Sumário

Introdução

I DIMENSÕES SÓCIO-POLÍTICAS DE
UM DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTADO

1. Conceito de "desenvolvimento sustentável":
Um conceito viável para uma orientação política?

1.1. Do Relatório Brundtland à Agenda 21:
uma introdução ao debate sobre desenvolvimento sustentável
1.2. Desenvolvimento modernizador ou sustentável?
A ecologização da política internacional de desenvolvimento
1.3. Do desenvolvimento sustentável global ao local:
a democratização dos espaços políticos

2. O pensamento ecossistêmico como abordagem
para um desenvolvimento auto-sustentado

2.1. A mudança de paradigma científico: da Economia para a Ecologia
2.2. Auto-organiza como princípio de sistemas sociais
2.3. A construção da realidade social

3. Democratização e auto-organização como
princípios para a reorientação da Política

3.1. A passagem da democracia "passiva" para a "ativa"
3.1.1. Princípios democráticos e a função da Política
em uma sociedade auto-reguladora
3.1.2. A democratização dos processos decisórios

3.2. O desenvolvimento de novas formas de governo
visando à regulação da dinâmica social
3.3. A democratização da administração pública

II. DEMOCRATIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA NO CEARÁ

4. A Mudança do Sistema Político no Ceará

4.1. O sistema de clientelismo como estratégia social
4.2. As reformas do Governo Jereissati a partir de 1987
4.3. O Plano de Governo para o desenvolvimento sustentável (1995 a 1998)

5. O Modelo de Conselhos Participativos

5.1. A concepção teórica do modelo de gestão participativa

5.1.1. Estrutura e tarefas dos Conselhos Participativos
5.1.2. Os Conselhos Setoriais

5.2. O Modelo dos Conselhos Participativos na prática

5.3. O efeito dos Conselhos Participativos locais como catalisadores da democratização

6. Estratégias de Instituições de Coooperação Internacional para o Desenvolvimento Local

6.1. Objetivos dos programas de cooperação
6.2. A implementação dos programas de desenvolvimento na prática
6.3. O apoio à auto-organização de grupos locais: o exemplo do Projeto São José

7. Democratização e Gestão Compartilhada em nível local

7.1. Descentralização e desenvolvimento municipal
7.2. Reformas do governo municipal e introdução da gestão
7.3. Participação cidadã como estratégia do desenvolvimento local auto-sustentado

8. Conclusão: balanço e perspectivas

Bibliografia

Livros, teses e ensaios

Artigos de revistas e jornais

Brochuras e informações da Internet

Siglas e abreviaturas

Índice de figuras e quadros

Em memoria aos meus avós
Friedrich Treffz-Eichhöfer e
Otto Küster,
que despertaram meu interesse pela Ciência política

Para Luan e Lara

Balanço

A POBREZA do eu
a opulência do mundo

A opulência do eu
a pobreza do mundo

A pobreza de tudo
a opulência de tudo

A incerteza de tudo
na certeza de nada

Carlos Drummund de Andrade

Introdução[1]

Do espaço, surge a Terra como uma pequena e frágil esfera, apresentando como característica não a ação humana, mas as nuvens, os oceanos, as florestas e os continentes. A incapacidade da Humanidade em subordinar suas ações a estes fatos acarreta transformações fundamentais em nosso sistema planetário. Muitas das conseqüências daí advindas não se podem separar de perigos e ameaças à vida, que vão desde a destruição do meio ambiente até o extermínio atômico. Enfrentar esta nova e inescapável realidade é um imperativo. Além disso, temos de dominá-la.

Trecho do Relatório Brundtland, publicado pela
Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

O final do século XX foi marcado por uma série de negociações internacionais sobre a preservação ambiental global e discussões sobre um novo modelo de desenvolvimento. No ano de 1972, atendendo a uma solicitação do Clube de Roma, Dennis Meadows e seus colaboradores do Massachussetts Institute of Technology (MIT) calcularam, pela primeira vez, "os limites do crescimento" (Meadows, 1973) e advertiram contra os riscos de um crescimento exponencial do consumo dos recursos naturais, bem como da população mundial.[2] No mesmo ano, representantes de governo de diversos países reuniram-se em Estocolmo para a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, a fim de deliberarem sobre medidas de preservação ambiental.

