqüência, num processo ascendente, da democracia direta nas instâncias do povoado rural e do bairro urbano.

Nessa delimitação, está-se procurando estabelecer, como proposta, um sentido geral da participação das pessoas, em situação de pobreza crônica, na formulação e implantação das políticas públicas. Não se afirma, sob hipótese alguma, que a participação dessa pessoas enquanto sujeitos, numa sociedade que se deseja como uma democrática social participativa, deveriam possuir amplos graus de liberdade de escolha da sua participação, não fôra as limitações impostas, no caso em apreço, pelo processo de subalternidade.

Ademais, e em conformidade com os argumentos já apresentados em capítulos anteriores, considera-se que a superação da pobreza crônica demanda, além das mudanças estruturais, a ampliação e a democratização das políticas públicas compensatórias. Não pretende-se, assim, advogar uma reedição do estado de bem-estar, pois, este, no Brasil, privilegiou, principalmente, parcelas do grande capital. Todavia, estima-se que as proposições sobre participação nas políticas públicas poderão promover

algumas rupturas na tendência do estado de bem-estar atuar, primordialmente, em favor do grande capital.

Nas vivências de participação e organização consentidas foi possível vislumbrar algumas dessas, dir-se-ia, microrupturas, canalizando efetivamente segmentos das políticas públicas para a superação dos processos de subalternidade. A proposta, amplo senso, seria, então, expandir tais tipos de vivências de forma a capturar, com mais eficiência, os recursos alocados pelos governos para destiná-los ao desenvolvimento das condições econômicas, sociais, políticas e ideológicas que propiciem a superação dos processos de subalternidade a que estão submetidas as pessoas em situação de pobreza crônica.

As instâncias de participação no exercício da democracia social participativa

O agrupamento de pessoas, além do familiar, pode se constituir de maneira informal ou formal. O que distingue um do outro é que o segundo pressupõe um processo burocrático de formalização da sua existência para legitimar o agrupamento.

Sejam informais ou formais, os agrupamentos de pessoas singulares realizam uma mediação entre a existência individual, atomizada, e a existência coletiva²⁹. Esses agrupamentos podem revestirem-se das mais variadas formas organizacionais como, entre outras, grupos, comissões, movimentos, associações, uniões e conselhos.

A vivência democrática, portanto social e política, de um agrupamento humano pode efetivar-se, ora sob um processo de democracia direta, ora de democracia representativa. Na democracia direta, não se constitui formalmente uma mediação entre os interesses pessoais e os interesses grupais. Todos os participantes exercitam diretamente sua participação. Na vivência da democracia representativa, a passagem do interesse pessoal para o coletivo verifica-se através da mediação de um (ou mais) porta-voz, delegado ou representante.

As pessoas participam, sincrônica e diacrônicamente, de diferentes planos sociais, em função dos seus interesses. E, essas participações realizar-se-iam

²⁹ *É possível supor que se possa verificar a realização de interesses sociais sem passar pela mediação, configurando-se essas práticas como experiências autônomas de mobilização.*

diretamente, ou através de representações, revestindo-se das mais distintas formas. Portanto, uma diversidade de objetos e de formas de participação poderiam ser combinados. Daí, em hipóteses, poder constatar-se para cada situação social dada, graus maiores ou menores de dispersão da participação³⁰.

As organizações, formais ou informais, prestam, em última instância, serviços às pessoas singulares. A natureza e abrangência social do serviço prestado poderá constituir-se num tipo de indicador de participação.

Em síntese, poder-se-ia afirmar que existem formas plurais de participação, assim como formas plurais de representação, cuja heterogeneidade não é necessariamente conhecida.

As pessoas vivem, na maior parte do tempo, nos seus locais de residência e nos de trabalho. Entretanto, tem sido mais frequente, principalmente para as pessoas em situação de pobreza crônica, se mobilizarem e se organizarem nos seus locais de residência, tanto nos povoados rurais como nos bairros urbanos (ressalta-se que não se está tratando das formas clássicas de representação, como o partido e o sindicato).

Em função desse pressuposto, sugere-se o primado do povoado rural e do bairro urbano como a instância primeira da participação. E, a vivência da democracia direta como a prática social privilegiada, proporcionando oportunidades para as pessoas realizarem-se como sujeitos sociais.

Referindo-se à população de baixa renda da cidade de Recife, Neide Silva observa: A relação desta população com a cidade se estrutura a partir do cotidiano do bairro. Muitos fatores (entre eles o alto nível de desemprego dificultando as possibilidades de deslocamento) fazem com que as pessoas vivam grande parte do seu tempo prisioneiras do próprio bairro.

Vivendo intensamente o dia a dia, ocupando as ruas, as esquinas, calçadas, os bares, esta população constrói uma relação sui generis com o espaço público local. O bairro se projeta como um território onde o público e o privado se imbricam pela própria forma como é socializado o fazer cotidiano. A vida em casa, e por extensão no bairro, estabelece um campo de relações que se estruturam e se reproduzem descolados do espaço da cidade.

³⁰

Conceito polissêmico de participação.

Pode-se afirmar que o tempo social de uma parcela significativa da população desses bairros remete a um período passado da história ou ainda a formas que se aproximam das pequenas cidades do interior (Silva:1993;44).

Esboça-se, para fins de ilustração, um sistema de instâncias e de mediações, a nível do município, que proporcionariam um processo participativo bastante intenso. Tem-se consciência de que, ao se propor tal sistema, se estará enrijecendo a realidade e, de certa maneira, estabelecendo-se um modelo de participação, hipótese esta contrária às intenções primeiras que fundamentam este documento. Ainda que a seguir se liste instâncias e formas de mediação, tal se faz com o objetivo de expor, inicialmente, uma referência esquemática para a reflexão e debate. Entretanto, é a partir da seção **Ensalando Superar o Mito e a "Simplicidade das Essências"**, que os argumentos centrais de conteúdo e de método serão expostos.

Como uma das teses deste documento, tendo em vista encontrar caminhos que facilitem a participação das pessoas em situação de pobreza crônica na formulação e implantação das políticas públicas, sustenta-se que os grupos populares³¹, a nível de povoado rural e do bairro urbano, deveriam ser constituídos pelas pessoas usuárias dos equipamentos e serviços públicos. Isto é, não seriam grupos com composição paritária (usuários e pessoal do governo) ou trinitária (usuários, pessoal do governo e organizações não governamentais). (...) na medida em que os movimentos passam a se articular quase que exclusivamente nestes espaços de reunião convocados conjuntamente com a Prefeitura, ficam sérias questões para a autonomia dos movimentos, pois o risco de uma re-captura populista não está afastado... os movimentos não podem ficar sem os seus espaços próprios de organização e formação, sob pena de perderem sua autonomia estratégica (Baierle: 1993;36).

A relação que se sugere é entre um grupo popular porque é útil; que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder... Resumindo, não é a

³¹ *Utiliza-se a expressão "grupo" como referência geral para dar conta das várias formas de agrupamento das pessoas com fins determinados. No entanto, será na vivência da participação, e a partir de experiências positivas já acumuladas pela população e pelo pessoal dos organismos governamentais, que se idnicará o forum (comissão, comitê, associação ou conselho) mais adequada para cada caso isolado. Também, se esse grupo será formal ou informal, se exercitará a democracia direta ou a representativa.*

atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredo ao poder, mas o poder-saber, os processos e lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento (Foucault:1977;29-30).

A forma paritária, trinitária ou outra de participação, em organismos colegiados dos governos, poderia suplementarmente, em casos muito particulares, ser prevista para instâncias mais amplas do que a municipal. A participação em composição tipo paritária (população e pessoal dos governos) tende a instituir, internamente ao grupo, uma relação predominantemente autoritária, devido às diferenças entre os saberes em confronto. Supõe-se que uma das manifestações da direção ideológica e da dominação política e, portanto, da subalternidade, está exatamente no monopólio do saber por parte dos segmentos sociais dominantes.

Como referência para a superação dos pontos de estrangulamento nos programas governamentais de desenvolvimento, carro-chefe das políticas públicas no Nordeste brasileiro, indicar-se-ia, a seguir, instâncias nas quais seria indispensável um processo de mobilização e participação que propiciasse a emergência de grupos populares, empresariais e de organismos governamentais autônomos entre si.

Como mais adiante se exporá, será o processo metodológico, a ser utilizado na prática do assessoramento para a motivação, mobilização, participação e organização das pessoas em situação de pobreza crônica, o ponto central para que o pessoal do organismos governamentais contribuam, juntamente com pessoas e organizações não governamentais possivelmente envolvidas, para a democratização das políticas públicas.

A hipótese geral, que sustenta as sugestões abaixo, acentua a necessidade de desenvolver-se processos de organização populares autônomos em relação aos segmentos dominantes da sociedade, como os empresários, e em relação aos organismos governamentais. Isso não supõe rupturas, apenas acentua que diferenças existem e precisam ser devidamente marcadas. A diversidade é real, só o mito as equaliza. O diálogo crítico entre os diferentes poderia ser, supõe-se, melhor vivenciado quando as partes assumissem claramente suas identidades. Então, reiterando, intertar-se-á criar condições sócio-políticas de motivação, mobilização e participação que facilitem e emulem as pessoas em situação de pobreza crônica, submetidas à um processo de subalternidade, a reencontrarem e reafirmarem a identidade popular.

Instâncias de participação:

a. Nível de povoado rural e bairro urbano:

- a.1.** para cada equipamento social e serviço públicos local seria incentivado a formação ou ativação de um grupo popular de aconselhamento, acompanhamento, controle e avaliação da formulação e implantação da política de gestão do equipamento e ou do serviço público.

Como exemplos: creches, escolas, postos de saúde, hospitais, delegacias de polícia, abastecimento d'água, saneamento básico, poços e açudes, entrepostos, armazens e silos, transportes coletivos e outros.

- a.2.** incentivo à constituição de grupos populares para a gestão do uso produtivo, de lazer, cultural e ou religioso de áreas comunais.

- a.3.** incentivo à constituição de grupos populares para o aconselhamento na formulação e implantação das políticas públicas relacionadas com a produção rural, pesqueira, extrativista, industrial e artesanal nas seguintes linhas:

- assistência técnica,
- comercialização de produtos e insumos,
- política de projetos produtivos em ação grupal,
- política de investimentos em equipamentos, de uso comum, para a produção e comercialização.

- a.4.** incentivo à constituição de grupo popular para fim específico da questão fundiária,

- a.5.** incentivo à constituição de grupos populares para fins específicos de assuntos étnicos, de gênero, ecologia e de direitos civis (violência, etc.).

A sugestão acima expressa a intenção de que, ao nível do povoado rural e do bairro urbano, se desenvolva um sólido tecido participativo, no qual a vivência da democracia direta seria o caminho mais aconselhável.

Aparentemente, incentivar-se-ia uma miríade de grupos (ou outras formas de agrupamentos a serem estabelecidas). De certa maneira, seria isso mesmo. Todavia, como o método de motivação, mobilização, participação e organização pressuporá, entre outros, o resgate das experiências locais de reflexão-ação, sobre cada objeto de participação, tudo leva a crer que muitos desses grupos populares já estejam em operação, outros desativados e alguns já tenham demonstrado, na práxis das pessoas, como desnecessários numa conjuntura dada.

As políticas públicas não se restringem àquelas derivadas do orçamento da prefeitura municipal. Programas e projetos dos governos estaduais e federal compõem o elenco das iniciativas governamentais que configuram as práticas das políticas públicas. A nível dos povoados rurais e do bairro urbano, os diversos grupos populares tratariam, por objeto de participação específico, das políticas públicas, independentemente das suas fontes.

Para que essa dinâmica participativa se desenvolva tornar-se-á necessária a democratização e o reaparelhamento dos organismos governamentais, conforme comentários na seção 4.5.1., adiante.

b. Nível de distrito municipal ou zonas administrativas:

Tem sido cada vez mais frequente, nas administrações municipais contemporâneas, descentralizar-se a gestão municipal para os distritos, zonas administrativas, microbacias ou pólos municipais microregionais³². Seja qual for a mediação geográfica estabelecida, entre o nível do povoado rural ou do bairro urbano e aquele do município, o fato constatado nas vivências de participação e organização consentidas é que esse nível intermediário vem assumido, cada vez mais, importância política e administrativa para a formulação e implantação de políticas públicas.

O planejamento e orçamento públicos municipais, além da clássica alocação de recursos por setores, tende a se regionalizar. Esse processo aumenta as possibilidades dos acessos da participação popular na concepção e implantação das políticas públicas.

³² Para a simplificar o texto, daqui ex diante usar-se-á apenas a expressão "zonas administrativas" para referência a essas diversas hipóteses de níveis intermediários entre o povoado rural ou o bairro urbano e a instância municipal.

A nível das zonas administrativas se inicia, supostamente, uma dinâmica de participação onde a democracia representativa testa a legitimidade dos mecanismos de representação, e o processo de participação a sua sustentabilidade social e política.

