

1. ANTECEDENTES

Os povos fazem sua própria história, no marco de condições estruturalmente determinadas, segundo os valores éticos e os objetivos políticos das diversas classes governantes, segundo as lutas e a consciência das classes e atores governados. Podemos avaliar a história recente dos povos nordestinos por seus frutos. Obtém-se um resultado triste, uma história aparentemente congelada reacionariamente, arrastando um desenvolvimento injusto e insustentável.

As estatísticas do fracasso histórico nordestino são muito claras. Os 51% da população brasileira, considerados em estado de pobreza absoluta, estão concentrados no Nordeste. A região apresenta indicadores de fracasso social sempre abaixo das médias nacionais: a esperança de vida é de quase 59 anos (6 anos menor que a média) e a mortalidade infantil é 38% mais alta. A probabilidade de morte no primeiro ano de vida que, em 1980, era de 8,8% no Brasil como um todo, aumentava para 9,4% nas áreas rurais, 12,2% no Nordeste rural e 12,75 no Nordeste urbano. Na distribuição de renda, o Nordeste apresenta os índices de concentração mais altos das comparações internacionais, mesmo quando se consideram os países mais pobres como Zâmbia, Haiti ou Bangladesh. O Nordeste está entre as regiões com piores níveis de bem-estar e miséria; se o Nordeste fosse um só país independente, estaria qualificado entre os mais pobres do mundo.

O modelo de desenvolvimento aplicado no Nordeste é DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA POBREZA NO BRASIL

REGIÃO	TOTAL DAS FAMÍLIAS (A)		FAMÍLIAS POBRES (B)		(B)/(A)
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	%
NORTE	1.178.671	3.1	252.593	2.3	21.4
NORDESTE	9.990.723	26.3	5.008.510	45.8	50.1
SUDESTE	17.923.147	47.1	3.498.668	32.0	19.5
SUL	6.225.475	16.4	1.511.635	13.8	24.3
CENTRO-OESTE	2.684.436	7.1	665.998	6.1	24.8
BRASIL	38.002.452	100	10.937.404	100	28.8

Fonte: IBGE/UNICEF

* Doutor em Sociologia, Técnico do IICA/PE

insustentável, principalmente pelo contingente de pobres superior a 50% da população, a persistência na concentração da renda e dos recursos produtivos e, por toda uma massa de sinais enviada pela natureza que clama deter a agressão ao meio ambiente.

É também insustentável pela série de ameaças ambientais críticas que produz. No Nordeste, os principais problemas ambientais são produzidos pelas agroindústrias de açúcar e álcool, articuladas com extensas áreas de monocultura de cana-de-açúcar, que ocupam as terras mais férteis da Zona da Mata, competindo com culturas de alimentos e, principalmente, com as necessidades básicas dos trabalhadores rurais. Esta concentração fundiária, o controle dos recursos produtivos por poderosos grupos econômicos, promovendo o desmatamento da vegetação nativa e graves processos de exaustão do solo; como resultado da aplicação sistemática de agrotóxicos existe poluição das águas interiores e contaminação da água subterrânea. Também assistimos a um crescimento urbano desordenado e predatório nas áreas naturais do litoral, promovido pela especulação imobiliária, a expansão industrial, turística e de infra-estrutura pública, provocando degradação dos ecossistemas e da paisagem (praias, dunas e manguezais). A poluição das águas costeiras e a pesca excessiva está conduzindo ao esgotamento dos estoques pesqueiros, assim como, ao desequilíbrio ecológico da biota marinha. Nas áreas metropolitanas assistimos a problemas de poluição atmosférica e déficit de serviços básicos, cujo impacto ambiental mais preocupante é a falta generalizada de saneamento básico, contribuindo ao lançamento descontrolado de esgotos sanitários. No interior a degradação ambiental traduz processos de desertificação de grandes áreas do semi-árido.

A insustentabilidade ambiental é um dos resultados patológicos do modelo prevalecente. Os padrões convencionais de crescimento econômico impuseram significativa pressão sobre a base material de recursos da Região. Em geral, até o final da primeira metade da década de 80, os controles ambientais aos processos produtivos regionais, particularmente nas indústrias modernas, não incorporavam práticas de gerenciamento capazes de minimizar os impactos ambientais internos e externos.

No presente, no entanto, a crescente organização ambiental das empresas e a formulação de leis específicas e instrumentos de controle ambiental, assistimos a tendências macroeconômicas que contribuíram para o aumento da intensidade no uso da natureza. Trata-se dos processos de **abertura econômica** de estilo **neconservador**, na procura de competitividade e expansão do intercâmbio internacional. Na agropecuária, por exemplo, seguindo a dinâmica recente da economia

mundial, implementam-se políticas que abrem ao mercado externo o encapsulamento tradicional do setor, promovendo a subordinação das atividades produtivas às forças do mercado. Por serem esforços impulsionados pela lógica do **crescimento quantitativo**, é provável que contribuam para intensificar as perdas do patrimônio ecológico, incrementando as malversações ambientais e os desperdícios.

A mudança dos padrões insustentáveis de desenvolvimento tem sido obstruída pela própria crise que a sociedade brasileira, como um todo, vem atravessando desde a década de 80, como produto do esgotamento do modelo adotado, a dívida externa e a hiperinflação. Apesar das estruturas injustas, persiste a insensibilidade histórica para mudar tais padrões para objetivos sustentáveis, visando a construção de um projeto novo. Ao parecer, os ajustes em andamento são feitos visando principalmente recuperar a estabilidade econômica nacional, fomentar competitividade empresarial e garantir a hegemonia política e privilégios dos grupos dominantes.

No momento atual de crise econômica, política, social e cultural, é urgente a reformulação de idéias, conceitos e metodologias, procurando construir um novo paradigma de desenvolvimento. É oportuno fazer uma reflexão dos problemas centrais relativos ao ambiente e dos recursos naturais e, particularmente, sobre a situação social nordestina, no que diz respeito ao estilo do desenvolvimento, sua repercussão sobre a distribuição da renda, qualidade de vida, equidade, liberdade e capacidade produtiva futura.

Aspiramos a um desenvolvimento humano e sustentável. Estamos cada vez mais convencidos que o modelo de desenvolvimento prevalecente, ainda que esgotado, continua impulsionando processos insustentáveis que colocam em risco a nossa própria sobrevivência. Infelizmente, a mesma suspeita existe no presente, face as atuais políticas neoliberais, que assumem a defesa da **nova modernização conservadora**, aprofundando ainda mais o desenvolvimento anacrônico do Brasil. Porém, é preciso pensar e criar condições materiais e políticas para o estabelecimento de um **novo desenvolvimento** para o Nordeste. Primeiro, temos que nos submeter a uma mudança fundamental de consciência e refletir sobre nosso pensamento político e econômico, procurando mudar a ética e os conceitos de desenvolvimento. Isto, porque as patologias sociais que nos perturbam e nosso descontentamento com os frutos dos modelos de crescimento, são produto de nosso pensamento reducionista e materialista sobre desenvolvimento.