Vinte anos mais tarde, em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) na cidade do Rio de Janeiro. O evento, que ficou conhecido como *Cúpula da Terra*, teve como meta mostrar que rumos deveriam ser tomados para se alcançar uma nova orientação política. Atualmente se dispõe de um farto material e de um sem-número de dados que documentam as proporções ameaçadoras assumidas pela degradação ambiental e pelo desequilíbrio social em nosso planeta. Mesmo assim, não se viram grandes avanços no debate acerca de alternativas ao modelo de desenvolvimento adotado

[1] Dissertação de Doutorado em Ciências Políticas pela Faculdade de Ciências políticas e sociais, Instituto Otto Suhr de Ciencias políticas (OSI), Universidade Livre de Berlim. Publicado na versão alemã no Cuvillier Verlag Göttingen em September 2002

pelos países industrializados. Durante a CNUMAD, nem o crescimento econômico nem a liberalização comercial foram questionados enquanto objetivos, da mesma forma que não se esclareceu a responsabilidade ecológica das grandes empresas transnacionais e nacionais. A Cúpula da Terra preocupou-se sobretudo com a determinação de valores-limite para emissões e a restrição da exploração de recursos, além de acordos e declarações visando à proteção do clima, das florestas e dos oceanos (v. Keating 1993, BMU 1993 et al.). Todavia, não foi esclarecido como seria realizado e controlado o cumprimento dos valores-limite.

As dificuldades enfrentadas para se impor limites ao crescimento econômico residem menos na quantidade insuficiente de alimentos e bens produzidos todos os anos para abastecer a Humanidade; ao contrário, são produzidos excedentes de produção. No entanto, não se pode conciliar a imposição de limites de crescimento com uma visão de mundo surgida numa época, em que os recursos naturais ainda pareciam inexauríveis e não eram calculados como fator de custo macroeconômico. Em "Os Novos Limites do Crescimento", Jørgen Randers, Donella e Dennis Meadows constatam que:

> "(...) por isso, muitas pessoas (...) simplesmente não conseguem imaginar que pudesse haver limites para o crescimento. Do ponto de vista político, estes limites não são discutíveis e, do ponto de vista econômico, inexistentes. A sociedade acabou desenvolvendo uma crença coletiva no poder da tecnologia e no jogo livre das forças de mercado, reprimindo, desta forma, sua capacidade de perceber os limites." (Meadows/Meadows/Randers 1992, 198)

A questão ambiental é vista sobretudo como problema técnico ou jurídico. Por esta razão, sobretudo são fomentadas novas tecnologias, e novas leis são promulgadas. Na opinião de Michael Miller e Horst Peter, deve-se à separação existente entre Ciências Naturais e Ciências Humanas a pouca atenção que foi dada à dimensão sócio-política da Ecologia. A natureza foi sempre entendida como um sistema dissociado da sociedade, ao qual se podia recorrer ilimitadamente. As causas da destruição da natureza foram classificadas segundo uma visão de

[2] Tratava-se de advertências relativas à escassez de alimentos, à desertificação e à erosão dos solos, a pesca predatória nos

mundo tradicional, e desta forma se pode afirmar que "(...) só foram percebidas no nível de ação e aparição, não sendo refletidas sistemicamente em seus contextos" (Müller/Peter 1992, 19)[3].