Enquanto no povoado rural ou no bairro urbano³³ é possível e desejável a vivência da democracia direta, a nível das zonas administrativas municipais essa prática é dificultada, ou se torna menos exequível. Um processo recorrente aí se instaura: os grupos populares locais, ao se confrontarem com a necessidade da mediação da representação, para participarem de instâncias geográficas mais amplas, começam, também, a vivenciar os problemas políticos que a legitimidade da representação democrática requer.

A passagem da democracia direta para a representativa coloca, então, para as pessoas envolvidas, novos questionamentos. Não apenas o processo para a escolha do representante e daquilo que ele irá defender, mas como efetivar-se-á, entre outros, a devolução das decisões tomadas, e como será a democratização da experiência de participação do representante, em instâncias onde a voz é somente a dos delegados.

Assim, supõe-se que uma vivência crítica e prolongada de democracia direta, nos grupos populares à nível dos povoados rurais ou bairros urbanos, criaria condições mais propícias para o exercício consciente da democracia representativa. Portanto, um povoado que tenha conseguido desenvolver uma rede complexa de grupos populares teria, provavelmente, melhores condições de trabalhar a questão da legitimação da representação e a devolução das informações e decisões efetuadas em instâncias de participação mais abrangentes.

Neste nível sugere-se:

b.1. fóruns populares setoriais que proporcionem a participação dos representantes de:

- grupos populares dos povoados rurais ou bairros urbanos da zona administrativa,

³³ *Nos povoados rurais e bairros urbanos muito populosos a prefeitura municipal, ou a própria população, já estabeleceu zoneamentos, sob os mais diversos critérios e denominações como, por exemplo, "comunidade", glebas, setores ou zonas.*

- organizações não governamentais de assessoramento e movimentos populares,
 - organizações sindicais ou associações profissionais relacionadas com o setor objeto do fórum.
- b.2.** fóruns setoriais de organismos governamentais que proporcionem a participação dos representantes desses organismos a nível municipal, estadual e federal.
- b.3.** fóruns setoriais dos empresários privados que proporcionem a participação dos representantes de:
- organizações de empresários,
 - organizações não governamentais de assessoramento dos empresários,
 - sindicatos patronais relacionados com o setor objeto do fórum.
- b.4.** fóruns especiais para as questões de, como exemplo, etnias, gênero, ecologia e direitos civis. Nesses fóruns a composição seria ampliada, tendo em vista que o objeto da participação não sugere a separação acima proposta.
- b.5.** fóruns setoriais ampliados que proporcionem a participação de representantes dos:
- fóruns setoriais populares,
 - fóruns setoriais de organismos governamentais,
 - fóruns setoriais de empresários,
 - fóruns especiais.

O fórum ampliado seria o espaço de encontro das representações popular, empresarial e dos organismos governamentais.

Como é possível inferir, ainda que à guisa de ilustração, três estruturas de representação seriam construídas, paralelamente, a nível da instância zonas administrativas municipais: popular, empresários e organismos

governamentais. Somente os fóruns especiais seriam constituídos contemplando os três segmentos sociais³⁴ acima.

Considerando-se a prática absentefista de grande parte dos empresários rurais, não se sugeriu a formação de grupos de empresários por povoado. Esse argumento pode ser estendido, possivelmente, em função das circunstâncias, para o nível zonas administrativas.

Dependendo dos graus de participação, ao nível dos fóruns setoriais e de descentralização da administração municipal, é aconselhável a constituição de conselhos de desenvolvimento ou conselhos de gestão das políticas públicas a nível das zonas administrativas, similar ao que será proposto para o nível municipal.

c. Nível do município:

Na instância municipal repetir-se-ia, aproximadamente, as sugestões efetuadas para o nível das zonas administrativas, mas com alguns acréscimos:

- c.1. fóruns setoriais populares que proporcionariam a participação dos representantes dos fóruns setoriais populares das zonas administrativas,
- c.2. fóruns setoriais de organismos governamentais que propiciariam a participação dos representantes dos fóruns setoriais de organismos governamentais das zonas administrativas.
- c.3. fóruns setoriais de empresários que proporcionariam a participação dos representantes dos fóruns setoriais de empresários das zonas administrativas.
- c.4. fóruns especiais com participação ampliada,
- c.5. fóruns setoriais ampliados que proporcionariam a participação dos representantes dos:
 - fóruns setoriais populares,
 - fóruns setoriais de organismos governamentais,

³⁴

Numa outra leitura: duas classes sociais e um estamento.

- fóruns setoriais de empresários,
- fóruns especiais.

A integração dos fóruns setoriais ampliados e dos fóruns especiais efetuar-se-ia a nível de um conselho municipal de gestão das políticas públicas, ou outra denominação particular. Entretanto, este conselho não deveria se confundir os conselhos que usualmente se tem constituído através de composições paritárias, ou outras, sob a direcção das prefeituras municipais. O conselho de gestão das políticas públicas municipais seria produto dos grupos constituídos desde o povoado rural ou do bairro urbano. Não seria um instrumento da prefeitura, fóruns e conselhos exercitariam aconselhamento, acompanhamento, controle e avaliação de todas as políticas públicas, federal, estaduais e municipais, a nível do município. Por isso não podem estar submetidos à autoridade da prefeitura municipal.

Então, sugere-se a seguinte composição:

c.6. conselho municipal de gestão das políticas públicas que proporcione a participação dos representantes dos:

- fóruns municipais setoriais populares,
- fóruns municipais setoriais dos organismos governamentais,
- fóruns municipais setoriais dos empresários,
- fóruns especiais.

c.7. simpósio sobre o desenvolvimento municipal.

As estratégias de desenvolvimento municipal seriam estudadas, debatidas e sugeridas tanto aos governos federal, estadual e municipal, como à sociedade civil, num simpósio (anual ou bianual) sobre desenvolvimento do município. Esse simpósio seria aberto a todas as organizações atuantes no município, tais como:

- Grupos populares dos povoados rurais e dos bairros urbanos,
- organismos governamentais,
- organizações não governamentais,
- sindicatos e associações profissionais,
- associações de empresários,
- confissões religiosas,
- partidos políticos.

Experiência similar tem sido efetuada em vários municípios do País, há vários anos. A Prefeitura do município de Icapuí-CE, o exercitou com boa efetividade. Nesse município, não se utilizou a forma de simpósio, mas a de conselho, o qual envolveu centenas de representantes. Conselhos ou simpósios dessa natureza constituem-se em oportunidade de grande mobilização da sociedade municipal para se estudar e propor estratégias globais e setoriais de desenvolvimento.

d. Nível estadual:

Similar às aquelas sugestões a nível municipal.

Ensaio Superar o Mito e a "Simplicidade das Essências"

Os organismos governamentais herdaram a tradição cultural autoritária da própria sociedade brasileira. Essa tendência, contemporaneamente, agravou-se em consequência de dois fatores: a reafirmação autoritária, exercida 21 anos (1964-85) pelo regime militarista, e a mercantilização política dos cargos públicos.

O processo de transição democrática que o País vivenciou, de 1985 até 1990, não foi suficiente para superar tal tendência autoritária nos organismos governamentais. A partir de 1990, como o crescimento da onda de neoliberalismo que empolgou os setores dominantes da sociedade, acentuou-se o processo de desregulamentação da economia e, ao mesmo, o desaparecimento dos organismos governamentais. Nessa dinâmica, a tendência foi a de aumentar o centralismo, especialmente nos governos estaduais, tendo em vista que tal desaparecimento se efetivou com maior intensidade nas bases desses organismos.

Se já subsistia uma tendência autoritária nos organismos governamentais, com o seu desaparecimento ela aprofundou-se. Não obstante, conforme se comentou anteriormente, ensaiou-se um processo de descentralização das ações dos governos via uma terceirização dos serviços. Essa terceirização, quando efetivada, trouxe consigo a cultura autoritária revestida, ora pelo discurso da modernidade, ora pela linguagem mítica da democratização.

Nesse movimento histórico pouco foi encetado para superar o processo de subalternidade em que se encontravam as pessoas em situação de pobreza crônica. Ao reafirmar-se o autoritarismo dos organismos governamentais confirmou-se, muitas vezes sob novas roupagens, a sociedade do favor.

Sem dúvida alguma que os novos movimentos sociais contribuíram para um despertar da cidadania, colocando em crise não apenas as formas tradicionais de representação (partidos e sindicatos) como os modelos tecnocráticos e populistas do Estado. E, novos desafios tem sido colocados à democracia. Um deles é a democratização das políticas públicas e dos organismos governamentais. A emergência de novas demandas sociais, e o fortalecimento organizativo da sociedade civil, indicam que é tempo de mudar. Mudar, também, no seio dos organismos governamentais.

Porque considera-se que as políticas públicas compensatórias, e as mudanças estruturais, antes de tudo, são um dos fatores indispensáveis para ampliar as margens de escolha dos caminhos da sobrevivência, por parte das pessoas em situação de miséria crônica, é que se insiste na hipótese de reformular-se as estratégias dos programas de desenvolvimento governamentais. E, tais modificações passam, além das mudanças desejáveis na correlação de forças políticas a nível macro, pelas mudanças de comportamento público do pessoal dos organismos governamentais.

Essas mudanças ocorrerão com maior efetividade se, na reformulação das estratégias das políticas públicas, for contemplada uma massiva proposta de capacitação do pessoal dos organismos governamentais, prática essa abandonada pelos governos, após 1990, em decorrência da euforia neoliberal de desaparecimento dos organismos governamentais. Na seção "**Reflexão-ação participante**", propõe-se um conjunto de temas que, adotados num processo de capacitação, auxiliariam o pessoal dos governos a conviverem criticamente, a nível dos povoados rurais e dos bairros urbanos, com os processos de superação da subalternidade e construção da democracia como identidade restrita.

No entanto, as mudanças mais profundas, no comportamento público do pessoal dos governos, serão consequência das pressões objetivas e subjetivas da sociedade civil organizada. Não apenas a denúncia e a crítica ao autoritarismo dos organismos governamentais, mas, além delas, pressões que contemplem proposições objetivas capazes de se configurarem, tanto a nível dos conteúdos como do método, em estratégias para as políticas públicas.

Para que se possa debater essas estratégias, é mister que canais de comunicação se estabeleçam entre os movimentos sociais populares e o pessoal do Estado, amplo senso. Para tanto, é necessário e oportuno encetar novos esforços, partindo internamente tanto dos governos como da sociedade civil organizada, para o aprimoramento da democratização dos organismos e programas governamentais.

A democratização dos organismos governamentais³⁵

A possibilidade de democratização dos organismos governamentais é uma hipótese que necessita ser testada no Brasil. A história mundial não é fértil nessas experiências, muito ao contrário. Entretanto, como tais organismos não são monolíticos, apresentando-se eivados de contradições, e há uma crescente vontade da maioria da população em repensar a ética na política, tudo leva a crer que novos esforços, ainda que tímidos, necessitam ser ensaiados para superarem o autoritarismo populista dos organismos governamentais e, em especial, dos seus programas de desenvolvimento para o Nordeste semi-árido³⁶.

Como hipótese, um (re)começo salutar seria a retomada da problemática do humanismo.

Um dos sintomas mais evidentes do autoritarismo, ao menos na maioria do pessoal dos organismos governamentais (e não somente deles), é a alienação com relação às pessoas como sujeitos das suas vidas. E, de maneira mais enfática, quando as pessoas são pobres e necessitam do apoio dos programas governamentais. Nesse contexto, as pessoas pobres, percebidas pela maioria do pessoal dos organismos governamentais como carentes e, em decorrência, beneficiárias, são "tratadas" como público-meta, ou sejam, resultados burocráticos a serem alcançados. As pessoas são, então, coisificadas.

Nessa perspectiva, supõe-se, é difícil compreender-se a humanidade das pessoas, sua totalidade, suas necessidades vitais objetivas e subjetivas. Tende-se, em decorrência, a aplainar as diferenças, a supor, pela visão mítica,

³⁵ *Neste documento, a referência é aos organismos do poder executivo, ainda que a democratização dos poderes legislativo e judiciário seja uma exigência histórica presente e urgente.*

³⁶ *A hipótese não é a de ocupar espaços no seio dos organismos governamentais. É, entre outras, superar a concepção mítica da realidade que empolga a maioria do pessoal dos governos.*

que a realidade se assemelha "a simplicidade das essências". Mais raro, ainda, deverá ser a possibilidade de percepção das pessoas em processo de subalternidade. E, se assim for, não se vislumbrará os caminhos da democracia e da libertação.

(...) o humanismo concreto não é apenas o reconhecimento do homem abstrato, do homem genérico, mas do homem total, dentro de uma situação-historicamente variável- ao qual devem ser dadas perspectivas no sentido de dominar a situação e libertar-se... Um dos objetivos do humanismo concreto, ainda segundo Basbaum, (...) é **desfazer a massa**, destacar o homem da massa, desmassificá-lo. Para isso é preciso devolver-lhe a consciência perdida, desaliená-lo; compreender que cada ser humano é diferente dos outros; dar-lhe consciência de si mesmo; aceitá-lo como ele é, com suas qualidades boas ou más, qualquer que seja o nosso conceito de bom ou mau; deve ser um homem-para-outro como para-sí-mesmo, e ao mesmo tempo ver um homem no outro; compreender e aceitar os limites de sua capacidade (física ou mental) individual, dentro de uma situação que não foi por ele criada; dar-lhe os meios necessários para superar êsses limites (...) (Basbaum:1967;92-3).