Temos a responsabilidade de questionar a arrogância do cientismo

econômico prevalecente, hoje dominado pelo **fundamentalismo neoliberal**, visando construir um novo **paradigma** que oriente os processos de desenvolvimento. Nós precisamos impulsionar um processo coletivo de autoconhecimento social, visando encontrar uma saída original para nossos problemas. Ficar cegamente dentro dos mesmos valores que promovem crescimento indiscriminado e fabricam miséria, só faz funcionar a insustentabilidade; não descobre nada novo para a humanidade e resulta perversamente repetitivo. É preciso olhar **para dentro** da própria sociedade nordestina, na procura de respostas originais aos presentes desafios. Na vida social e cultural nordestina está a melhor escola para desenhar o futuro sustentável. Aí se percebe claramente que os movimentos sociais têm novas visões e respostas alternativas em relação às questões urgentes das classes populares. Neste olhar, é preciso trabalhar como alquimista de novas idéias, para formular projetos diferentes de histórias, para alimentar a esperança e a utopia. (L. Boff; F. Betto, 1994)

Provavelmente, a solução aos problemas de pobreza, marginalidade e degradação ambiental não está na obtenção de maiores verbas ou no estabelecimento de grandes empreendimentos modernos e competitivos, mas na mudança das atitudes, valores e finalidades. Não precisamos grandes investimentos, só um humanismo radical e uma ética de solidariedade com os pobres e marginalizados, assim como, uma capacidade básica para sentir o presente e pressentir o futuro das comunidades de cidadãos carentes.

Mudar a consciência significa mudar a leitura da realidade, a partir de uma visão mais totalizante e integradora, admitindo, por exemplo, que a **modernização conservadora** da sociedade só representa uma forma limitada e provavelmente absurda de desenvolvimento. Uma modernização perversa, produtora de desigualdades, de violência, desnutrição, mortalidade infantil, desemprego, fome, vandalismo, desesperança e desconfiança nas instituições. Somente quando reconhecermos que as diferentes dimensões da realidade apenas focalizam âmbitos particulares que atuam interligados dentro da totalidade, costurando uma rede inseparável de relações, poderão surgir novas propostas sustentáveis de desenvolvimento. Os problemas do desenvolvimento não podem ser entendidos isoladamente; a pobreza, corrupção, prostituição infantil, alienação social, o desamparo dos marginalizados, a concentração da renda, entre outros, são problemas interdependentes e articulados nas estruturas injustas da modernidade.

Essa compreensão holística da realidade e do mundo tem que se tornar manifesta à nossa **consciência**. É necessário visualizar as dimensões da realidade como se fossem apenas "tecidos" dinâmicos

que interagem e se interpenetram, mediatizados pela cultura e a política.

Embora “as idéias por si mesmas não mudam a realidade concreta. Nem a história se faz por si mesma. A história é conservada, reformada ou transformada na medida em que existam atores sociais empenhados em mantê-las como místicas que galvanizam os movimentos sociais.” (L. Boff, F. Betto, 1994). Por isso é fundamental **educar** as comunidades, levar o indivíduo a ser sujeito dos processos políticos criando mecanismos para a escolha consciente entre alternativas. É necessário ativar a microdemocracia participativa, visando influenciar na visão autoritária e paternalista dos tomadores de decisões, em todos os níveis, buscando formas flexíveis de articulação dos setores público e privado. Para mudar as relações sociais, todos os aspectos da vida política nordestina precisam ser **democratizados**, da mesma maneira que todos os aspectos da vida social precisam ser **educados**.

2. SUSTENTABILIDADE: UMA NOVA IDEOLOGIA PARA ENCOBRIR VELHOS CONCEITOS?

O **desenvolvimento sustentável** refere-se aos processos que asseguram a satisfação das necessidades básicas da população, tanto no presente quanto no futuro, e que, além do mais, sejam compatíveis com as circunstâncias ecológicas a longo prazo.

O conceito de desenvolvimento sustentável dá idéia de **desenvolvimento durável**, significando a moldagem democrática de uma nova ordem social baseada em relações sociais justas e dignificadoras, semeadas a partir das potencialidades endógenas. No entanto, a palavra durável sempre tem conotação de ordem e regularidade, sugerindo um projeto rígido de história, precisamente o arranjo social que mais desejam os grupos conservadores e dominantes. Ao contrário, o conceito de sustentabilidade traduz movimento e dinamismo, onde a permanência é só sinônimo de reprodução dos benefícios no tempo, em particular, de justiça social e política, de paz e maximização da qualidade ecológica.

A sustentabilidade não significa um estado social estável caracterizado pela pobreza e desesperança; tampouco se reduz ao laudo técnico que apenas avalia os impactos ecológicos de um determinado plano ou projeto. Significa, ao contrário, um estado de mudança e ajuste permanente nos recursos, mas sempre valorizando as potencialidades, semeando auto-suficiência, de maneira que a sociedade possa, em todo momento, satisfazer as necessidades básicas da população. Sustentabilidade, por conseguinte, dá a idéia de mutação

constante que possibilita criar uma ordem humana mais elevada, um movimento cultural que respeita a vida e deixa opções para o futuro.

A idéia do **futuro** e de proteger a vida e a natureza no longo prazo é central no conceito de sustentabilidade. Sustentabilidade é sempre trabalhar e considerar a vida no futuro; garantir a sobrevivência para nós, amanhã, e para as nossas próximas gerações. Todo desenvolvimento que não semeia segurança para o futuro apenas traduz modernismo arcaico; é calamitoso, parcial, irresponsável e provavelmente auto-destrutivo.

Sem dúvida, em nosso conceito de sustentabilidade age a utopia, ou seja, aquela capacidade de imaginar um modelo alternativo de sociedade, desde uma posição radicalmente humana. No entanto, somos protagonistas do fortalecimento do reducionismo conceitual da sustentabilidade, apenas como valor que defende o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo o **aburguesamento do paradigma**. Sem dúvida, a prudência ecológica sempre é requerimento indispensável para possibilitar a sobrevivência humana. No entanto, necessitamos adotar uma visão mais abrangente da sustentabilidade procurando enriquecer nosso entendimento do desenvolvimento humano. Precisamos desenvolver um novo tipo de pensamento, livre ainda do reducionismo dos ecologistas cujas idéias, embora justificadas num mundo demente que destrói sistematicamente a produtividade natural **da terra, como entidade viva**, não insistem na transformação das patologias que experimentam nossas sociedades.

Na ciência social e política preocupada com as questões do desenvolvimento, perante as posições extremas dos pensamentos **ecologistas e naturistas**, por um lado, e das concepções **economicistas**, por outro lado, tem surgido e se fortalece cada vez mais uma terceira corrente, como tentativa de conciliação entre o crescimento econômico, a proteção ambiental e a distribuição mais eqüitativa dos recursos, da renda e das oportunidades. Seguindo esta lógica, a meu entender reformista, qualquer proposta de desenvolvimento é julgada como sustentável quando tecnicamente é possível construir essa compatibilidade, ainda que os tempos de maturação sejam diferentes, ou seja, acumular primeiro para limpar a sujeira ambiental depois.

Perante a questão ambiental, aparece uma posição que propõe uma espécie de "pacto" entre a acumulação capitalista e ecologia, isto é, um conceito regulador dos processos de desenvolvimento de maneira que, como enfatiza o **Relatório da Comissão Brundtland**, estes possam "atender as necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro." Embora de acordo com o

supracitado relatório da **World Comission on Environment and Development** (1987) a redução da pobreza é pré-condição para um desenvolvimento ambientalmente seguro, na interpretação reducionista da sustentabilidade a preocupação com o futuro privilegia os critérios de maximização da qualidade ecológica. Trata-se principalmente de introduzir a variável ambiental no planejamento dos processos de desenvolvimento econômico, forçado pelas novas exigências institucionais e demandas da sociedade, visando minimizar os impactos que afetam o ecossistema. Infelizmente, o conceito fica prisioneiro na cadeia convencional do **desenvolvimentismo**.