Na década de 70, os defensores do *ecodevelopment*, que reivindicavam uma reforma radical da sociedade (v. Sachs 1993 (1), 29ss.), criticavam a tese de que desenvolvimento estivesse ligado apenas a crescimento econômico. Para eles, desenvolvimento também implicava uma dimensão social, ecológica e cultural. Esta crítica levou à criação do conceito de "*sustainable development*", que passou a ser conhecido em todo o mundo através da CNUMAD, possibilitando a compreensão entre os mais diferentes atores, desde organizações de base até federações de indústrias. Com base neste fato, foi possível trazer a público, na Conferência da ONU, um *Progama de Ação para o Século XXI*, a *Agenda 21*. Com ela, não se lança um apelo apenas aos governos de cada país para que reajam, através de ações, às problemáticas globais; também os governos municipais são intimados a desenvolver, juntamente com os cidadãos, *estratégias para soluções locais* (cf. BMU 1992, 217). Além disso, diversos agentes sociais, tais como organizações não-governamentais, sindicatos, mulheres, grupos indígenas, organizações de trabalhadores rurais e cientistas também são chamados a participar deste processo (idem, 218ss.).

Este fio, que aqui retomamos, nos leva a questionar as *dimensões sócio-políticas* das estratégias adotadas para um "desenvolvimento sustentável", inseridas no contexto de reivindicações por uma democratização dos processos decisórios.

A Agenda 21 confere à população local o controle sobre os recursos locais e sobre a organização de seu espaço de vida. Todavia, em virtude da chamada *globalização*[4], estas tarefas lhe são subtraídas. As decisões acerca da exploração de recursos são tomadas nos centros do poder econômico e político, que dispõem de redes de cooperação internacionais e controlam as

---

mares e a diminuição da biodiversidade. Ainda não estava claramente comprovada, àquela época, a influência exercida no clima mundial através das atividades humanas.

[3] Neste contexto, discutem-se perspectivas de um "ecossocialismo", uma síntese das teorias democráticas, da Ecologia e do Socialismo (v. tb. Vilmar/Scherer, 1989).

atividades econômicas. Para Ladislau Dowbor, da Universidade de São Paulo, trata-se da chamada *globalização hierarquizada*: 500 a 600 empresas transnacionais detêm o controle de 25% da Economia mundial e 80 a 90% das inovações tecnológicas (Dowbor 1996 (2), 31).

É verdade que a tecnologia de comunicações já oferece interessantes oportunidades para a inserção de agentes locais nos processos de debates internacionais. Mas, por enquanto, vemos a divisão da Humanidade ser continuada apenas em uma outra dimensão. Até mesmo estimativas otimistas partem do princípio de que o número de usuários da Internet no início do século XXI deverá chegar a 5% da população mundial (v. German 1999, 21). Os dados atualmente disponíveis, que correspondem à distribuição de renda, refletem o desequilíbrio social: nos países industrializados, que detêm 15% da população mundial, vivem mais de 88% dos usuários de Internet (idem, 22). De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD, os ricos possuem mais de 74% das linhas telefônicas, enquanto a quinta parte mais inferior da população pobre só dispõe de 1,5%. Com isso, pode-se afirmar que a Internet, ao invés de democratização, significa uma forma a mais de concentração de informações que são transformadas em conhecimentos, poder e dinheiro (PNUD 1999, 62). Com a globalização, ocorreu uma valorização da esfera local. Afinal de contas, trata-se, neste caso, do lugar em que as pessoas moram, trabalham e usufruem de lazer, onde dependem das escolas para as crianças e de assistência médica, e onde os alimentos necessários no dia-a-dia são produzidos. É aí onde se concretizam a vida e a convivência – e não nos espaços virtuais da Internet (v. idem, 32).

Já no ano de 1975, a Fundação Dag Hammarskjöld alertava, em seu relatório intitulado "E agora? Um outro desenvolvimento", para as conseqüências negativas que o meio ambiente poderia sofrer através da centralização de poder político, combinada com uma fraca organização social da população local:

---

[4] V. glossário.

> "Intervenções em equilíbrios ecológicos locais, determinadas por influência alheia, sejam elas oriundas de fora ou provocadas, no próprio espaço interno, através de desigualdades sociais, somente poderão ser evitadas, se um forte contrapoder local puder impedi-las ou se (...) houver ou forem criadas uma democratização e uma descentralização do poder (...)" (1975, 36)

O fortalecimentos dos agentes locais através da democratização e da descentralização das estruturas decisórias não somente se tornou uma exigência central em todos os níveis políticos, como também vem sendo posto em prática em muitas cidades e regiões. Governos, órgãos públicos administrativos, grupos ambientalistas e sócio-políticos, bem como cidadãos socialmente engajados concebem estratégias de desenvolvimento, que em seguida são documentadas como *agendas locais* (v. Cap. 1.1). Entretanto, se o nível local não estiver vinculado a instâncias decisórias superiores, estas ações permanecerão pontuais e restritas em seu campo de ação. Ademais, a forte dependência dos municípios em relação aos governos centrais parece impedir uma autodeterminação do desenvolvimento local.