O processo autoritário espelhado nas práticas dos organismos governamentais reafirma-se, não apenas porque eles estão imersos uma cultura autoritária³⁷ nem, como muitas vezes se deseja crer, porque as organizações burocráticas são demasiadamente hierárquizadas. Supõe-se que, sobretudo, a maioria das pessoas declinaram da compreensão da relação público-privado, e exercitam a formulação e implantação das políticas públicas nos moldes acanhados de um padrão ora tecnoburocrático ora populista. E, assim o fazem porque reproduziram, ou incorporam, dentro dos organismos governamentais, os processos de subalternidade, este expresso, na maioria das vezes, pelas práticas do fisiologismo e da mercantilização política dos cargos.

Como hipótese, estima-se que um dos caminhos, para a democratização dos organismos governamentais, poderia ser construído na medida direta em que o seu pessoal, amplo senso, mergulhasse nas práticas cotidianas das populações mais pobres, não para redimí-las, como messiânicos, mas para compartilhar com elas, participativamente, os caminhos que se fizerem necessários para a superação dos processos de subalternidade.

³⁷ *Mesmo porque há iniciativas de setores governamentais que tem obtido resultados alentadores no apoio à iniciativas de participação e organização populares consentidas.*

Quando, anteriormente, fez-se referências às experiências populares de participação e organização consentidas, enfatizou-se a vivência popular como prática da democracia como identidade restrita. Entretanto, aquelas organizações, ou parcelas delas, que compartilharam tais experiências, também descobriram ou redescobriram novos caminhos para as práticas da democracia. Na interação crítica entre movimentos populares, organizações não governamentais e governamentais, plasma-se um saber-fazendo social que contribui, sobremaneira, para a superação dos processos de subalternidade.

A democratização dos organismos governamentais não deveria ser confundida com os processos de descentralização administrativa, de terceirização dos serviços, de apoio esporádico às iniciativas populares de criação de associações ou conselhos, de convites para organizações populares participarem, paratariamente, em órgãos colegiados governamentais e, mesmo, com as práticas pessoais democratizantes de dirigentes. A democratização dos organismos governamentais, e das políticas públicas deles emanadas, passa pela vivência cotidiana do seu pessoal nos esforços populares de superação dos processos de subalternidade. O que implica compartilhar, em particular, a bonança e a procela da vida e da lida das pessoas em situação de pobreza crônica.

Inversamente, um dos resultados mais perniciosos do autoritarismo, dos programas governamentais de desenvolvimento, tem sido o estímulo à ação grupal, à participação e à organização constrangidas. Nele se plasmam todos os sintomas da alienação e da coisificação das pessoas e, portanto, da negação de um humanismo concreto.

Reflexão-ação Participante

No âmago das sugestões apresentadas neste capítulo, na seção **"Utopia Necessária, relativas às instâncias de participação"**, há referência de realização de fóruns ampliados, onde representantes populares, dos empresário e dos organismos governamentais encontrar-se-iam para o aconselhamento, acompanhamento, controle e avaliação de políticas públicas setoriais e especiais. Nessa proposição está, também, implícito que a iniciativa de mobilização das pessoas partiria, predominantemente, do pessoal dos organismos governamentais. Qual, então, a implicação dessa proposta?

A resposta exige retomar alguns pontos nodais dos argumentos até aqui expostos. A tese geral deste documento é de que as experiências de

participação e de organização consentidas podem ser compreendidas como um processo de democracia como identidade restrita, a qual expressa um passo importante no desenvolvimento de uma democracia social participativa em toda a sociedade brasileira.

O segundo ponto é aquele que considera como a questão central das pessoas em situação de pobreza crônica o processo de subalternidade a que estão submetidas. Propôs-se, então, um caminho para superar tal processo: a apoio das políticas públicas compensatórias para romper os ciclos da pobreza e da dependência econômica, política e ideológica. Mas, esse apoio estaria condicionado a uma mudança na estratégia global dos programas de desenvolvimento governamentais. Essa mudança, terceiro ponto, implicaria no reaparelhamento dos governos estaduais para que obtivessem condições de um assessoramento direto³⁸, técnico, econômico e social, a nível de povoado rural e bairro urbano, às pessoas em situação de pobreza crônica.

O quarto ponto, então, estaria relacionado com os procedimentos de efetivação desse assessoramento. O relacionamento entre o pessoal dos organismos governamentais e as pessoas em situação de pobreza crônica deveria ser de tal forma crítico que permitisse:

- a) ao pessoal dos organismos governamentais, superar o processo de mitificação do real e de autoritarismo em relação às pessoas pobres;
- b) às pessoas em situação de pobreza crônica, superarem a consciência trágica e o processo de subalternidade a que estão submetidos.

Essa vivência presumível do pessoal dos organismos governamentais em emular, na prática cotidiana compartilhada com a pessoas em situação de pobreza crônica, o processo de superação da subalternidade, desencadearia um movimento ascendente de democratização dos organismos governamentais (quinto ponto).

O sexto ponto, seria aquele que aconselha a estruturação de três vertentes organizacionais: a popular, a dos empresários e a dos organismos

³⁸ *Esse assessoramento pressupõe a ação compartilhada dos governos federal, estadual e municipal em todos os setores onde haja demanda social a nível do povoado rural e bairro urbano. Desde apoio a projetos de produção agrícola ou industrial até a gestão de creches comunitárias. Desde questões de segurança pública até aquelas de cultura. Enfim, integração das ações dos organismos públicos a nível local.*

governamentais, onde cada uma delas se constituiria de organizações autônomas ou sujeitos coletivos. Seria decorrência da dinâmica acima de assessoramento técnico, econômico e social (quarto ponto) por parte do pessoal dos organismos governamentais.

Ora, a iniciativa de emular tal movimento de participação e organização caberia ao pessoal dos organismos governamentais e não governamentais, mas, principalmente, ao pessoal dos governos, tendo em vista que as organizações não governamentais, por um lado, já agem nesse sentido e, por outro lado, não teriam condições financeiras para arcarem com tarefas de tal envergadura. Mas, essa emulação se daria no processo de superação da subalternidade e, não, como em vários programas governamentais de desenvolvimento atuais, como pré-requisito para se obter o apoio dos programas governamentais.

Para que o assessoramento do pessoal das organizações governamentais, às pessoas em situação de pobreza crônica, se desenvolva num clima psico-social de vivências compartilhadas e consentidas, seria oportuno lembrar dois conjuntos de práticas de convívio crítico: as práticas participativas de produção e de reprodução do conhecimento (reflexão) e as práticas participativas de transformação do mundo (ação).

Como esses dois conjuntos de práticas se integram dialéticamente, um e outro se sucedendo a cada momento, é usual denominar-se tal processo de reflexão-ação, ou, sob uma abordagem similar, de metodologia da práxis.

A Práxis é aquela ação crítica e criativa; é a ação de ir além. É o duplo movimento de descobrir os determinantes do sentido em que se move o real e "mergulhar" no real, tanto para mover-se, dançar, fluir com ele, quanto para redirecioná-lo, revolucioná-lo. O segundo não existe sem o primeiro: só logramos redirecionar o real se- e na medida em que- estamos "mergulhados" nêle, vibrando na sua frequência, compreendendo-o "de dentro para fora"(...) Na verdade, ambos fazem parte do mesmo processo.

A Práxis é esse duplo processo de integrar-se sempre mais profunda e plenamente no real e ir encontrando as formas singulares e plurais de influir na sua estrutura e no sentido do seu movimento. É a articulação dinâmica da prática com a teoria, da ação com a intenção, do ser com o sonhar(...) (Aruda:1987;8-9).

As práticas de produção do conhecimento e aquelas de transformação do mundo estão imbricadas. As práticas de produção e de reprodução do

conhecimento desenvolvem-se nas práticas de transformação do mundo. Estas se potencializam nas práticas de produção e da reprodução do conhecimento.

As práticas participativas de produção do conhecimento serão abordadas no capítulo seguinte. Alguns aspectos desse conjunto de práticas podem ser aqui ressaltados sumariamente.

Elementos para a reflexão-ação das práticas de produção e da reprodução do conhecimento:

a) Existe um saber (técnico, econômico, social, político, ideológico, etc.) acumulado pelas pessoas em situação de pobreza crônica, assim como um outro saber (histórias culturais diferentes) pelos assessores. Esses saberes necessitam ser resgatados e explicitados para que as pessoas, envolvidas em ações grupais, conheçam mutuamente seus potenciais e possibilidades.

Essa troca de informações sobre os distintos saberes acumulados objetiva, sobretudo, romper o monopólio do conhecimento universal, supostamente apropriado pelos técnicos e cientistas. Tal resgate de saberes não se verifica em cursos ou situações salas de aula, mas, na identificação, estudo, debate, busca de soluções e implantação das propostas para os problemas, que as pessoas em situação de pobreza crônica colocam como de importância imediata, ainda que o processo de problematização do problema possa conduzir as pessoas envolvidas para outros problemas e soluções que inicialmente mal suspeitavam.

b) Para que os problemas identificados sejam estudados, é aconselhável que um método de análise seja construído de maneira compartilhada. Essa construção participativa do método de análise contribui para que novas "lógicas" emergam, além da racionalidade dominante, e examine-se criticamente o conhecimento científico, ao mesmo tempo em que proporciona condições para que os trabalhadores se construam como sujeitos do conhecimento da sua própria realidade.

c) Desenvolva-se uma abordagem do real de maneira totalizante. Cada problema identificado seja apreendido, diacrônicamente, na dinâmica do movimento histórico da sociedade onde o econômico, o social, o político e o ideológico sejam percebidos de maneira integrada, sincrônicamente; onde o singular e o plural se articulem, assim como o local e o universal, o curto e o longo prazos, a estratégia e a tática...

d) A vivência do processo de reflexão-ação, da Práxis, é um permanente aprendizado, ao mesmo tempo em que é, também, ação transformadora do mundo. Um esforço intencional é necessário para superar-se a visão mecânica e unilateral do mundo, a separação entre teoria e prática, entre objetivo e subjetivo. É uma redescoberta, e uma reafirmação das pessoas como sujeitos do conhecimento e da transformação do mundo. É um processo de hominização do homem.

As experiências de participação e de organização consentidas, vivenciaram, em maior ou menor intensidade, essas fases de produção e reprodução do conhecimento. Seja a experiência de apoio do Cearah-GRET, em Fortaleza-CE, do Esplar, em Tauá-CE, do Instituto do Homem, em Colinas-MA, da Ssema, em Iago do Junco-MA, da UFBA, em Cansanção-BA, ou do pe. Humberto, em São Luis-MA, todas construíram compartilhadamente um saber renovado entre as pessoas envolvidas, através de um longo processo de reflexão-ação.

Uma política pública, como o Programa de Apoio Comunitário-PAC, tende a induzir, na maioria dos casos a um processo de ação grupal, de participação e de organização constrangidas, não porque os objetivos desse programa possam estar equivocados ou as suas linhas de financiamento não coincidam com as necessidades objetivas das pessoas em situação de pobreza crônica. A questão fundamental repousa, supostamente, nos procedimentos de implantação, os quais, ao adotarem a terceirização para a elaboração dos projetos, por exemplo, negaram todos os passos de produção e reprodução do conhecimento capazes de desenvolverem a consciência crítica indispensável para as iniciativas de superação da subalternidade. Entre as causas desses supostos equívocos está a ausência de um assessoramento direto, conforme acima sugerido, por parte do pessoal dos organismos governamentais.

É necessário recordar um episódio particular narrado sobre a experiência do Esplar, no município de Tauá-CE. Quando o diagnóstico sistematizado dos problemas das pessoas dos povoados foi "devolvido" a elas, para estudarem e decidirem sobre as soluções para os problemas por elas mesmo identificados durante a pesquisa participante, a tendência das pessoas foi mergulhar no senso comum da busca de benefícios para o atendimento das necessidades aparentes imediatas, sem preocuparem-se com as causas dos problemas e a interdependência entre eles. Todo o esforço de pesquisa participante anterior teria sido desperdiçado, aparentemente, não fôra a retomada da reflexão crítica, emulada e assessorada pelo pessoal do Esplar.

Experiência como essa, entre tantas, indica que as mudanças culturais são muito complexas e demoradas. Assim, um processo de assessoramento que objetive apoiar as pessoas para realizarem, individual e coletivamente, transformações do mundo, como sujeitos da sua história, no âmago de culturas eivadas de elementos de subalternidade, exigiria disposição pessoal e institucional, dos organismos governamentais, para tarefas de médio e longo prazos.

A cultura desenvolvida, no seio da sociedade do favor, tende, muito provavelmente, para o imediatismo na obtenção do benefício, mesmo que este reafirme o processo de subalternidade. A superação crítica dessa cultura pressupõe, sem dúvida alguma, além das mudanças estruturais, um longo movimento de reflexão-ação participativo supostamente capaz de construir ou reconstruir um saber-fazer que propicie a reafirmação das pessoas com sujeitos das suas histórias.