O desenvolvimento sustentável visa produzir mudanças qualitativas na fábrica social, através do envolvimento ativo das pessoas nos processos decisórios, da mobilização e o compromisso das organizações e comunidades. São mudanças capazes de conciliar os imperativos do desenvolvimento econômico com os da preservação do meio natural, criando ambientes para o resgate dos cidadãos, procurando minimizar a violência coletiva e fortalecendo a ação comunitária. O **desenvolvimento sustentável** tem dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais o que necessariamente traduz várias preocupações: com o presente e o futuro das pessoas; com a produção e consumo de bens e serviços; com os recursos naturais e a escassez ecológica, com as práticas decisórias e a distribuição do poder e, com os valores pessoais, cultura e ideologia.

A sustentabilidade não é um valor absoluto mas pretende ser uma nova maneira de olhar o presente e, principalmente, o futuro; é um caminho alternativo sobre como podemos resolver nossos problemas e patologias de outra maneira, sem promover a discórdia; uma rede de critérios-chave para decidir sobre a estrutura da sociedade que desejamos construir protegendo as nossas gerações futuras; uma reflexão sobre os limites da natureza e sobre os sistemas naturais que servem de suporte à economia; uma preocupação radical sobre a condição dos pequenos produtores rurais e, em geral, dos pobres aprisionados num sistema de violência institucionalizada; um reconhecimento da interconexidade dos problemas, da interação mútua dos processos e da interpenetração das dimensões; um modo de ver o mundo como organismo dinâmico e mutante; uma nova corrente de conceitos humanísticos que transcendem a irracionalidade da economia convencional; uma **nova ética** do desenvolvimento.

Se afirmamos a vontade de pensar em "**outro desenvolvimento**" é preciso introduzir no planejamento, além da variável ambiental, a **variável política como elemento realmente estruturador e como motor das mudanças**. Estamos falando de outro **estilo de**

desenvolvimento, dentro do sistema capitalista, ou seja, de outro modelo de formulação democrática e gestão descentralizada dos processos de desenvolvimento. Anibal Pinto, da CEPAL, interpretava o conceito de estilo de desenvolvimento como a maneira como, dentro de um determinado sistema sócio-econômico se organizam e distribuem os recursos humanos e materiais, visando dar respostas às perguntas de que produzir, para quem produzir e como produzir bens e serviços. Os estilos de desenvolvimento realmente evoluem através de contradições e lutas entre as forças sociais, que procuram impor seus próprios interesses e maneiras de responder às perguntas supracitadas.

Pensar em desenvolvimento sustentável requer uma redefinição dos conceitos de qualidade de vida, necessidades básicas, modernidade, preservação do meio ambiente, competitividade, oportunidades sociais, etc. Temos que nos posicionar em outro paradigma; somos desafiados como nunca a adaptar os conceitos a nossas realidades.

Porém, na realidade nordestina, não se pode refletir sobre estas questões operando com os mesmos critérios das sociedades capitalistas industrializadas do norte. Oportunidades sociais, qualidade de vida e necessidades básicas em Pernambuco, Piauí, Ceará ou Maranhão, significam emprego, renda, liberdade, direitos humanos, harmonia social, justiça, solidariedade, participação e comida para todos. A qualidade de vida nas sociedades chamadas “desenvolvidas”, no centro da economia mundializada, se fundamenta no excesso de consumo de bens materiais; a nossa imitação da modernidade no “primeiro mundo” traduz perda de valores e referências inspiradas no individualismo e na cultura do consumismo cristalizada nos **shopping centers**. Na perspectiva social, a modernidade nordestina e modernidade excludente e concentrada, onde os diversos atores sociais, atuando sem modelo democrático participativo de cidadania, ainda não conseguem se constituir plenamente em sociedade civil. Para a sociedade nordestina, a preservação do meio ambiente é principalmente garantir condições sanitárias nas comunidades rurais e urbanas, visando transformar primeiro a paisagem visível, por todos os lados, de uma pobreza persistente.

O combate à pobreza e a procura de equidade dos planos de desenvolvimento há de ser um dos objetivos permanentes da sociedade nordestina. Esta perspectiva diz algo de uma **mudança estrutural** diferente da promovida pelo modelo de abertura neoconservador. Mudança estrutural porque a pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados grupos sociais desprovidos de recursos para subsistir; não é apenas uma condição de carência social que pode se apreciar através de indicadores. A pobreza nordestina é uma vergonha da modernidade capitalista, inscrita historicamente nas relações

que estruturam a vida social regional. É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define determinadas formas de existência civil e modos de sociabilidade com frequência patológicos. Por isso, o conceito de sustentabilidade precisa ser interpretado como resposta democrática e participativa a um estado desumano de assuntos sociais.

No pensamento da sustentabilidade, é preciso promover tomada de consciência sobre os processos e mecanismos de exclusão, discriminação, desigualdade e erosão das identidades socio-culturais, como assuntos condicionados pelos estilos dominantes de desenvolvimento. É preciso redefinir as questões procurando uma releitura do conceito necessidades básicas, tomando conta, não apenas as necessidades de **subsistência** (saúde, trabalho, educação, moradia e alimento), senão também as de **proteção** (cuidado, poupança, direitos); de **afeto** (respeito, família), de **participação** (solidariedade, atribuições, opinião, decisões), de **identidade** (pertences, auto-estima, valores) e, de **liberdade** (auto-suficiência, informação, equidade, opção, acesso à mídia).

Neste sentido, quando avaliar os processos de desenvolvimento sustentável, temos que responder às perguntas, além dos impactos ambientais, sobre o que acontece com a saúde física, a saúde psicológica e a saúde social da população; com a educação, amparo, alimento, emprego, descanso, cuidado, satisfação humana, cooperação, organização, autodependência, consciência, participação da mulher, identidade, responsabilidades, diálogo, tranquilidade, relações de gênero, opressão e espoliação, igualdade, autonomia, independência, hábitos, direitos sociais, civilidade, respeito e solidariedade nas formas de sociabilidade, etc. Em outras palavras, é preciso pensar além das fronteiras do **ecodesenvolvimento** e trabalhar com a subjetividade profunda da nossa cultura, para abrir nosso próprio caminho. A sustentabilidade é um novo paradigma para interpretar a nova realidade dos povos "subdesenvolvidos", para criar uma nova história e para criar uma utopia possível. Não é discurso renovado para justificar o novo **desenvolvimentismo**.

3. DESENVOLVIMENTO CENTRALIZADO VIS DESENVOLVIMENTO DESCENTRALIZADO: A MUNICIPALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.

O desenvolvimento municipal, ou seja, a municipalização do desenvolvimento explica uma forma ou estratégia recente de conduzir, impulsionar e gerenciar processos descentralizados de mudança social, política, econômica, cultural e tecnológica a nível local. A estratégia aparece como resposta ao esgotamento do tradicional modelo centralista

de gestão estatal e organização das relações territoriais, caracterizado pela concentração do poder decisório nos pequenos segmentos sociais dominantes mesmo que, historicamente e desde o ponto de vista geográfico, também concentraram as principais atividades econômicas nos centros metropolitanos que, ao mesmo tempo, representam a sede ou residência das principais instituições do Estado.

Na América Latina, a consolidação do modelo centralista de gestão pública, em geral foi o produto das estratégias de crescimento econômico aplicadas no período posterior à Segunda Guerra Mundial, como adaptação à mutante divisão internacional do trabalho. Trata-se, em primeiro lugar, do modelo de comércio internacional no qual se trocavam matérias-primas e produtos agrícolas por bens manufaturados e tecnologias, no esquema clássico de intercâmbio desigual. Em segundo lugar, do modelo de industrialização e modernização agrícola baseado na substituição de importações e, por último, da mais recente estratégia de "desenvolvimento para fora", fundamentada na exportação de alguns produtos manufaturados relativamente competitivos. (M. Castells, 1990). Estas estratégias moldaram a formação sócio-econômica da maioria dos países latino-americanos, alimentando o poder econômico das oligarquias exportadoras e dos grupos financeiros baseados nos centros urbanos do litoral, controlando as atividades produtivas articuladas ao mercado externo.

Para funcionalizar estas estratégias de crescimento e gerar renda suficiente para alimentar a máquina distribuidora do Estado, os países latino-americanos aplicaram um complexo de políticas centralistas, visando fortalecer a integração dos setores primários-exportadores com o mercado externo. Por isso, **a dominação da oligarquia é o fato político que caracteriza o primeiro momento do desenvolvimento histórico contemporâneo das nossas sociedades**, até a consolidação do modelo de substituição de importações dos anos sessenta. Neste segundo período, foi a mesma política centralista do Estado a estratégia utilizada para promover e expandir, através de medidas protecionistas, o mercado interno sem o qual não pode haver crescimento industrial e modernização.

Infelizmente, o veredicto da história latino-americana define que sempre foram as minorias as que exerceram e controlam o poder político e, por conseguinte, que o desenvolvimento caminha no sentido da dominação dos mais fortes e privilegiados. As ditaduras e os governos presidencialistas contribuíram para o crescimento acelerado dos segmentos burocráticos, sempre alimentados e trocados segundo os interesses partidaristas ou particularistas dos "magistrados" em mandato. Este comportamento da cultura política tradicional possibilitou o

estabelecimento de um padrão administrativo concentrador, dependente, clientelista e autoritário; uma subordinação hierárquica que nos faz pensar a imagem de uma pirâmide rígida e estruturante. O **Estado centralista** estabeleceu uma linha vertical de comando, do centro nacional para a periferia do interior, através de normas administrativas e operativas homogêneas que ignoraram a especificidade das comunidades locais.

Nos diversos espaços e níveis burocrático-administrativos, foi estruturado um ordenamento piramidal de gestão pública, seguindo o esquema jurídico-político do aparato formal do Estado. O Presidente nomina os ministros, que (junto ao partido político) nominam seus representantes de confiança a nível institucional e territorial: governadores, chefes políticos, prefeitos, vereadores, diretores, superintendentes, gerentes, assim sucessivamente. Desta maneira, as oligarquias e os grupos dominantes estenderam seus vasos capilares para o controle da sociedade como um todo, chegando até a esfera local e comunitária. À medida que a economia nacional crescia e a sociedade se diversificava, as funções estatais se ampliaram, junto às instituições e à burocracia da máquina estatal. Paralelamente foram estabelecidos novos instrumentos de poder e novos programas de desenvolvimento, quase sempre instrumentalizados pelos grupos ou frações dominantes.

Além do mais, a gradativa expansão da base econômica nacional possibilitou o estabelecimento de empresas públicas, muitas delas estratégicas, impulsionando assim a dinâmica da modernização capitalista; as estatais também foram controladas pelos políticos em mandato, através de redes pessoais e partidárias. Assim, o Estado centralista também operou como **Estado prebendalista** dedicado a realizar favores seletivos à empresa privada; o poder político operou articulado, à maneira de "anéis burocráticos", com os próprios monopólios. O **Estado prebendalista** denota um aparato institucional que assiste ao capital, protegendo e alimentando seus interesses, seja através de investimentos, seja mediante um conjunto de subsídios, medidas legais e mecanismos de controle as organizações da classe trabalhista. Desta maneira, uma parte dos interesses da sociedade civil (das empreiteiras) passam a ocupar parte da máquina de Estado; as prebendas fazem perder ao Estado a condição de representante dos interesses coletivos.

Durante a década dos 80, a crise dos padrões tradicionais de crescimento econômico, os grandes esforços nacionais de reconversão e modernização produtiva para se adaptar aos novos ritmos da competição internacional, a nova divisão internacional do trabalho cuja estrutura e lógica opera em torno de um sistema econômico de âmbito planetário, as novas pressões para atingir competitividade nas economias nacionais

num mercado mundial interdependente, os ajustes estruturais impostos pelos países da Região, em geral, o conjunto de mudanças que ocorrem na complexa situação estruturada pela crise são algumas das causalidades que explicam ou favorecem o aparecimento das políticas descentralizadoras. Esta tendência se apresenta associada, em vários países, ao fortalecimento dos processos democráticos e às demandas da sociedade civil pela ocupação de novos espaços de participação e gestão. A década dos anos 80 significou para América Latina o período de retorno à democracia representativa, depois de muitos anos de ditaduras militares e autoritarismo incapazes de superar a instabilidade política.

A década passada também foi o espaço de tempo caracterizado pela aplicação dos programas de estabilização e ajuste estrutural, no marco da administração da crise econômica, mesmo que tivesse sua mais patética expressão no problema da dívida externa, como fruto da renda insuficiente gerada pelos setores primários exportadores tradicionais e pela prática irresponsável de empréstimos das instituições financeiras dos países dominantes. Não é possível estimular a democratização da sociedade sem promover um processo de modernização do Estado, que possa eliminar um dos fatores determinantes da falta de governabilidade na economia.

Porém, um fruto lamentável da história latino-americana na década passada é o fato que a força das políticas de ajuste econômico lograram se sobrepor à corrente democratizadora, determinando que as novas instituições democráticas nasceram restringidas, ou seja, condicionadas pelas “recomendações” externas e pelos mercados políticos internos onde predominam os particularismos. Foram os equilíbrios macroeconômicos os objetivos que nortearam as preocupações dos governos dependentes, produzindo uma perversa mudança de prioridade. Sob o impacto das políticas neoliberais, agindo em função das metas das minorias privilegiadas, a América Latina liquidou as esperanças de que a restabelecida democracia estaria acompanhada de processos de desenvolvimento sustentável, visando enfrentar a pobreza, promover a equidade, conquistar mais independência e maior auto-suficiência.

Na América Latina, os esforços de transformação do caráter centralista do Estado são produto de uma série de fenômenos derivados da crise, tanto nos modelos de desenvolvimento e crescimento econômico, como na estrutura institucional desenhada para viabilizá-los. Além dos fatores acima anotados, fenômenos tais como o estancamento das economias locais, o relativo fracasso das estratégias de planejamento regional e dos programas assistenciais tradicionais, os processos descontrolados de urbanização e informalização das economias, a

persistência e agravamento da pobreza rural, o crescimento demográfico, as mudanças nos padrões de organização e reprodução das unidades domésticas, a degradação ambiental e as lutas dos grupos excluídos pela sua incorporação ao sistema de produção e consumo, contribuíram para o desenho de propostas de reforma e modernização do Estado.

A partir dos anos 80, os países da Região assistiram à promoção de uma nova estratégia de gestão pública baseada no tratamento descentralizado na organização das relações territoriais, sejam regionais ou municipais. Sem dúvida, é uma estratégia que produz resultados variados, podendo ainda gerar áreas de estabilidade social ou de instabilidade e conflito, segundo as políticas de modernização do Estado e democratização aplicadas. Assim, existem políticas de descentralização que impulsionam e fortalecem os mecanismos locais de gestão, promovendo uma maior participação e representação democrática no sistema local de tomada de decisões. São medidas que permitem fortalecer a articulação entre os diversos níveis do Estado, com a vantagem do desenvolvimento da articulação dos espaços locais na economia regional; além de se atingir uma representação mais legítima dos interesses locais nas instâncias centrais. Para este fim, o pensamento democrático propõe a parceria entre o Estado, a sociedade civil organizada e as instituições locais do Município, como unidade administrativa mais próxima aos problemas.