Para as práticas de transformação do mundo, e do próprio conhecimento sobre o mundo, é factível aconselhar-se a adoção de alguns passos metodológicos que poderiam servir como instrumentos para uma ação mais crítica por parte dos sujeitos envolvidos.

a) Refletir e decidir sempre em processos grupais ou coletivos, onde o exercício da democracia direta seja o denominador. Nesse processo estimula-se, também um aprendizado da prática democrática entre as pessoas envolvidas, inclusive os assessores. É indispensável alertar que essa sugestão não é sinônimo de uma ou algumas reuniões, ainda que a reunião seja o melhor para a reflexão em grupo de pessoas. É uma prática permanente que expressa uma concepção de mundo: a vivência da democracia direta no cotidiano da vida coletiva. Ela não nega a individualidade: há tempos para os indivíduos e tempos para o coletivo. A construção desses tempos é uma tarefa social. Por tal motivo o processo de assessoramento torna-se um longo caminho a ser percorrido.

b) A experiência das pessoas que vivenciaram a ação grupal, a participação e a organização consentidas, sugerem que o objeto primeiro a ser enfrentado pelo processo de reflexão-ação deve ser os problemas imediatos, relacionados com a questão econômica das pessoas (suas necessidades objetivas imediatas). Ainda que seja o objeto primeiro não significa que no decorrer do processo de reflexão ele assim se mantenha. A dinâmica de problematização do problema, durante a construção do conhecimento sobre

a realidade objetiva e subjetiva das pessoas, pode propiciar mudanças na percepção do que é problema.

Como o econômico está estruturalmente articulado com o social, o político e o ideológico, seria recomendável garantir, nesse processo de reflexão-ação, uma abordagem que facilitasse, ainda, que a partir do econômico, a compreensão totalizante do real. Uma das variáveis a serem contempladas, quando da construção do método de análise (de fato análise-síntese), acima referido, é a totalidade.

c. A busca sistemática de uma percepção totalizante do real deveria ser convenientemente acrescida da dimensão temporal, passada e futura. O resgate da memória das vivências populares, das experiências pessoais, grupais e sociais de reprodução das condições de vida e de trabalho, tem sido um instrumento considerado extremamente importante para as pessoas e os coletivos, não somente em função do desenvolvimento da consciência histórica de cada pessoa, mas, também, pela possibilidade de valoração crítica das realizações efetuadas.

Além desse resgate da memória, é mister projetar as intenções de solução dos problemas identificados para o futuro. Projeções de médio e longo prazos (tempos socialmente determinados) serão convenientes para articular-se, temporalmente, as ações atuais com aquelas que, provavelmente, serão necessárias adiante. Esse movimento temporal facilita o estabelecimento de estratégias e táticas de desenvolvimento, necessárias para a introdução da noção de sustentabilidade nas práticas, tanto de produção e reprodução do conhecimento como nas de transformação do mundo.

d. Na dinâmica do processo de reflexão-ação, inúmeras mediações são estabelecidas, a partir das exigências objetivas da experiência grupal ou coletiva. Comissões, grupos de trabalho, associações, etc., podem ser criados e, posteriormente, desativados. As mediações não deveriam ser estabelecidas "a priori".

Essas sumárias considerações permitem inferir que um processo permanente de formação das pessoas envolvidas deva ser desenvolvido. As práticas de produção e reprodução do conhecimento e aquelas de transformação do mundo, estando interligadas, expressam que o agir no mundo é também conhecê-lo, descobri-lo. A descoberta do mundo pelas pessoas, individual ou coletivamente é, também, uma descoberta de si próprios, como sujeitos da sua história.

Enquanto existir contradição entre a ação e a concepção do mundo que a guia, a ação não pode ser consciente e não pode se tornar coerente. Será sempre uma ação, por assim dizer, fragmentada; teremos sempre ações espasmódicas e depois estagnação, rebeliões desesperadas e passividade, extremismo e oportunismo. A ação coerente exige ser guiada por uma concepção de mundo, por uma visão unitária e crítica dos processos sociais.

O problema é tornar explícita aquela filosofia implícita na ação de cada um e na ação dos grupos sociais. Para conseguir isso, é preciso criticar a concepção imposta às classes subalternas, superá-la, tendo em vista construir uma concepção nova, na qual se estabeleça a unidade entre a teoria e a prática, entre a política e a filosofia (...) (Gruppi:1978;69).

Libertação e Cidadania

As reflexões e sugestões deste capítulo permitem sugerir que o resgate e reafirmação da cidadania das pessoas deva efetivar-se nas práticas cotidianas de libertação. Libertação que se constitui num processo permanente: libertação das subalternidades de qualquer natureza.

Se, em tese, a cidadania passa pelas libertações, tanto oprimidos como opressores não a exercitam. A cidadania será um todo na medida direta em que as pessoas sejam humanamente totalidades em movimento, individual e socialmente.

Os esforços para a superação dos processos de subalternidades em que se encontram as pessoas em situação de pobreza crônica, a partir seja delas próprias ou das iniciativas dos organismos governamentais e não governamentais, é, simultaneamente, esforços de resgate e reafirmação da cidadania.

As vivências de participação e organização populares consentidas, enquanto experiências de democracia como identidade restrita, são maneiras de se expressar a cidadania.

II. PROPOSTA DE UMA ESTRATÉGIA PEDAGÓGICA PARA UM PROCESSO PARTICIPANTE DE REFLEXÃO-AÇÃO

Subalternidade e Desqualificação do Saber Popular

Como sistematicamente vem-se afirmando neste documento, a superação do processo de reprodução da subalternidade, em que se inserem as pessoas em situação de pobreza crônica, é o mais importante desafio que os programas governamentais de desenvolvimento enfrentam, em particular no Nordeste semi-árido.

Esses programas encontram sérias dificuldades para superarem esse desafio porque, entre outros motivos, como os de ordem econômica e política, não têm conseguido equacionar a tendência ideológica de desqualificarem a cultura popular. Esta, quando muito, é interpretada com folclore. Ao não perceberem as pessoas em situação de pobreza crônica, *os subalternos*, como sujeitos da história e do conhecimento, não encontram razões necessárias para admirá-los.

Daí, possivelmente, emerge uma das causas do discurso coisificador do humano da maioria dos programas governamentais, ao considerarem as pessoas neles envolvidas como beneficiárias ou, numa outra perspectiva, como carentes. São percebidos, então, não somente como carentes porque economicamente pobres, mas, também, porque não possuem cultura.

Entre os pontos de estrangulamento dos programas governamentais, relacionados no capítulo I, dois deles se referem diretamente a essa tendência ideológica: o não contemplar a totalidade das dimensões econômica, social, política e ideológica das pessoas envolvidas nesses programas e a separação das condições objetivas daquelas subjetivas das pessoas e grupos sociais.

A ênfase no econômico das demandas sociais imediatas, o não enfrentamento das causas das situações-problema e a ausência de assessoramento técnico, econômico e social, por parte dos organismos governamentais, são algumas das decorrências desses pontos de estrangulamentos. Mas, a causa fundamental deles reside, provavelmente, nesse desinteresse pelas pessoas envolvidas. No limite, as consideram como força de trabalho que precisa se adequar às novas tecnologias produtivas que a modernidade dos mercados está exigindo. Todavia, contemporaneamente, mesmo essa perspectiva vem sendo pouco considerada.

A desqualificação dos saberes populares, por parte da maioria do pessoal dos organismos governamentais, negando a condição de sujeito às pessoas em situação de pobreza crônica, tem contribuído de maneira significativa para a redução, senão eliminação, das estratégias pedagógicas que permitam, aos programas de desenvolvimento, implementarem um processo massivo de formação e aperfeiçoamento das pessoas neles envolvidas. Sem dúvida alguma, ao não considerarem as pessoas como sujeitos, não haverá motivos suficientes para, com elas, compartilhar-se um processo de educação popular.

Nesse sentido, e aliado às idéias neoliberais de redução das funções dos governos, o pessoal dos organismos governamentais não é permanentemente estimulado ao seu próprio aperfeiçoamento e capacitação, seja pessoal ou seja profissional. Um processo tautológico estabelece-se: a não qualificação do pessoal dos governos contribui para uma concepção de mundo que desqualifica os saberes populares; a desqualificação dos saberes populares induz ao desinteresse pela qualificação do pessoal do governos.

Diferentemente dessa tendência, as organizações não governamentais dedicam pessoas, tempos e recursos financeiros para a educação popular, cientes de que o confronto entre os saberes populares e os técnico-científicos é, não somente, inevitável, como indispensável, para uma vivência compartilhada na busca de caminhos para superarem a subalternidade. Daí a longa caminhada que tem sido percorrida para que um processo de participação e organização populares consentidas desenvolva-se ao nível dos povoados rurais e bairros urbanos.

A comunicação crítica entre o pessoal da maioria dos organismos governamentais e as pessoas em situação de pobreza crônica fica, deveras, bastante dificultada. Muitas vezes, poder-se-ia aventar, o imediatismo dos programas governamentais residiria, antes de tudo, nessa incapacidade oficialmente instalada, da maioria do pessoal dos organismos governamentais, de conviverem com culturas diferentes das suas. Então, entram e saem rapidamente da vida e da lida das pessoas pobres, mas deixam rastros indeléveis nessas caminhadas tateantes e cheias de medos.

E, porque entram e saem rapidamente, passam pela cultura e prática sociais populares sem admirá-las. E, para justificarem a pressa, recorrem à mitificação da realidade, conferindo-lhe a "simplicidade das essências": a diversidade humana e social é homogeneizada, e reduzida a lugares comuns.

A mudança nesse comportamento ou, talvez, nessa concepção de mundo, demandaria disponibilidade, por parte do pessoal dos organismos governamentais, para vivenciarem uma práxis educativa, compartilhada com as pessoas envolvidas nos programas governamentais de desenvolvimento. Essa disponibilidade é latente, em parte considerável desse pessoal. O que impede, ao menos aparentemente, a efetivação dessas práxis educativa, é a estratégia adotada para a implementação desses programas governamentais, a qual não pressupõe o assessoramento técnico, econômico e social direto e massivo, por parte dos organismos governamentais, às pessoas em situação de pobreza crônica. Ao não contemplarem esse assessoramento, por decorrência, não pressupõem as demandas potenciais de aperfeiçoamento e capacitação do pessoal dos governos.

Muitas das instituições governamentais e não governamentais, atuando no Nordeste brasileiro, já acumularam larga experiência na práxis educativa popular, tanto rural como urbana. Desde as iniciativas pedagógicas de Paulo Freire e do Movimento de Educação de Base-MEB até os mais recentes programas governamentais, com o apoio de recursos internacionais, entre os quais a primeira versão do PAPP, inúmeras concepções e práticas de educação popular foram vivenciadas. Há, sem dúvida alguma, pessoal capacitado e saber acumulado para repensar-se tais experiências, e conceber e implementar novas propostas. Todavia, uma barreira político-ideológica interpõe-se, entre essa práxis histórica, de parcelas dos organismos governamentais, e a concepção e prática dos atuais programas governamentais de desenvolvimento, que tendem a se submeterem a uma epistemologia positivista que explica o fato social a partir de um dever-ser normativo.

Nessa concepção de mundo reproduz-se, rebouçado de descentralização e de apoio à ação grupal, os elementos que caracterizam a sociedade brasileira enquanto sociedade autoritária. Esta (...) "é uma sociedade que conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor-cidadão, e que conserva a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão regulada e periódica da classe dominante às demais classes sociais, podendo ser-lhes retirada quando os dominantes assim o decidem (como durante as ditaduras).

É uma sociedade na qual as diferenças e assimetrias sociais são imediatamente transformadas em desigualdades, e estas, em relações de hierarquia, mando e obediência... Todas as relações tomam a forma de dependência, da tutela, da concessão, da autoridade e do favor, fazendo da violência simbólica a regra da via social e cultural... É uma sociedade na qual as leis sempre foram armas de preservar privilégios e o melhor instrumento

para a repressão e opressão, jamais definindo direitos e deveres. No caso das camadas populares, os direitos são sempre apresentados como concessão e outorga feitas pelo Estado...

Nessa sociedade não existem nem a idéia nem a prática da representação política. Os partidos políticos sempre tomam a forma clientelística (a relação sendo a da tutela) e, no caso das esquerdas, vanguardista (a relação sendo a de substituição pedagógica, a vanguarda "esclarecida" tomando o lugar da classe universal "atrasada")...

É uma sociedade, conseqüentemente, na qual a esfera pública nunca chega a constituir-se como pública, definida sempre e imediatamente pelas exigências do espaço privado, de sorte que a vontade e o arbítrio são as marcas do governo e das instituições "públicas". Donde o fascínio dos teóricos e dos agentes da "modernização" pelos modelos tecnocráticos que lhes parecem dotados da impessoalidade necessária para definir o espaço público(...) (Chauí:ibidem;53-5).

Como hipótese, um dos caminhos possíveis, para a superação dos fatores que determinam as práticas autoritárias, seria aquele em que o pessoal dos organismos governamentais compartilhasse, com as pessoas em situação de pobreza crônica, as práticas sociais de superação da subalternidade.