Como foi dito, as propostas de reforma estatal expressam questões centrais estreitamente ligadas ao problema da crise econômica e institucional. Nas discussões sobre as características das mudanças na institucionalidade pública, o eixo se refere principalmente às funções econômicas do Estado. Sem dúvida, existe no presente uma relação de crise entre a sociedade e o Estado, a mesma que exige urgente solução. No entanto, os diagnósticos da natureza desta crise são diferentes nos diferentes países e grupos governantes, conduzindo a diversas soluções e políticas.

Assim, a proposta **neoliberal** prevalecente expressa uma abordagem neoconservadora da realidade econômica, social e política, no sentido de afirmar que todo processo de alocação de recursos deve fundamentar-se exclusivamente no funcionamento espontâneo das forças do mercado, livre de toda interferência. Trata-se de políticas descentralizadoras preocupadas basicamente com a redução do gasto público, visando fragmentar as demandas sociais e apagar os conflitos. Os efeitos desta descentralização neoconservadora são claros, assistimos a processos de modernização excludente que traduz democracias locais enfraquecidas, que não conduzem ao desenvolvimento econômico inclusive alimentam a instabilidade social e política.

A descentralização neoconservadora é uma postura que milita contra todo esforço de controle das relações sociais, através das intervenções corretoras do Estado. Em geral, os neoliberais propõem que desapareça o Estado nacional a favor das instituições locais e da sociedade civil; a receita consiste em ativar a modernização dos aparatos institucionais mediante programas de desburocratização, privatização, desconcentração e descentralização. O argumento neoconservador insiste numa imagem de instabilidade social, gerada pelo pesado fardo de demandas sobre o setor público, que torna impossível a governabilidade do sistema. Movidos pela ideologia de segurança nacional e pelas políticas de austeridade impostas pelas instituições financeiras internacionais, insistem na solução de reduzir o tamanho da máquina do Estado, visando minimizar as pressões sobre as finanças públicas. Supostamente, numa situação de crise fiscal, é absurdo manter intervenções públicas diretas na esfera econômica, produzindo bens ou serviços; é também absurdo manter intervenções na esfera social, com agente redistributivo, salvo medidas compensatórias.

Como foi dito, as reformas “descentralizadoras” em andamento nos países latino-americanos atendem principalmente aos desafios colocados pela reestruturação produtiva e pelo ajuste estrutural das economias nacionais. Porém, apontam à solução dos problemas da acumulação e crescimento econômico, antes que dos postulados da democracia participativa e da equidade; insistem na perversidade de reproduzir os mesmos padrões de produção e consumo dos países do chamado **Primeiro Mundo**.

No paradigma da democracia participativa, ao contrário, o essencial da descentralização traduz o fortalecimento do poder local e da autonomia na tomada de decisões, assim como o aumento das capacidades de controle dos recursos endógenos, das responsabilidades e competências por parte das comunidades locais, em detrimento das instâncias autoritárias e órgãos do Estado central. A descentralização é necessariamente parte fundamental da construção da democracia e contribui para o processo de democratização pelo fato que: possibilita a ampliação do campo dos direitos e liberdades; apóia a inclusão dos setores marginalizados e discriminados; e promove o controle e participação dos atores locais na atuação das administrações públicas. A descentralização é a estratégia que visa garantir um maior grau de governabilidade nas sociedades empobrecidas, e diz respeito à distribuição de poder dentro da sociedade assim como no interior da maquinaria do Estado.

No paradigma do desenvolvimento sustentável, a descentralização da gestão pública é uma estratégia que possibilita promover condições de autodependência nos espaços locais; significa dar maior realismo à administração pública, no sentido de ativar as vontades dos atores locais na procura do bem-estar, o que possibilita visualizar a imagem de um novo desenvolvimento em termos econômicos, sociais e ecológicos. A descentralização política é elemento essencial da estruturação da nova institucionalidade, visando fortalecer as instâncias locais de poder. Ela permite a percepção realista dos problemas específicos que afetam a população, através do envolvimento voluntário das pessoas na definição de prioridades e do compromisso dos atores com a gestão dos processos de desenvolvimento. A descentralização incentiva a maturação política das classes populares ao promover a sua organização social e considerar as suas iniciativas, experiências e potencialidades. Ela possibilita atingir maior eficácia e racionalização na gestão estatal, estabelecendo novo relacionamento horizontal com as organizações sociais, a partir de uma representatividade mais genuína.

Nós acreditamos na descentralização como instrumento adequado para democratizar os processos sociais, promover a participação popular, reduzir a injustiça e estimular o desenvolvimento das coletividades locais envolvidas nos processos. A descentralização é um meio adequado para promover a socialização política das classes populares e o desenvolvimento das liberdades individuais, assim como para impulsionar as transformações sócio-econômicas de tendência sustentável. (J. Borja, 1992)

Com freqüência a descentralização administrativa é maneira silenciosa do Estado abandonar suas funções, depositando novas tarefas nas costas dos atores locais, sem recursos técnicos e financeiros para executá-los. Esta estratégia, pelas relações de dependência, termina fortalecendo os mesmos poderes centrais. Às vezes, a descentralização é adotada pelos governos apenas como instrumento para dispersar e atenuar conflitos sociais e políticos locais; no pensamento neoliberal a descentralização significa reduzir o Estado às funções básicas, privatizar as agências e serviços ou financiar, com recursos públicos, o consumo de serviços privados.

Neste sentido, se quer reorientar os processos de desenvolvimento, em todos seus aspectos, no sentido que sejam analisados, desenhados e realizados, no seio das comunidades, não só através das instâncias convencionais de representação, senão mediante a participação direta dos cidadãos. Se quer que o desenvolvimento local mude a maneira como os indivíduos visualizam seus próprios potenciais, visando revitalizar suas capacidades, criando uma força social alternativa que seja a outra cara das tendências globais. Só uma estratégia próxima das comunidades

rurais permite capturar a especificidade das demandas e diferenciar as respostas operativas segundo a heterogeneidade.

E para este fim, as ações de fomento precisam estar fundamentadas em planos de desenvolvimento localizado, elaborados por cada município, com a identificação das potencialidades econômicas locais, com o cadastramento das atividades informais, com o diagnóstico das necessidades de treinamento e organização da força de trabalho e levantamento das informações relevantes.

Dentro deste enfoque, as ações de promoção do desenvolvimento localizado compreendem:

- Estudo das potencialidades municipais;
- Cadastramento das atividades informais;
- Diagnóstico da Força de Trabalho;
- Elaboração de Plano de Desenvol. Municipal;
- Implantação da Agência de Desenvol. Municipal;
- Implantação de Centro Muni. de Trein. e Tecnol.;
- Criação do Fundo Municipal de Desenvol.;
- Criação de Programas de Compra e Serviços Municipais.

4. DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL

Sem dúvida, o pensamento do desenvolvimento sustentável demanda uma imagem holística do mundo. Para nós, intelectuais formados (ou deformados) no positivismo cartesiano, o problema da aplicação desse novo enfoque sistêmico se refere principalmente à dificuldade para articular as questões sociais, econômicas, políticas, culturais e ecológicas que se entrelaçam dinamicamente de modo inextricável. Isto, porque a visão holística insiste nas inter-relações das diversas dimensões do sistema humano, definindo a necessidade de fazer uma análise das articulações em conjunto; nós precisamos ver além das aparências, possibilitando que a análise se desloque do pensamento orientado-para-estrutura para o pensamento orientado-para-processo (A.F. Lemkow, 1992).

No entanto, o desafio é o de como formular políticas e métodos que possam operacionalizar a sustentabilidade enquanto totalidade complexa. Como traduzir em energias sociais esta compreensão holística do mundo? Como fazer operativa a abordagem sistêmica da sustentabilidade? A resposta parece evidente, através da experiência política. A resolução da sustentabilidade não é fundamentalmente problema técnico, senão questão essencialmente política, atuando democraticamente a partir do próprio contexto particular, mediatizado

pela cultura. Sim, pela política, pela participação democrática, vamos encontrar os caminhos, a luz que faz ver as alternativas, a energia social para chegar às mudanças.

Nós precisamos fugir das limitações da visão desenvolvimentista, a mesma que sempre privilegia o crescimento econômico e o papel dos tecnocratas, procurando ampliar a definição do desenvolvimento sustentável, como mudanças nas relações assimétricas entre os grupos sociais, e nas relações políticas entre as comunidades locais e o Estado, visando a elevação dos níveis de qualidade de vida. Por que não priorizar a dimensão política e social na compreensão da sustentabilidade, fugindo da estreita visão de política partidária e da politicagem eleitoral? Trata-se de definir as características sustentáveis do outro **estilo de desenvolvimento** que deverão impulsionar o interior do sistema capitalista brasileiro:

- descentralizado e democrático;
- fundamentado nos esforços dos grupos e comunidades locais;
- fundamentado na participação social e mobilização popular;
- nas mudanças na cultura política patrimonialista;
- no resgate ao cidadão;
- nas transformações das relações de dependência;
- no respeito a diversidade social e cultural;
- nas potencialidades naturais, sociais, tecnológicas, culturais;
- na conservação e proteção da natureza.

Temos porém o desafio de criar um processo de mudanças locais orientado para satisfação das necessidades humanas básicas, tanto materiais como não materiais; um processo endógeno, autocentrado nas comunidades, baseado em novas relações sociais de solidariedade e associativismo, assim como numa nova forma de atuar com a natureza; buscando o uso de procedimentos produtivos alternativos e ecologicamente sustentáveis, fundamentado na distribuição do poder e na participação ativa dos cidadãos.

Nós acreditamos que a **democracia participativa é o componente básico do desenvolvimento sustentável**; é preciso que os políticos e técnicos transformem a bandeira da democracia numa bandeira prioritária dos esforços da nova institucionalidade. No entanto, temos que caminhar além das limitações da democracia representativa, a mesma que geralmente opera determinada pelo jogo de interesses de classe minoritários, não necessariamente concordantes como o interesse da sociedade total. Infelizmente, a nossa democracia representativa explica um tipo de governo no qual a grande maioria da população não governa, nem participa na tomada de decisões das políticas que afetam o futuro. Infelizmente, a nossa democracia representativa é democracia política

restringida, que fabrica um cidadão mínimo, lembrado apenas de suas obrigações, condenado a esquecer suas liberdades e direitos sociais.

Por isso, a crescente desconfiança popular nos políticos e a falta de credibilidade nos dirigentes, aliada ao descontentamento das comunidades com a gestão política tradicional das elites locais, preocupadas quase exclusivamente com a administração da contingência e com a aritmética clientelista que alimenta as bases eleitorais, incapazes de visualizar o futuro. Por isso também a angústia, frustração e incerteza dos cidadãos, o sentimento de que as “coisas não têm jeito”, e o desinteresse geral pelo sufrágio. Nós precisamos democratizar a democracia, isto é, construir uma nova democracia.

O termo democracia é muito ambíguo, permitindo que seja utilizado pelas forças sociais mais contrárias ou opostas. Hoje, os grupos dominantes, os partidos políticos de cunho autoritário, os neoliberais, todos falam de democracia. Embora eles tenham outros conceitos de democracia, os mesmos que se referem principalmente à democracia política representativa, controlada rigidamente pela legalidade, sem considerações de justiça social e, em particular, sem a menor intenção de abrir concessões na esfera do trabalho, propriedade, participação nas decisões e autodependência. Os grupos privilegiados sempre glorificam este tipo de democracia fechada, transformando-a num objetivo em si mesmo. Por isso são satanizadas as pessoas que não acreditam nesta democracia restringida e que utilizam o pensamento para lutar pelos direitos humanos e resgatar a cidadania dos marginalizados, a sua potencialidade como seres participativos. Por isso também, qualquer movimento por uma gestão democrática que intente resolver o problema social, a partir das bases, organizando o poder das comunidades e trabalhadores, é forçado a perder identidade e internalizar os valores da “livre empresa” e do mercado. Na verdade, o poder autoritário sempre exclui aquele que o ameaça, quando luta pela abertura de canais de participação.

É possível afirmar que sem distribuição relativamente importante, tanto do controle dos recursos produtivos, como do poder político da sociedade e do Estado, não se pode partir para o desenvolvimento sustentável. Sem democratização, ou seja, sem uma real distribuição e ampliação da cidadania social e política, não é possível estabilizar o desenvolvimento; mas apenas contribuir para manter as desigualdades. O desenvolvimento sustentável representa a outra cara da democratização do poder e do resgate da cidadania. A desigual distribuição da renda, não é outra coisa senão a cara injusta da extrema concentração do controle dos recursos de produção da cidadania.

Nos municípios, a operacionalização da democracia participativa e o desenvolvimento sustentável não podem caminhar divorciados, nem sequer em seqüência. A democratização da vida municipal precisa da desconcentração do poder o que significa, basicamente, processo de distribuição dos recursos que possibilitam a construção da cidadania. Na verdade, a distribuição da cidadania social e política é uma questão diretamente proporcional à forma de distribuição dos recursos produtivos e oportunidades. Não existe proposta sustentável para elevar as oportunidades sociais sem distribuição da terra, tecnologia, crédito, oportunidades sociais, informação e mecanismos de participação com capacidade para agir autonomamente.

No entanto, na municipalização do desenvolvimento, o processo de **democratização** da vida social exige que a participação dos cidadãos e comunidades não tenha apenas caráter de pressão e mobilização, senão de construção de um novo projeto de institucionalidade. Isto traduz a necessidade de estabelecer mecanismos permanentes de participação democrática onde as comunidades de cidadãos possam influir e contribuir nas decisões das políticas públicas locais. Na estruturação desses mecanismos é necessário pensar o problema da representação dos atores sociais, das atribuições dos Conselhos, assim como das capacidades e recursos de informação de que dispõem as organizações para propor alternativas, discuti-las e exercer controle sobre as aplicações.

Também é preciso pensar o problema do acesso dos grupos marginalizados ao poder local, visando evitar a cooptação que este tende a fazer dos Conselhos e Comissões, evitando que os mecanismos de participação virem instrumentos burocráticos para referendar as decisões dos Prefeitos; evitando que os programas sociais sejam transformados em instrumentos de sustentação e ampliação das bases eleitorais. Nós precisamos ter cuidado na execução da proposta de criação dos Conselhos na estruturação do modelo de gestão municipal. Isto porque parece ilusório implantá-los sem que haja capacitação e mobilização das comunidades, sem garantia de participação e autonomia nas decisões (E. Teixeira, 1993).

Os mecanismos locais de participação cidadã são fundamentais para a nova institucionalidade a ser estruturada nos Municípios, visando impulsionar processos de desenvolvimento sustentável. Os Conselhos e Comissões poderão constituir-se em motores da municipalização democrática, mas poderão também ser utilizados como instrumento de manipulação dos executivos locais. Não parece realista acreditar na possibilidade de fortalecer a democracia apenas a partir da mesma velha institucionalidade dominada pelos chefes políticos; o poder local sempre resiste a mudar as relações que signifiquem erosão de sua dominação político-ideológica. Na construção da nova democracia, é preciso que as

decisões políticas locais possam traduzir acordos negociados e benefício mútuo entre os atores envolvidos. O planejamento participativo supõe, em realidade que a política seja interpretada mais como mecanismos de coordenação que como instância de direção pela autoridade; supõe que as estruturas políticas locais sejam democráticas, permitindo a expressão livre e informada das comunidades de cidadãos.