Para que o pessoal dos organismos governamentais possa ensaiar essas práticas, seria oportuno que um massivo processo de educação popular fosse implementado, como componente estruturante dos programas governamentais de desenvolvimento. Esse processo de educação popular se constituiria, também, na base da estratégia de reflexão-ação participante, sugerida no capítulo I, para o desenvolvimento de vivências de participação e organização consentidas.

Na seção **Educação e Hegemonia**, a seguir, são expostas reflexões que se supõe necessárias, ainda que não suficientes, para que a educação popular, aqui sucintamente comentada³⁹, possa se constituir, no âmbito dos programas governamentais de desenvolvimento, no elemento emulador da

³⁹ *O desenvolvimento da concepção do processo pedagógico deverá ser realizado pelos especialistas nessa área. Aqui se ressaltará, apenas, algumas dimensões teóricas que se considera oportunas para que a educação popular se integre, intrinsecamente, nas proposições gerais deste documento, relativas à participação e cidadania.*

formação de uma hegemonia que conduza, participativamente, à consolidação de uma democracia social participativa.

Mais adiante, na seção **Educação no Processo de Reflexão-ação Participante**, apresenta-se um elenco de sugestões operacionais para a implantação de uma estratégia pedagógica que apoie esse processo de reflexão-ação participante.

Educação e Hegemonia

O sonho não acabou...

O que se está propondo como prática de educação popular? Qual o seu objeto e o seu objetivo?

Quanto ao objeto (...) a prática educativa, ao realizarse, transformaa visão de mundo dos agentes, em outras palavras o mundo mental, conceitual dos agentes, a forma como eles se representam aspectos da realidade, ou a visão global da realidade. O que a educação transforma, enquanto prática social, é o que passa na cabeça dos agentes. O objetivo dessa prática educativa? (...) é para que estes alterem sua forma de agir no mundo, sua conduta (profissional, de cidadão, de membros de uma classe, entre outros) (Pinto e Arrazola:B;3-4).

E, para que se deseja alterar a forma de agir no mundo do pessoal dos organismos governamentais? Para que, juntamente com as pessoas em situação de pobreza crônica, realizem, entre si, um confronto de saberes. (...) a postura de confronto resgatando a verdade do processo de produção de conhecimento desmascara a prática e ideologias que tentam fazer passar o conhecimento como algo não produzido e mágico a ser transmitido dos mais sábios aos mais ignorantes. Tam tambem a qualidade de não desqualificar o saber popular, encontrando seu justo lugar no processo de conhecer.

Mas o confronto não garante o "bom conhecimento". É preciso ainda perguntar: confrontar o quê? Pois, é possível confrontar enormemente ao nível dos fenômenos e daí nada nasce. É que o confronto deve sempre chegar até a gênese dos fenômenos e às possibilidades de atuação permitidas pelas contradições neles contidas (Sales:1981;210).

Esses saberes sobre a realidade das pessoas em situação de pobreza crônica, produzidos nas práticas sociais compartilhadas entre o pessoal das organizações governamentais e as pessoas envolvidas nos programas dessas

organizações, ao mesmo tempo em que proporcionariam conhecimentos para transformarem essa realidade, num processo de reflexão-ação participante, gestariam, também os elementos de uma contra-hegemonia que poderiam proporcionar a busca e a construção de caminhos para a superação das subalternidades.

Quando, anteriormente, sugeriu-se, como hipótese, para diferentes instâncias de participação e organização, a emulação de grupos populares, de grupos de organizações governamentais e de empresários, desde o nível de povoados rurais e bairros urbanos até o municipal, explicitou-se a idéia de que esses grupos se constituíram de maneira autônoma. A tese, então implícita, era que os empresários, enquanto segmento dominante nas sociedades locais, exerciam uma hegemonia que, em geral, não era formalmente contraposta, nem pela maioria dos setores populares nem pelo pessoal dos organismos governamentais. Essa situação, então caracterizada como de subalternidade, impedia, supostamente, a dialogicidade entre os atores sociais historicamente presentes, tendo em vista que as idéias dos segmentos dominantes tendiam a ser, pelas práticas da dependência econômica e política, as idefas dominantes no conjunto da sociedade.

Hegemonia... implica poder-direção ou dominação-consenso. Assim é que aparecem, permanecem e se estratificam estes dois elementos encontrados desde o início⁴⁰, diversificados em vários outros sinônimos. Dominar é igualmente governar, ser chefe, mandar. Por outro lado, dirigir equivale a guiar, conduzir, ser líder. É, porém, na união destes dois elementos que se deverá buscar um conceito pleno de hegemonia (Jesus:1989;32).

Um dos pressupostos das práticas da democracia social participativa é a possibilidade, que os diferentes segmentos de uma sociedade possam ter, de gestarem, reproduzirem e ensaiarem disseminar as suas idéias, tendo em vista torná-las, se possível, hegemônicas. Numa sociedade autoritária, como a do favor, por exemplo, onde o processo de subalternidade é plenamente exercido, as possibilidades democráticas da emergência de contra-hegemonia é impedida, ora pela concepção de mundo dominante (momento da direção), ora pela repressão (momento da coerção).

A democratização dos organismos governamentais e das políticas públicas, aliados ao fortalecimento das instituições da sociedade civil, tornam-se, então,

⁴⁰ O Autor, Antonio Tavares de Jesus, está se reportando à evolução histórica do conceito de hegemonia.

condições necessárias para a construção da democracia social participativa, na medida direta em que proporcionam condições para o emergir de contra-hegemonias.

Têm-se constatado, por informações e práticas sociais diversas, que a conjugação, sob as mais distintas formas, da democracia direta e da representativa, torna-se tendência universal, e espraia-se pelos poros da maioria das sociedades. Como exemplo, é interessante citar as seguintes ponderações realizadas pelo jornalista francês Jacques Robin, numa série de ensaios intitulados **Para uma Democracia Verdaderamente Participativa** (Robin:1991;21): (...) *Mas a democracia participativa, é também, e sobretudo, o agir do cidadão ele mesmo na sua vida cotidiana: sua cidade, seus transportes, seu trabalho, sua saúde, sua comunicação, sua educação, sua vida cultural, seu meio ambiente. Ora, este "cotidiano" é, ele também, assumido, direta ou indiretamente, pelos representantes eleitos pelo povo e pelos ativistas da sociedade mercantilizada. O cidadão é despossuído de toda a intervenção, alienado das suas motivações.*

Ao longo da sua vida, Henri lefevre folheou esta questão da cidadania perdida... à reencontrar. Falando da cidade, ele observa: "O fato está aí: o cidadão tende a desaparecer perante o usuário... Não somente o cidadão se torna um simple morador, mas este se reduz a um usuário, o qual se limita à reivindicar o bom funcionamento dos serviços públicos..." Por isso ele preconiza "a passagem da democracia representativa à democracia direta em todas as situações e conjunturas onde esta pode ser introduzida e encontre lugar e ocasião, mesmo que momentaneamente: grupos ativos em bairros, cidades, territórios, sem excluir, evidentemente, as empresas, utilizando-se das técnicas de comunicação direta. O projeto deve cobrir toda a extensão da sociedade, acentuadamente o social (associativismo e afins), definindo em todos níveis a cidadania ativa". Assim, uma nova cidadania é assumida, um contrato de cidadania, de facetas múltiplas e alternativas, é implantado. Reflexões, diversas ações comprometidas em muitos lugares. Seria bom as identificar, as analisar, extrair suas perspectivas.

O desenvolvimento dos processos de participação e organização consentidas, desencadeados a partir do nível dos povoados rurais e dos bairros urbanos, poderão encontrar importantes emuladores nos programas governamentais de desenvolvimento, sob estratégias de implantação diferenciadas das atuais.

E porque as necessidades vitais das pessoas são sempre, e integradamente, objetivas e subjetivas, não se deveria prescindir de uma das exigências

fundamentais das pessoas, enquanto sujeitos do conhecimento, que é a educação integral. Porém, inserida no processo de reflexão-ação participante, que pressupõe articular, na práxis, o conhecer e o transformar o mundo.

(...) como recuperar a velha mulher e o velho homem para que comecem a trabalhar no sentido da nova mulher e do novo homem?... Na verdade, o desafio que se coloca para nós é este- questionar, problematizar tudo que existe; não aceitar mais naa da maneira como está sendo apresentada, isto é, pelas suas aparências; questionar tudo; redefinir tudo; dar um novo sentido a tudo, segundo uma nova lógica que coloque no centro da sociedade o ser humano. O ser humano na sua integralidade, o ser humano não dividido em pedaços, mas o ser humano integral, o ser humano corpo-emoção-intuição-relações-vontade-espírito-mente-intelecto-individual-coletivo (Arruda:1988;12-3).

O sufocamento cultural prolongado e a impotência momentânea do saber das pessoas em situação de pobreza crônica, não deveria desestimular os esforços por uma educação integral. Um esforço de resgate da memória popular, realizado pelo Cearah-GRET em bairro da periferia de Fortaleza-CE, através de pesquisadores populares, sem dúvida, expressa, quase emblematicamente, o esforço compartilhado, de organizações não governamentais e governamentais, na educação integral das pessoas envolvidas, durante um processo de reflexão-ação participante.

Tal esforço de resgate da memória popular, de reconstituição participativa da história social de um agrupamento humano, pode inserir-se, mantidas as proporções, no que Foucault⁴¹ denominou de retorno de saber, do saber dominado ou usando livremente suas ideias, de uma genealogia do saber popular (...). Por saber dominado entendo duas coisas: por um lado, os conteúdos históricos que foram sepultados, mascarados em coerências funcionais ou em sistematizações formais... Em segundo lugar, por saber dominado, se deve entender outra coisa e, em certo sentido, uma coisa inteiramente diferente: uma série de saberes que tinham sido desqualificados como não competentes ou insuficientemente elaborados: saberes ingenuos, hierarquicamente inferiores, saberes abaixo do nível requerido de conhecimento ou de cientificidade. Foi o reaparecimento desses saberes que estão abaixo- saberes não qualificados, e mesmo desqualificados, do

⁴¹ *Foucault esta se referindo (1976) aos resultados das suas pesquisas e, em particular, à criticabilidade das coisas, instituições, das práticas, dos discursos... e ao que denomina de retorno de saber, os quais teriam produzido uma insurreição dos saberes dominados.*

psiquiatrizado⁴², do doente, do enfermeiro, do médico paralelo e marginal em relação ao saber médico, do delinquente, etc., que chamarei de saber das pessoas e que não é de forma alguma um saber comum, um bom senso mas, ao contrário, um saber particular, regional, local, um saber diferencial incapaz de unanimidade e que só deve sua força à dimensão que o opõe a todos aqueles que o circundam- que realizou a crítica (Foucault:1979;170).

E, por aqui se dá importância ao resgate da memória popular, da sua histórica social, dos seus saberes? Entre outras coisas, para contribuir no esforço de reafirmação de suas identidades. E, isto é fundamental, supõe-se, para o exercício pleno da sua participação social e da sua cidadania.

Sem dúvida alguma, tarefa complexa que não deveria ser concebida isoladamente (exemplo: uma pesquisa participante) mas, sim no âmbito de um processo de reflexão-ação participante, onde as pessoas percebiam-se com sujeitos do conhecimento e da transformação do mundo. Tarefa que, se supõe, deveria ser apoiada pelos programas governamentais de desenvolvimento, num processo mais amplo de educação integral, tanto das pessoas envolvidas como do pessoal dos organismos governamentais.

Não é suficiente a educação como processo de reafirmação da pessoa enquanto sujeito do conhecimento. Para que a educação se faça integral é relevante que a pessoa seja, sobretudo, sujeito da transformação do mundo. Que os saberes gerados e resgatados sejam, na práxis, saberes que façam e transformem as histórias. Caso contrário, quando os saberes são gerados independentes de um processo de reflexão-ação, ou da prática social transformadora da realidade, pode-se incorrer num desvio de resgatar-se saberes populares, por exemplo, mas reafirmadores das ideologias dominantes. É muito sutil a relação entre o saber de quem domina e o de quem é dominado. Mesmo quando no campo seja ouvido nas últimas décadas um discurso insistente sobre o resgate político da cultura popular: a cultura do pobre para educar o pobre. O pobre intui e intui o camponês que essa cultura tem fortes conteúdos estamentais, destinados a proclamar e legitimar a desigualdade social, a sua inferioridade social e a sua submissão. Não é demais lembrar que a nossa cultura camponesa, e sobre isso já falaram Antonio Cândido e Darci Ribeiro, é a cultura da vítima- vítima da colonização, da sujeição, da miscigenação, vítima do confinamento racial e espacial dos índios que no passado colonial foram aculturados pelo branco... Mais forte

⁴² *Foucault está se referindo a exemplos pautados nas suas pesquisas sobre a história do procedimento penal, institucionalização da psiquiatria...*

nessa cultura popular não é o que nela se revela (e se fala), mas o que nela se esconde(...) (Martins:1992;32-3).