Neste sentido, sempre é preciso avaliar a estrutura social interna dos Conselhos estabelecidos a nível local, analisando tanto a representatividade como as propostas de planos, programas e projetos. Isto porque na cultura política tradicionalista, em nome das reformas institucionais e dos programas de desenvolvimento, freqüentemente se executa apenas a chamada **fórmula do Leopardo**, ou seja, "**alguma coisa precisa ser mudada para não mudar coisa nenhuma**". Isto acontece quando se criam Conselhos, só para que operem como instrumentos políticos dos Prefeitos. Como se verifica, só mudamos velhas práticas e orientações políticas, próprias do "mandonismo" pelas novas práticas de clientelismo, próprias do moderno populismo. O último momento do tradicionalismo e o primeiro do mesmo.

Desde a perspectiva institucional, porém, a aplicação da **fórmula do Leopardo** não produz mudanças importantes, ainda quando se implementam atividades de modernização funcionais aos programas de desenvolvimento. O Estado descentraliza apenas para recentralizar, isto é, se aplicam políticas de descentralização que unicamente produzem resultados concentradores do poder político a nível regional ou local. Apenas operam algumas modificações institucionais de tipo formal, mas não mudam os conceitos e conteúdos. O fortalecimento do poder local apenas fortalece ao forte, com freqüência visando deter ou fragmentar os processos democráticos de legitimação social.

Nos mecanismos de participação que sejam estabelecidos para impulsionar a municipalização, sempre é necessário a análise das relações de disputa entre atores, avaliando as diversas propostas. A **democracia participativa**, longe de significar rigidez, implica reconhecer o pluralismo de visões e a existência de interesses em conflito. A **democracia participativa** existe como utopia desejável, precisamente para ensinar as comunidades de cidadãos carentes lidar com os conflitos. É importante identificar aos agentes e visualizar os tipos de interesses que dão conteúdo aos projetos, fugindo dos conceitos harmônicos da sociedade. O nível local nem sempre define âmbito de relações sociais de cooperação e solidariedade; a localidade é também cenário de lutas, tensões e assimetrias estruturadas em torno de interesses identificáveis. Na vida política local e nas estruturas injustas das nossas sociedades, sempre existem conflitos que modificam as relações consensuais,

produto das lutas contra as desigualdades; há sempre grupos que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem, seja pela força do autoritarismo, ou pela sempre opaca luminosidade do convencimento ideológico.

Os Conselhos Municipais precisam operar como instâncias multi-representacionais, atuando através de normas que possibilitem chegar ao consenso, ou seja, como arenas políticas onde ninguém tenha o monopólio das decisões. A flexibilidade é critério essencial para sobrevivência dos mecanismos democráticos; a democracia participativa sempre pede flexibilidade às políticas de descentralização. Por isso, no funcionamento dos Conselhos, é recomendável mudar a lógica burocrática, deixando à administração normativa, que apenas pensa o cidadão como seguidor de regras, mantendo as instituições atadas a planos que congelam a realidade. Na verdade, a realidade social sempre é dinâmica; o desenvolvimento local sempre é complexo e imprevisível. Geralmente, os problemas locais permanecem e até mesmo se agravam, se as idéias e relações que influenciam as alternativas de solução não conseguem dar conta dos interesses dos atores, dos compromissos estabelecidos, assim como do ritmo das mudanças.

A burocratização dos Conselhos só enfraquece os processos de participação e democratização. Não há compromisso nem vontade comunitária que resista à submissão das propostas e alternativas a um plano burocrático, ou seja, à rigidez prescritiva e piramidal que, com a pretensão de racionalizar recursos, mata a criatividade e as iniciativas das comunidades. Na condução dos Conselhos não serve aplicar apenas uma racionalidade gerencial estratégica e tecnicista que, embora vise a eficácia na ação, mantém barreiras comunicativas e postura autoritária. Essas perspectivas, ao contrário, servem para tornar os Conselhos mais vulneráveis ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao descompromisso. É preciso desenvolver metodologias de programação e acompanhamento adaptadas às condições culturais das comunidades carentes.

Na verdade, temos feito muitos programas operacionais, sempre procurando introduzir racionalidade; no entanto, os problemas operativos e administrativos pouco mudaram. A realidade dos pequenos produtores rurais demonstra que os processos organizacionais, a execução das atividades programadas, está longe de se guiar tão-somente pelas leis da "racionalidade". Ocorre que os Conselhos trabalham subordinados aos Programas de desenvolvimento do Estado; se transformam numa pequena máquina burocrática local, com seus representantes-administradores de projetos, condutores de procedimentos, gerenciadores de ilusões.

A participação social é o método de governo mais adequado para a construção da municipalização sustentável. Como foi dito, para que isto aconteça é necessário criar mecanismos que possibilitem a incorporação dos cidadãos às instâncias de poder e, por conseguinte, ao processo decisório. É preciso estabelecer Conselhos autônomos e independentes do Estado e dos partidos, operando preferentemente sob direção e controle da própria população; a sua viabilização decorre, quase exclusivamente, da capacidade de aglutinação interna das energias criativas das comunidades para orientar os processos segundo a cultura.

A participação social e a procura do consenso nas instâncias democráticas locais são elementos indispensáveis para que o governo municipal possa cumprir em forma legítima e estável as funções básicas, assim como as novas responsabilidades de desenvolvimento, administrando os conflitos de interesses, num diálogo permanente entre os atores envolvidos. Todo ordenamento sócio-político precisa de mecanismos de consentimento que operem, legal ou culturalmente, visando garantir a continuidade institucional e política. Quando a representatividade é controlada pela autoridade e, em geral, a vida cidadã se expressa regulada autoritariamente, as comunidades terminam executando projetos que não são realmente prioritários, sem articulação com os processos maiores. Assim, silenciosamente, as comunidades de pequenos produtores ficam responsabilizadas pela sua própria dominação; uma confusão que traduz forma sutil para despolitizar aos dominados.

A consolidação democrática das instâncias de participação decorre de um longo e complexo processo de fortalecimento da **nova institucionalidade local**, articulando as Prefeituras com os sindicatos e a sociedade civil organizada, assim como de uma compreensão pedagógica, da natureza sustentável do desenvolvimento, pelas próprias comunidades e atores envolvidos. Este esclarecimento ou tomada de consciência contribui para o desenvolvimento da auto dependência e facilita um gerenciamento mais participativo; as comunidades estão mais bem capacitadas para identificar ou interpretar as condições e necessidades locais, formulando propostas que sejam congruentes com as mesmas. Essa energia consciente é um potencial enorme para impulsionar mudanças e crescer democraticamente; as comunidades têm maiores possibilidades para avaliar os efeitos das diversas atividades e acompanhar os distintos processos. A consciência democrática só pode nascer da participação real e concreta dos cidadãos; experiência e consciência sempre caminham juntas.

Os valores e representações são elementos fundamentais na

orientação dos comportamentos; a forma como as pessoas internalizam estes valores se manifesta no dia-a-dia da vida comunitária. Nossa visão do futuro e nossa leitura das possibilidades da democracia, dependem dos marcos conceituais com os quais interpretamos a realidade social. Todo comportamento político, qualquer que seja o grupo social, sempre está articulado a um determinado sistema de valores; sempre é a visão social da "realidade" o que mobiliza os grupos na defesa de seus interesses, sejam trabalhadores ou empresários, negros discriminados ou brancos opressores.