A sutileza da relação entre os saberes dominante e dominado dá-se não somente porque as idéias hegemônicas são as dominantes, e ensaiam o consenso, mas porque as relações de hegemonia são pedagógicas, onde dialéticamente cada elemento de hegemonia subentendo o outro: dominante-subalterno. As relações de hegemonia, enquanto relações de poder, produzem saber: saber-poder. A contra-hegemonia permite gestar um contra-saber, que é, também, uma forma e poder-saber que ensaia superar o poder-saber dominante.

Na sociedade capitalista, a solução dos problemas diretivos e consensuais é tenada através de agentes e instituições pedagógicas como a escola e os intelectuais, igualmente importantes, porque mascaram as contradições e reforçam a hegemonia da classe dominante. Porém, as idéias dominantes que determinam uma pedagogia conservadora utilizável como instrumento de dominação podem também dar origem a uma nova educação. Isso quer dizer que a educação, por sua própria natureza, tanto pode funcionar como instrumento de dissimulação a serviço da classe dominante, como também pode revelar á classe dominada as contradições existentes, permitindo-lhe reagir a todas elas e tentar a contra-hegemonia(...) (Jesus:ibidem;60).

Educação no Processo de Reflexão-ação Participante

Para que as pessoas em situação de pobreza crônica possam encontrar alternativas de caminhos para a sua sobrevivência, não são suficientes os apoios econômicos encetados pelos programas de desenvolvimento dos organismos governamentais. A superação do processo de subalternidade, a que está submetida a maioria dessas pessoas, demanda que as questões objetivas e subjetivas sociais, políticas e ideológicas sejam, ao lado do econômico, também enfrentadas.

Quando sugeriu-se, no capítulo I, o estímulo à formação e desenvolvimento de grupos populares autônomos, supunha-se que um dos papéis desses grupos seria o enfrentamento, nas instâncias local e municipal (e outras, evidentemente), das questões relacionadas com as dimensões objetivas e subjetivas sociais, políticas e ideológicas que a melhoria das suas condições econômicas exigiria necessariamente. A suposição era de que nesses enfrentamento, no âmbito de uma relação social dialógica, poderiam florescer

os elementos de uma contrahegemonia, a partir das pessoas em situação de pobreza crônica, que se antepõem à hegemonia dos setores dominantes. Nesse movimento, onde sujeitos com autonomias relativas confrontariam concepções de mundo para a transformação objetiva da realidade em que se situam, se estabeleceriam as bases da construção de uma democrática social participativa.

O passo inicial seria aquele que criasse condições, objetivas e subjetivas, para que as pessoas em situação de pobreza crônica resgatassem a sua palavra, a sua própria voz.

O desencadear de uma dinâmica de educação integral, inserida no âmbito de um processo de reflexão-ação participante, contribuiria de forma objetiva para a reafirmação da identidade social das pessoas, gestando condições para a sua reafirmação como sujeitos do conhecimento e de transformação do mundo. Nesse movimento complexo as pessoas, então em processo de superação da subalternidade, resgatariam a sua voz. E, como sujeitos autônomos, poder-se-ia estimar, ensaiariam experiências de democracia como identidade restrita, num processo de participação e organização populares consentidas.

Muitas instituições governamentais, conforme anteriormente assinalado, já acumularam conhecimentos de como conceber e implantar um processo de educação integral no âmbito de um movimento de reflexão-ação participante. Mesmo os organismos internacionais de cooperação técnica e ou financeira a tem desenvolvido. Como exemplo: Manuel Argumedo, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IIICA- em 1987, elaborou um documento básico sobre capacitação camponesa, o qual, posteriormente às análises e sugestões de rotina, consolidou-se num documento oficial denominado "Capacitação Camponesa. Um Instrumento para o Fortalecimento das Organizações Camponesas" (IIICA;1987). Nesse documento, os objetivos da capacitação dos grupos mais vulneráveis da população, doravante aqui adotados, são:

- ampliar as margens de participação na vida política nacional e apoiá-los intervenção direta, ou através das organizações que os representam, na tomada de decisões dos diferentes assuntos que lhes dizem respeito;
- facilitar seu acesso aos recursos produtivos (terra, água, insumos agrícolas, máquinas);

- incorporar as unidades produtivas familiares no processo de geração de tecnologias, não apenas como consumidores senão, também, como demandadores e, às vezes, como autores de algumas propostas tecnológicas que são adequadas à situação em que se gestam;
- aumentar as margens de controle sobre o produto do seu trabalho;
- cooperar com eles no processo de incorporação e ativa participação na construção de um projeto social democrático e alternativo, o que significa acompanhá-los num processo de defesa, recuperação, revisão crítica e revalorização da sua cultura e dos conhecimentos socialmente sistematizados (IICA;ibidem;19).

Uma estratégia pedagógica para o processo de reflexão-ação participante, conforme o sugerido no capítulo I, poderia contemplar três grandes linhas de ação:

- **linha de ação 1:** capacitação e aperfeiçoamento das pessoas envolvidas pelos programas governamentais de desenvolvimento, a nível de povoados rurais e de bairros urbanos;
- **linha de ação 2:** capacitação e aperfeiçoamento das pessoas envolvidas pelos programas governamentais de desenvolvimento, a nível intermediário, ou seja, estadual e regional (Nordeste);
- **linha de ação 3:** capacitação e aperfeiçoamento das direcções das organizações formais populares, empresarias e de organismos governamentais tipo sindicatos, cooperativas, partidos políticos, instituições governamentais, não governamentais, igrejas, outros;
- **linha de ação 4:** opinião pública em geral.

O processo de educação integral, a nível da linha de ação 1, efetuar-se-ia diretamente no processo de reflexão-ação participante a nível dos povoados rurais e dos bairros urbanos, onde o pessoal envolvido (técnicos de organismos governamentais, não governamentais e pessoal local) desenvolveria, compartilhadamente, um processo de educação integral,

apoiados indicativamente na metodologia da práxis⁴³ (reflexão-ação participante), conforme comentado no capítulo I.

As linhas de ação 2 e 3 concretizar-se-iam em centros de formação. A linha de ação 4 apoiar-se-ia exclusivamente nos meios de comunicação massivos.

Enquanto a linha de ação 1 tem como ponto de partida as situações-problema identificadas pelos grupos populares por equipamento e serviços públicos, uso de áreas comunais, produção, questão fundiária, assuntos étnicos, etc., as linhas de ação 2 e 3 partiriam, inicialmente, de situações-problema simuladas, e no decorrer da implantação das sugestões deste documento, a partir das situações-problema definidas pelos fóruns setoriais a nível de zonas administrativas e ou municipais. Isso significa que o pessoal envolvido pela linha de ação 1, desde o início de sua vivência no processo de reflexão-ação participante, "mergulharia" efetivamente na vida e na lida das pessoas em situação de pobreza crônica e, ensaiaria, com elas, superar o processo de subalternidade. No entanto, as pessoas envolvidas nas linhas 2 e 3 atuariam, sempre, de forma indireta com relação às pessoas comprometidas nas questões locais.

A linha de ação 1, linha mestra de toda a estratégia pedagógica aqui sugerida, ao ser implantada, contribuiria para a superação da maioria dos pontos de estrangulamento dos programas de desenvolvimento, tais como:

- produção compartilhada de um saber e de um método de análise para o equacionamento das situações-problema locais;
- abordagem globalizadora do real, onde tanto as questões objetivas como as subjetivas são contempladas;
- assessoramento direto e permanente, aos grupos populares locais, por parte do pessoal dos organismos governamentais;
- integração das soluções para os problemas particulares numa estratégia global de desenvolvimento local;

⁴³

O desenvolvimento teórico de metodologia da práxis foge do escopo deste documento.

- construção participativa, em função das necessidades objetivas e subjetivas, das mediações que forem consideradas necessárias pelo conjunto do pessoal envolvido;
- mobilização e integração de todo o pessoal das diversas esferas governamentais;
- democratização gradual dos organismos governamentais;
- enfrentamento, por aproximações sucessivas, do proceso de subalternidade.

Um processo de reflexão-ação participante proporcionará, se devidamente implantado, o desencadeamento de dois grandes movimentos de mobilização dos organismos governamentais:

- **primeiro:** a criação e desenvolvimento, a nível dos povoados rurais e bairros urbanos, de grupos populares por equipamento e serviço público, produção, etc., induzirá o pessoal dos organismos governamentais responsáveis por esses equipamentos, etc., a um envolvimento participativo de reflexão-ação, seja pessoal das prefeituras ou dos governos federal e estadual. Assim, por exemplo, uma professora de uma escola pública poderá transformar-se numa assessora de grupos populares se capacitada adequadamente, e vivenciar um processo de educação integral, conforme proposto na linha de ação. O mesmo poderá suceder com o pessoal dos postos de saúde, Emater, etc. O papel, nessa perspectiva, dos programas de desenvolvimento, seria de apoiar tal mobilização e formação do pessoal dos organismos governamentais, a nível local;
- **segundo:** os fóruns setoriais ampliados, a níveis de zonas administrativas, municipal e estadual, mobilizarão, pela exigência de envolvimento de grupos de pessoal dos organismos públicos, inclusive por pressão dos grupos populares locais, os diversos organismos governamentais para um processo de ação integrada governamental. Essa possibilidade de ação integrada, nos níveis supra locais, desencadearia as linhas de ação 2 e 3, as quais propiciariam ao pessoal dos organismos governamentais, não governamentais e empresariais a capacitação e aperfeiçoamento adequados para a participação nos fóruns setoriais, etc.

A linha de ação 4, meios massivos de comunicação, complementar o papel de motivação e mobilização da opinião pública para apoiar as iniciativas de estruturação dos grupos locais, base de todo o sistema proposto.

As linhas de ação 2 e 3 pressuporiam o apoio a três tipos de iniciativas:

- o fortalecimento das atuais ou a criação de novas oficinas de capacitação, a nível de zonas administrativas municipais ou, no limite, a nível dos municípios. Seria estimulada a formação de centenas de oficinas de capacitação ou "oficinas de saber" no Nordeste brasileiro. Estas unidades de capacitação não pressuporiam pessoal permanente, mas, sim equipamentos, material didático e recursos financeiros para refeições, etc., alocados por projeto de cada oficina de capacitação;
- o fortalecimento dos atuais e ou a criação de centros regionais (espaço inferior ao estadual) de capacitação, sejam governamentais ou de organizações não governamentais. Estes centros exigiriam uma estruturação permanentemente de pessoal, equipamentos e material didático e recursos financeiros para a operação de cursos, estágios, simpósios, etc.;
- apoio às universidades, institutos isolados de ensino superior e escolas de 2º grau, nível técnico ou não, públicas ou privadas, para o desenvolvimento de materiais didáticos, formação de monitores e assessoramento pedagógico aos centros de formação regionais.

A linha de ação 4 contemplaria o apoio às escolas superiores de comunicação, o fortalecimento e criação de unidades estaduais públicas de comunicação e iniciativas não governamentais de apoio à comunicação social (exemplo, o Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea, sediado em Fortaleza-CE.), objetivando a produção de material de divulgação para os meios massivos de comunicação.

A linhas de ação sugeridas já foram, por diversos caminhos, bastante desenvolvidas em diversos estados do Nordeste brasileiro, a partir de apoios de programas de desenvolvimento, como o próprio PAPP, ou de instituições não governamentais internacionais. Atualmente, em particular para aquelas iniciativas dos organismos governamentais, a situação é de desalento. Todavia, há uma história e um saber acumulados, ainda que dispersos, que poderiam, sem esforços relevantes, serem valorizados e comprometidos na proposta em apreço.

III. SUSTENTABILIDADE SOCIAL DA PARTICIPAÇÃO E DA CIDADANIA

Numa sociedade historicamente autoritária como a brasileira, a reflexão sobre sustentabilidade e indicadores de participação popular é, no mínimo, uma temeridade. Mais ainda a proposição desses indicadores de participação.

O que a seguir se apresenta são considerações que poderão auxiliar, ao menos, na tentativa de compreensão das limitações sobre essa temática.

Sustentabilidade da Participação

Conforme comentou-se em capítulos anteriores, a participação pode efetivar-se de maneira constrangida ou consentida. Sem dúvida que essa polarização é esquemática, não somente porque absolutiza processos extremamente complexos como os torna excludentes.

Ademais, a participação pode se verificar em diversas situações, ora de democracia direta ora de democracia representativa. Nesta última situação, a própria representação pode assumir formas bastantes diferenciadas, muitas das quais não supostas.

As pessoas, por outro lado, participam de diferentes planos sociais, cada um deles com intensidades diferentes. Assim, numa dimensão sincrônica, poder-se-ia sugerir que as pessoas vivenciam graus distintos de participação.

Diacronicamente, essas variáveis, acima sublinhadas, podem combinar-se, gerando um complexo de relações sociais de difícil classificação.

É mister, ainda, ressaltar que a participação pode acontecer, apenas, no interior de relações sociais de parentesco, apresentando-se com características e naturezas distintas daquelas que se estabelecem para a realização de outros tipos de mediações.

Teoricamente, a participação poderia se dar pela ausência de participação. Mas, não é o caso de considerá-la. Apenas, conforme observou Martins, em citação no capítulo anterior sobre a cultura popular do camponês, (...) mais forte nessa cultura popular não é o que nela se revela (e se fala), mas o que nela se esconde(...).

Todavia, para o escopo deste documento, a participação em apreço seria aquela das pessoas em situação de pobreza crônica na concepção e implantação das políticas públicas.

Quando, no capítulo I, sugeriu-se o estímulo à formação de grupos populares para, através do exercício da democracia direta, aconselharem, acompanharem, controlarem e avaliarem, compartilhadamente, com as direções ou responsáveis pelas políticas públicas relacionadas com o equipamento e serviços públicos, apoio à produção, uso de áreas comunais, questões especiais de etnia, etc., estimava-se que, a nível do povoado rural e do bairro urbano, ter-se-ia:

- a. **primeiro momento:**
 - a participação efetivar-se-ia no grupo popular autônomo;
 - a participação dar-se-ia pela vivência da democracia direta.
- b. **segundo momento:**
 - a participação estabelecer-se-ia entre o grupo popular autônomo e o pessoal da direção ou responsáveis pelos equipamentos e serviços públicos, etc.
- c. **terceiro momento:**
 - a escolha, no interior do grupo popular, de representantes para participarem nos fóruns setorial e especiais, a nível das zonas administrativas.

Como plasmar-se-ia, então, a sustentabilidade social da participação, por exemplo, na situação acima descrita?

Inicialmente, seria oportuno contextualizar-se a noção de sustentabilidade. Esta, desde o Relatório Brundland, vem sendo considerada como uma categoria explicativa da anormalidade⁴⁴. O que se vem constatando como norma nos programas de desenvolvimento, em especial, naqueles promovidos por agências internacionais de financiamento, é a predação da natureza e a reprodução e reafirmação das subalternidades.

A sustentabilidade emerge, como categoria no discurso desenvolvimentista contemporâneo, para se antepôr às idéias correntes, no seio dos segmentos

⁴⁴ *Os processos de desenvolvimento sustentável são exceções, daí a sua "anormalidade".*

dominantes, de que os recursos naturais poderiam ser explorados infinitamente, segundo os cânones liberais do final do século XIX, quando as tecnologias que mediavam as relações homem-natureza eram, ainda, incipientes. Mais recentemente, a noção de sustentabilidade ensaia, timidamente, expandir-se para a esfera das relações sociais (distribuição de renda) e políticas (democracia social). Não alcançou, ainda, a do ideológico (sustentabilidade das contra-hegemonias).

A constatação, a partir do início da década de 80, a nível internacional, de que o crescimento econômico estava implicando, predominantemente, na predação dos recursos naturais e no aumento da pobreza das populações, em particular, dos países do Hemisfério Sul, propiciou mudanças, às vezes significativas, nas estratégias de desenvolvimento. A noção de sustentabilidade, qual uma crisma, veio legitimar aqueles programas, governamentais ou não governamentais, que garantissem a reprodução do desenvolvimento econômico, social, político e ideológico, a médio e longo prazos, sem, necessariamente, predarem a natureza ou ampliarem os processos de subalternidades.

Para o escopo deste documento, pode-se supor que algumas experiências de participação e organização consentidas apresentam sustentabilidade social. É mister ressaltar que a maior parte, senão todas essas experiências, com as margens de diferenças que dinâmicas sociais tão complexas supõem, vivenciaram processos de reflexão-ação participativa, onde a educação integral (ou similar), o assessoramento direto, a abordagem totalizante do real e o resgate e construção de novos saberes, durante período prolongado, desempenharam papel fundamental.

Então, como medir, via indicadores, processos tão complexos? Quais elementos de síntese poderiam dar conta de totalidades cambiantes, de movimentos sociais onde o conflito e a adversidade são constantes?

Algumas condições podem ser consideradas com desejáveis para que uma situação social dada (ou um ecossistema) apresente sustentabilidade: adaptabilidade, diversidade, equidade e incerteza.

Sustentabilidade requer adaptabilidade. De fato, uma das definições centrais de desenvolvimento sustentável é a de ser resiliente⁴⁵, capacidade de ajuste aos impactos. A única coisa certa sobre o futuro é de estarmos aí para surpresas (...)(TOES/MAERICAS:1991;1).

O desenvolvimento dos sistemas biológicos e sociais apresenta maior capacidade de sustentabilidade quanto maior for a sua diversidade interna. A maior diversidade, facilitando a maior complexidade, permite a formação de inúmeras interações, aumentando a capacidade de regeneração, ou a sua resiliência. Para que um sistema aberto e complexo, como os sociais, mantenha um equilíbrio democrático é necessário que se garanta a equidade das pessoas envolvidas. Quanto maior a diversidade de um sistema social, garantida a equidade de seus participantes, maior será a incerteza.

A adaptabilidade, aliada à diversidade e equidade, dos grupos populares, a nível dos povoados rurais e bairros urbanos, é uma das condições fundamentais de sustentabilidade social. Por esse motivo, entre outros já enumerados, é que se propõe um processo de reflexão-ação participante, onde padrões, modelos e normas não são estabelecidos, tendo em vista, que tais restrições impedem a adaptabilidade. Essa é, talvez, a maior vantagem da democracia direta: ela permite, sistematicamente a participação de todas as pessoas envolvidas, sempre que uma decisão necessite ser tomada.

Retornando ao caso dos grupos populares em apreço, a nível de povoados rurais e bairros urbanos, pode-se afirmar que a participação consentida se dará no processo de crítica⁴⁶ das políticas públicas compensatórias. E, a sustentabilidade social dessa participação, na medida direta em que esses grupos populares⁴⁷ estejam presentes na totalidade, ou na maior parte, dos equipamentos e serviços públicos, etc. O desejável seria que o tecido social organizativo, formal ou informal, da sociedade civil abrangesse o máximo,

⁴⁵ *Resiliência é a potencialidade de retorno ou não de um ecossistema às condições anteriores a uma perturbação. Vai depender de múltiplos fatores, tais como a intensidade e frequência dos distúrbios, as condições atuais dos sítios, a diversidade das espécies, a complexidade das cadeias alimentares...(Carvalho:1993;12).*

⁴⁶ *Crítica enquanto processo de superação da negação, ou negação da negação.*

⁴⁷ *Conforme ressaltado, em nota de rodapé, no capítulo I, utiliza-se a expressão "grupos populares" apenas para ilustrado. As formas organizacionais que serão efetivamente adotadas, em cada caso, será produto de um processo local de reflexão-ação participante.*

historicamente possível, dos aspectos econômicos, sociais, políticos e ideológicos da vida social das pessoas.

Indicadores da Participação: um Exercício

Os seguintes indicadores de participação das pessoas em situação de pobreza crônica, na concepção e implantação das políticas públicas, poderão ser testados:

a. número de equipamentos e serviços públicos, etc., que contemplam grupos populares de aconselhamento, acompanhamento, controle e avaliação, por povoado rural e bairro urbano.

b. uma aferição mais refinada, supostamente, poderia ser assim efetivada:

número de pessoas por grupo popular
_____ por equipamento...

número potencial atual de usuários

c. número de fóruns setoriais e especiais instituídos, e em funcionamento efetivo, por zona administrativa, distrito, setor, etc., de cada município.

d. aferição mais refinada:

número de grupos populares
_____ por zona administrativa

por fóruns setorial/especial

e. número de fóruns setoriais e especiais constituídos por município.

f. aferição mais refinada:

nº de represent. de fóruns setoriais p/zona
_____ município

por fórum setorial municipal

g. presença e diversidade de outras formas associativas efetivamente em operação no município, por número absoluto:

- associações de produtores, moradores, outras;
- sindicatos
- cooperativas
- instituições de voluntários (Apaes, etc.)
- organizações não governamentais
- outros

h. relação entre número de eleitores e população em idade de votar, por zona administrativa e por município.

i. relação entre eleitores que votaram na última (s) eleição e o número total de eleitores, por zona administrativa e por município.

Estes dois últimos indicadores sugerem a participação eleitoral. Essa participação poderá, então, ser relacionada com o número de analfabetos, grupos populares existentes por zona, etc.

Os indicadores acima arrolados, à guisa de exercício para reflexão, privilegiam as mediações. É, sem dúvida, uma enorme limitação.

LITERATURA CITADA

- Arruda, Marcos (1987). Metodologia da Práxis e Formação de Trabalhadores. Textos para reflexão N°7. Rio de Janeiro, PRIES-CONO SUR, PACS/CENPLA/UERJ.
- (1988). Educação: formando a nova mulher e o novo homem. Textos para Reflexão N°8. Rio de Janeiro, PRIES-Cono Sur, mimeo, 18pp.
- Baierle, Sérgio (1993). Experiências de participação das ONGs na gestão da cidade, in ONGs e Poder Local. Recibe, ETAPAS, pp.29-40.
- Barthes, Roland (1972). Mitologias. São Paulo, Difusão Européia o Livro.
- Basbaum, Leoncio (1967). Alienação e Humanismo. São Paulo, Fulgor.
- Chaui, Marilene (1986). Conformismo e Resistência. Aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo, Brasiliense.
- Carvalho, Horacio Martins (1993). Padrões de sustentabilidade: medida para o desenvolvimento sustentável. Curitiba, mimeo, 26pp.
- Foucault, Michel (1977). Vigiar e Punir: nascimento das prisões. Petrópolis, Vozes.
- (1979). Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal.
- Gruppi, Luciano (1978). O conceito de hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro, Graal.
- IICA (1987). Capacitación campesina. Un instrumento para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas. Série Documentos de Programas, 3. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, mimeo, 53pp.
- Jesus, Antoni Tavares (198). Educação e hegemonia no pensamento de Gramsci. São Paulo, Cortez.

- Krischke, Paulo J (1987). Movimento sociais e transição política: contribuições da democracia de base, in Scherer-Warren, Ilse e Krischke, Paulo J. (org.). Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo, Brasiliense, pp.276-297.
- Maffesoli, Michel (1978). Lógica da dominação. Rio de Janeiro, Zahar.
- Martins, José de Souza (1989). Caminhada no chão da noite. Emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo. São Paulo, Hucitec.
- (1992). Educação e cultura nas lutas do campo (Reflexões sobre uma pedagogia do conflito) in Sociedade civil e educação. Coletânea CBE. São Paulo, Papirus, pp.29-34.
- PAPP/MC (1993). Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. Manual de Coordenação, Administração e Controle (MC). Xerox, 25pp.
- Pinto, João Bosco e Duque-Arrazola, Laura. (B). Educação e política. Sudene-Grupo Regional e Capacitação. Projeto SUDENE/PNUD. Apoio às atividades de treinamento do PAPP. Mimeo, 10pp.
- Robin, Jacques (1991). L'ère des ruptures, in Pour une démocratie vraiment participative (V). Paris, Le monde diplomatique, n° 453, 38° année, décembre 1991, p.21.
- Sales, Ivandro da Costa (1981). Pesquisa-confronto sobre cultura popular: lições de uma experiência do setor público, in Brandão, Carlos Rodrigues (org.). Pesquisa participante. São Paulo, Brasiliense, pp.199-211.
- Silva, Neide (1993). Aspectos da cidadania, in ONGs e Poder Local. Recife, ETAPAS, pp.199-211.
- TOES/AMERICA (1991). Alternative Visions, nov. 1991.

Vigevani, Tullo (1989). Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto, in Movimentos sociais: questões conceituais. Lua Nova, Revista da Cultura Política, nº167, junho, 1989, pp.93-109. São Paulo, CEDEC.

Wolf, Erica R. (1984). Guerras camponesas do século XX. São Paulo, Global Editora.

----- (1976). Sociedades camponesas. Rio de Janeiro, Zahar.

CONCLUSIONES

Este evento, realizado los días 28, 29 y 30 de noviembre de 1995, en la ciudad de Teresina del Estado de Piauí, Brasil, constituye el segundo de esta nueva forma operativa del PROCODER, en la cual las instituciones miembros asumen el liderazgo de las distintas áreas temáticas, por lo cual durante su realización se puso énfasis en obtener aportes de los participantes para el desarrollo futuro del tema dentro del programa.

Los grupos de trabajo concentraron su atención para una recomendación final y manifestaron su experiencia en algunos aspectos que valen la pena destacar y que son los siguientes:

- **El contenido conceptual del programa fue adecuado y mejoró el conocimiento de los participantes y permitió la reflexión sobre temas de interés.**
- **Es necesario presentar y discutir más experiencias concretas, sistematizadas con abundante información y ayudas audio visuales.**
- **Los eventos tienen que tener una duración mayor, para poder acompañar los temas conceptuales con debates más prolongados.**
- **Hay que promover acciones que permitan incrementar el intercambio de experiencias entre las instituciones que adelantan programas microregionales.**

Finalmente, se manifestó el interés por el tema y la necesidad de buscar formas operativas para instrumentarlo, a fin de que permitan un mayor intercambio de experiencias. Así mismo, se enfatizó la importancia de seguir realizando los distintos eventos fuera de las grandes capitales, lo que permite la participación de un mayor número de operadores de proyectos y la eventual visita a terreno.