No presente, grandes setores carentes da sociedade nordestina vivem sob o espelhismo da falsa consciência, devido ao permanente bombardeio ideológico que possibilita internalizar o discurso dos grupos dominantes. As comunidades carentes e marginalizadas estão cheias de visões que a escola, a Igreja, o vereador, meios de comunicação, sindicatos, cabos eleitorais, bruxos e técnicos transmitem, de tal maneira que vivem desinformados e confundidos. Na televisão, por exemplo muitos partidos produzem confusão nos eleitores mediante a manipulação da imagem, promovendo credibilidade apenas através do "look" do candidato, sem aprofundar nos argumentos. No cotidiano das comunidades excluídas, atuando sem informação e sem oportunidades para aprofundar nas questões e descobrir a verdadeira natureza dos problemas, com frequência chegam a dar seu apoio ao mesmo poder que nega ou limita os direitos do cidadão.

Por conseguinte, constitui um grande desafio a educação e capacitação das comunidades, visando multiplicar os quadros locais ou alimentar as energias sociais, criando uma grande sensibilidade sobre o futuro. Isto, porque ao contrário da experiência individual, que tem potencial para descobrir a sua natureza singular, escutando o próprio interior, sem utilizar o pensamento, a tomada de consciência comunitária não aparece espontaneamente, nem expressa uma relação mecânica com a existência miserável das pessoas. É necessário organizar as comunidades, apresentar alternativas, aprofundar nas causalidades, esclarecer confusões, eliminar prejuízos e distâncias, construir novas propostas, criar espaços para que as opiniões sejam ouvidas, organizar informação, sempre visando orientar os atores envolvidos por um caminho democrático e sustentável.

A tomada de consciência é requisito essencial na orientação do desenvolvimento local. Isto, porque o que **mobiliza as comunidades** é realmente a possibilidade de experimentar mudanças nas carências e problemas prioritários, a partir das limitadas potencialidades. Na verdade, sem abertura democrática não existe a possibilidade como experiência, senão apenas como recurso para sonhar e frustrar-se. Na arena política todo ator ou comunidade é apenas um potencial social "invisível" para a

mudança da cultura política; uma potencialidade que se converte em ator real, só quando tem consciência e capacidade de atuação, possibilidade de participação política e oportunidade para modificar os problemas de relacionamento.

A mobilização se constrói a partir da aparente calma, da mesma maneira que a energia comunitária surge da fragilidade, superando os mecanismos de dominação, no cotidiano da luta pela subsistência, a partir da simplicidade. Mas é preciso desenvolver esclarecimento e informação, mecanismos de expressão, criando oportunidades para trocar experiências populares e para se articular ao movimento político mais amplo, saindo do encapsulamento. Só assim é possível gerir motivações capazes de impulsionar um comportamento democrático e um senso de compromisso com propostas e decisões negociadas e, por conseguinte, transpor as opacas fronteiras da subjetividade individualista e as opacas luminosidades da falsa consciência.

Nos municípios, o processo de construção da cidadania consiste essencialmente em esforços para democratizar as relações de poder. Construir cidadania significa, entre outras coisas, criar possibilidades para que os grupos marginalizados pelas relações de fisiologismo, possam estabelecer um nível democrático de contra-poder à cultura política tradicional, ou seja, uma alternativa própria de destino, perante os grupos que dominam o espaço de decisão, em função de interesses econômicos específicos. Construir a cidadania significa reformular, a partir da experiência da vida política cotidiana, o senso de valores que orienta as prioridades; significa trabalhar os eixos existenciais que possibilitam satisfazer as necessidades básicas.

Infelizmente, nos municípios nordestinos as práticas estatais ainda se encontram armazenadas numa caixa forte de valores que reproduzem a excludência social; ainda se vive uma cidadania estratificada. Ser autoridade local significa ser alguém na sociedade e, por conseguinte, dispor de algum "recurso" para distinguir-se dos outros cidadãos. O resultado traduz uma sociedade local hierarquizada e silenciosamente opressora, a mesma que se fecha às propostas de mudança e atua defensivamente perante às possibilidades de conflito.

A estratégia de municipalização está baseada no tratamento localizado das dificuldades econômicas, sociais e políticas das populações pobres e marginalizadas, através da abertura de mecanismos democráticos de participação e gestão. Se concretiza mediante o fomento de atividades produtivas prioritárias que possam gerar empregos e renda, visando a satisfação das necessidades básicas que, no fundo, são a saúde, o amor, o trabalho, a liberdade, a educação, a esperança e a

seguridade de se garantir a vida amanhã.

É preciso impulsionar um projeto de municipalização sustentável, alternativo à municipalização conservadora prevalecente, ou seja, capaz de promover mudança na cultura política tradicional. É preciso criar as condições materiais, sociais e políticas para executá-lo, através de mecanismos, políticos e financeiros, que possibilitem democratizar a fundo o poder local, abrindo passo à nova institucionalidade. É preciso desenvolver um posicionamento político abrangente que incorpore aspectos diversos de relações de propriedade da terra, emprego, crédito, tecnologia, mercado, meio ambiente, necessidades básicas, meios de comunicação, educação, informação, família, serviços básicos.

Trata-se de uma municipalização democrática, com protagonismo real das comunidades e com livre representatividade da variedade dos atores locais. Uma municipalização com Conselhos que garantam a defesa dos interesses populares, o controle comunitário e a influência da cidadania nas decisões. Municipalização conduzida pelas comunidades, com poder das comunidades e para as comunidades. Municipalização que priorize a autogestão e fortaleça a autonomia; municipalização educadora do consenso popular, aberta à diversidade social, cultural, ideológica e religiosa.

A luta pelos direitos sociais dos cidadãos, pela justiça social, dignidade e respeito das comunidades, na visão neoconservadora, não significa luta pela democracia. Como nos patéticos tempos do autoritarismo estatal, qualquer vontade, individual ou coletiva, orientada à superação da pobreza, traduz comportamento contra o sistema estabelecido. Sempre é aceitável lutar pelo direito ao voto, mas é perigoso e subversivo lutar contra a pobreza. O projeto democrático neoconservador pretende que as comunidades carentes deixem de acreditar em alternativas, fiquem sempre na encruzilhada, quando experimentam as utopias e os sonhos fatalmente perdidos; pretende que o povo fique sem direito à escolha e que as eleições se limitem a eleger autoridades apenas entre os grupos das classes governantes tradicionais.

A municipalização sustentável é radicalmente democrática; o caminho é difícil porque as comunidades são culturalmente muito trabalhadas. Mas, se pensarmos na abertura constitucional, é um desafio criar as condições para fazer caminho participativo, caminhando. Não existe política de municipalização sustentável sem processos democráticos que possibilitem descentralizar e fortalecer o poder local. **A fórmula do Leopardo** conduz à democracia sem o poder do povo; nós precisamos desenvolver uma democracia participativa, com o povo atuando e influenciando livremente no poder.

BIBLIOGRAFIA

- BOOF, Leonardo; Betto, Frei, **Mística e Espiritualidade**, Rio de Janeiro, Ed. Rocco, 1994.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília, Universidade de Brasília, 1986.
- BORJA, Jordi. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". In: BORJA, Jordi et al. **Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local**, Santiago de Chile, FLACSO 1987
- CASTELLS, Manuel. "A economia informacional, a nova divisão do trabalho e o projeto socialista", **Caderno CRH**, Salvador, BA n. 17, Julho/Dezembro 1992.
....., "Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão do trabalho", **Espaço e Debate**, São Paulo, ano VI, n. 17, 1986
- DAG HAMMARSJOLD FOUNDATION. What now? Another development. In: **Development Dialogue**. n. 1, 2, 1975
- LEMKOW, Anna F. **O Princípio da Totalidade**, São Paulo, Aquariana 1992.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. "Participação popular e poder local", **Caderno CRH**, Salvador, BA, 1993, n. 18, Janeiro/Junho.