LISTA DE PARTICIPANTES

ARGENTINA

Rodríguez Sánchez, Carlos A.
Asesor de la Dirección de
Planeamiento y Desarrollo
SAGyP
Paseo Colón 982
Buenos Aires
Teléfono: (54-1) 349-2666

Roig, Hugo Walter
Coord. de Area de Desarrollo Rural
Est. Experimental Corrientes, INTA
Casilla 57 (3400)
Corrientes
Teléfono: (54-783) 21786/21787
Fax : (54-783) 21786 / 21787

BRASIL

Baqueiro Vidal, Francisco Carlos
Administrador, SUDENE
Praça Ministro João de Souza s/n
Edif. SUDENE, Cede Universitaria
50670-500, Recife-PE.
Teléfono: (55-81) 4162408
Fax : (55-81) 2712310

Batista de Medeiros, Carlos Antonio
Assessor Tco. do PAPP
Sec. de Trabalho e Ação Social-
SETAS/PAPP-RN BR 101, Km. 0,
Centro Administrativo do Estado
NATAL-RN, CEP. 59059-900
Teléfono: (55-84) 2062213
Fax : (55-84) 2062213

Bezerra de Farias, José
Assessor Tco. Secretaria da
Agricultura- SEAAB-RH
Rua Pedro Conde 285
Teresina-PI
Teléfono: (55-86) 2327728
Fax : (55-86) 2221415.

Bortoli Azambuja, José Luis
Chefe do Departamento de
Operações, EMATER-RS
Rua Botafogo, 1051 - 90150.053
Casilla 2727
Porto Alegre-RS.
Teléfono: (55-51) 2333144

Do Nascimento, José Garcia
Assessor Técnico do PAPP-PI
Secretaria do Planejamento do Piauí
Av. Miguel Rosa 3190-S
Teresina-PI
Teléfono: (55-86) 2214142
Fax : (55-86) 2211660

Evangelista, Francisco Raimundo
Gerente de Depto. BNB S.A.
Escritória Técnico de Estudos
Econômicos do Nordeste - ETENE
Praça Murillo Borges, 1
CEP. 50035-210, Fortaleza-CE.
Teléfono: (55-85) 2554034
Fax : (55-85) 2554308
EMail : bnbetene@lia.ufc.br

Graziani, Gervasio
Professor-Chefe de Departamento
Universidade Federal do Piauí,
Centro de Ciências Agrárias
UFPI-CCA-DPPA
Campus Agrícola da Socopo - CEP.
64.000.550, Teresina-PI
Teléfono: (55-86) 2321223
Fax : (55-86) 2322812

Ferreira Chaves, Jailton
Técnico em Agropecuária
Assoc. Piauiense de Municípios -
Chefe de Divisão de Estudos e
Projetos - APPM
Rua 1º de Maio, 1797, Norte
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 2217113
Fax : (55-86) 2215419

Marinho de Carvalho, Marisa
Subcoordinadora de Capacitación
Secretaria de Trabajo y Acción
Social
Centro Administrativo do Estado do
Natal-RN, CEP. 59059-900
Teléfono: (55-84) 206-2213
Fax : (55-84) 231-3824

Ferreira Martins, Marcos Valentin
Tco. em Administração de Pesquisa
IAPAR
Rod. Celso Garcia Cid, Km. 375
CEP. 86001-970, Londrina-PR.
Teléfono: (55-43) 3261525
Fax : (55-43) 3267868
EMail : iapardt at brfuel.bitnet

Martins de Moraes, Adolfo
Director, Depto. Programas y Proy.
Secretaria do Planejamento do Piauí
Av. Miguel Rosa, 3190-Sul
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-5451
Fax : (55-86) 221-1660

Furtado de Mendonça, Agacy
Assessor Técnico
Secretaria do Planejamento do
Estado do Piauí
Av. Miguel Rosa, 3190 - Centro
Teresina-PI
Teléfono: (55-86) 2214047
Fax : (55-86) 2211660

Matos Filho, João
Assistente Técnico
Coordenadoria Técnica do PAPP
Secretaria de Trabalho e Ação
Social - BR. 101 - Km. 0
Centro Administrativo do Estado
Natal-RN., 59059-900
Teléfono: (55-84) 206-2213
Fax : (55-84) 231-3824

Mourão Gomes, Percilia
Técnico em Planejamento
Secretaria da Educação
Av. Pedro Freitas s/n, B. São Pedro
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 218-1266
Fax : (55-86) 218-1277

Nakayama, Seiji
Assesor, Secretaria do Planejamento
do Piauí
Av. Miguel Rosa, 3190-Sul
CEP. 64016-000, Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-3145
Fax : (55-86) 221-1660

Narita, Solange
Coordenadora de Operações
SEPLAN/PAPP-PI.
Av. Miguel Rosa, 3.190-Sul
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-8103
Fax : (55-86) 221-2241

Neto, José Raimundo
Chefe de Divisão, PAPP/PI.
Av. Miguel Rosa, 3.190-Sul
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-8103
Fax : (55-86) 221-2241

Quaresma de Melo, Leoni
Assesor Técnico, Secretaria
do Planejamento/UT.PAPP
Av. Miguel Rosa, 3.190-Centro
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-4142
Fax : (55-86) 221-2241

Rodriguez, Fernando Luiz
Diretoria de Prog. Economicos -DPE.
SUDENE
Recife-PE.
Teléfono: (55-81) 416-2558
Fax : (55-81) 271-2310

Sales, José Luciado
Agrônomo, EMATER-PI.
Rua Moisés Said, 2762-ACARAPE
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 223-1778
Fax : (55-86) 223-1778

Silva, Paulo Roberto
Coordenador de Planejamento
EMATER-PR.
R. da Bandeira, 570 - Bairro do Ahú
Curitiba-PR. CEP. 80.035-270
Teléfono: (55-41) 352-1616
Fax : (55-41) 352-1616 (200)

Soares, Maria Bernadete
Companhia de Desenvolvimento do
Piauí - COMDEPI
Rua Altos, s/n - Bairro Água Mineral
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 225-3212
Fax : (55-86) 225-3212

Soares, Maria Egídia
Chefe, Div. de Planejamento
Setorial, Secretaria de
Planejamento-PI
Av. Miguel Rosa, 3190-Sul Centro
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-4047
Fax : (55-86) 221-1660

Soares Farias, Antonio
Assesor, Fed. dos Trabalhadores
na Agricultura do Estado do Piauí
Conj. Dirceu Arcoverde I, Q 111-
C.18, Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 222-8640
Fax : (55-86) 222-8640

Soares Ramos, Ricardo
Chefe da Divisão de Recursos
Hídricos, Sec. de Agricultura,
Abastecimento e Rec. Hídricos
Rua Raimundo Portella, 1010
Cep. 64000-000, Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 232-1106
Fax : (55-86) 223-6506

Sousa Pedreira, Francisco
Assessor de Planejamento/PAPP
Secretaria do Planejamento
Av. Miguel rosa, 3.190 - Sul
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 221-4142
Fax : (55-86) 221-2241

Ximenes Farias, Raimundo
Coordenador de Planejamento
EMATER-PI.
Rua Desembarcador Freitas-Centro
Teresina-PI.
Teléfono: (55-86) 223-0101
Fax : (55-86) 223-0101

CHILE

Buzzetti Irribarra, Gino
Jefe, Depto. Programación
Estratégica, INDAP
Agustinas 1465
Santiago
Teléfono: (56-2) 6994501
Fax : (56-2) 2471746

Gelcich R., Felipe
Depto. de Gestión de Sistemas
Productivos, INIA
Casilla 439, Correo 3
Santiago
Teléfono: (56-2) 5417223
Fax : (56-2) 5417667

Villalobos Matchurra, Pablo
Director Regional VI Región
INDAP
Cuevas 480, 2° Piso
Rancagua
Teléfono: (56-72) 224766
Fax : (56-72) 222414

PARAGUAY

Cantero Pereira, Sergio
Director Ejecutivo
Unidad Ejecutora del Proyecto de
Crédito de la Región Nororiental
Av. Sebastián de Yegros c/14 de
Mayo
San Estanislao, Depto. de San Pedro
Teléfono: (595-43) 365 / 253
Fax : (595-43) 365 / 253

Estigarríbia Morales, Juan Carlos
Jefe, Depto. de Planificación
Dir. de Extensión Agraria/ MAG
Ruta Mcal. Estigarríbia, Km 11
San Lorenzo
Teléfono: (595-21)582526/585102
Fax : (595-21) 585210

Ortíz Báez, Daniel
Coordinador de Desarrollo
UEP/MAG
Sebastián de Yegros c/14 de Mayo
San Estanislao, Depto. de San Pedro
Teléfono: (595.43) 253 / 365
Fax : (595-43) 253 / 365

URUGUAY

Fernández Brum, Tulia
Técnico Asesor,
Unidad de Proyectos de Desarrollo
Ministerio de Ganadería, Agricultura
y Pesca
Millán 4703
Montevideo
Teléfono: (598-2)398410, ext.229
Fax : (598-2)392074



FECHA DE DEVOLUCION

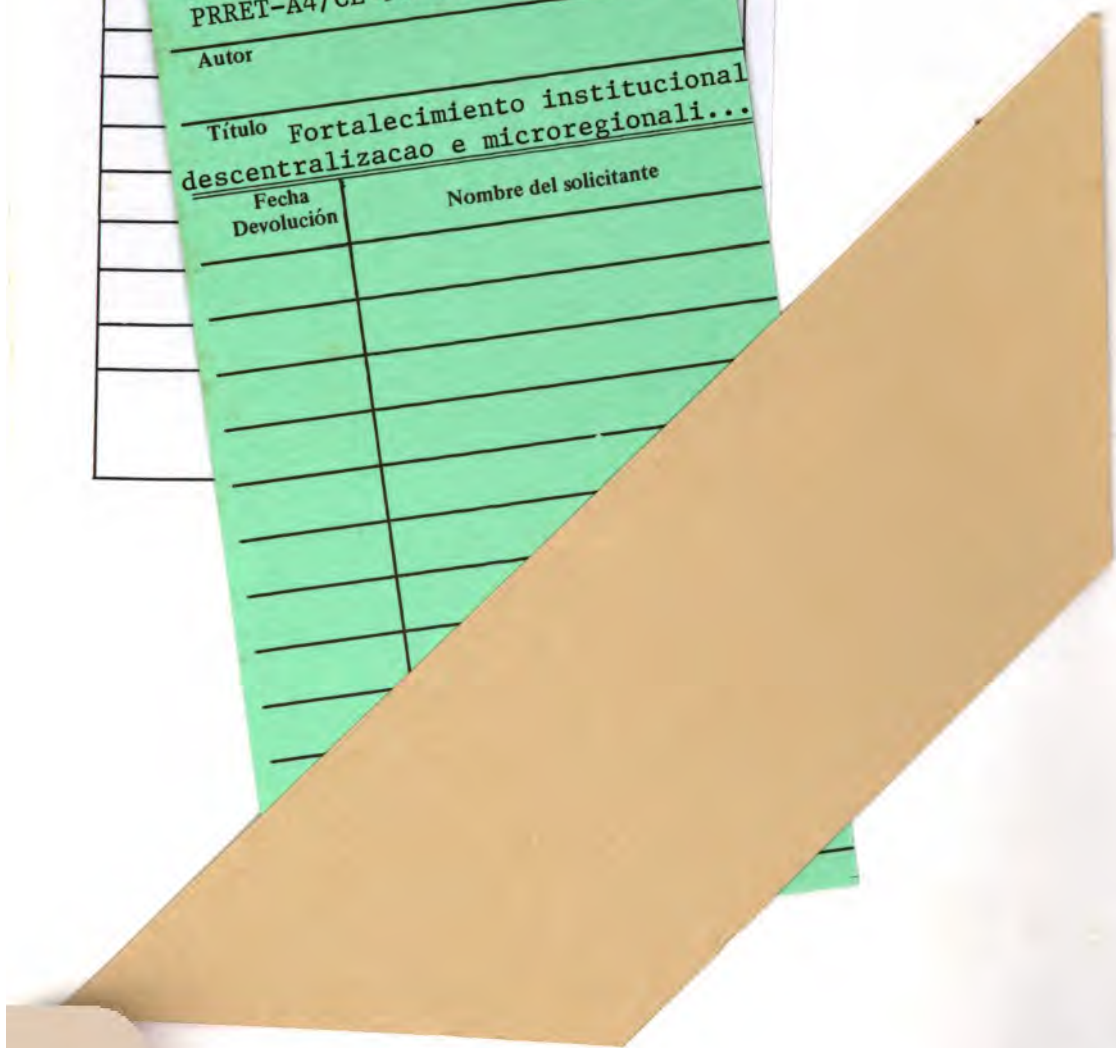
IICA
PRRET-A4/CL-96-04

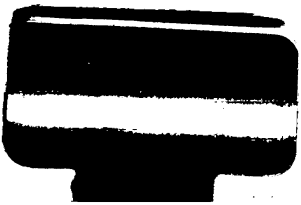
Autor

Título Fortalecimiento institucional
descentralizacáo e microregionali...

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Agencia de Cooperación Técnica en Chile / Fidel Oteiza 1956, Piso 15 /
Santiago, Chile / Tel.: (56-2) 2442129 / 2443680 / Fax: (56-2) 2442129