Como descentralizar estas estruturas e como democratizar os processos decisórios representa uma questão que se coloca sobretudo em países como o Brasil, onde o desenvolvimento de instituições democráticas apenas está começando. A ausência de uma sociedade cívica permitiu que se expandissem as funções do Estado, cabendo-lhe, sobremaneira, competências na área de política de desenvolvimento (v. Elsenhans 1987, 551s.).[5] A partir de 1985, com a reinstauração da democracia, após vinte anos de ditadura militar, a descentralização das competências públicas passou a ser estimulada. Como os limites do sistema representativo se tornaram muito claros nas democracias tradicionais, discutem-se, ao mesmo tempo, formas mais eficazes de uma participação democrática (v. Arreteche 1996, Braga 1998). O discurso político

[5] Por meio da colonização, ergueu-se o Estado, sem que a sociedade se tivesse constituído dentro de um processo histórico.

que prega uma parceria entre Estado e Sociedade vai ao encontro dos movimentos sociais que surgiram nos anos oitenta e exigem o direito de participação.[6]

Ressalte-se, porém, que as condições necessárias à descentralização e à democratização enfrentam uma grande diversidade regional no Brasil. O Nordeste, durante séculos marcado por uma estrutura oligárquica, ainda está muito distante da prática de uma cultura cívica. Nas áreas rurais, ainda predomina um sistema paternalista e clientelista que faz emperrar a organização democrática da sociedade.

O Ceará, através das políticas de reformas implantadas pelo Governo estadual, acabou se tornando referência nacional e internacional de desenvolvimento. No ano de 1987, um grupo de jovens empresários assumiu o Governo do Estado, chegando, mais tarde, a lograr os seguintes feitos: saneamento do orçamento estadual, modernização do Executivo e da máquina administrativa como um todo, bem como captação de investimentos oriundos de instituições de desenvolvimento estrangeiras. A continuidade da política de reformas pôde ser garantida através da reeleição de Tasso Jereissati e da gestão de Ciro Gomes à frente do Governo.[7]

Em seu discurso político, o Governo do Estado do Ceará faz referência a princípios de um desenvolvimento sustentável, visando a produzir um equilíbrio ecológico, econômico e social. No Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo, a participação é vista como um instrumento, pelo qual se pode mudar a cultura política de clientelismo, que é, por sua vez, entendida como obstáculo para a modernização político-econômica. Os programas do Governo estadual voltados para a descentralização da política social – como é o caso sobretudo do sistema de saúde preventiva -, são considerados um êxito (v. Tendler 1998). Além disso, foi introduzido um *modelo de gestão participativa* que perpassa as diferentes instâncias representativas da sociedade (v. Leão de Andrade 1998, 136). Em 160 municípios, foram criados conselhos de

[6] No Brasil, os movimentos sociais crescem a partir de 1980.

desenvolvimento sustentável, que introduziram uma nova dimensão à participação. Além disso, algumas administrações municipais passaram a fomentar a participação popular no planejamento e na execução de projetos. Graças a estas experiências práticas com a introdução de estruturas participativas, o Ceará oferece um ótimo campo de pesquisa em estratégias de desenvolvimento sustentável.

Aqui vale indagar se a idéia de desenvolvimento sustentável é uma meta política adequada que ofereça subsídios para uma transformação fundamental. Em geral, desde os anos setenta, tem-se lamentado que a sociedade vem perdendo, mais e mais, seus subsídios de orientação (v. Zellentin 1978, 19). Com o colapso do socialismo real, viu-se surgir um vácuo teórico. Parece que nenhuma outra meta social tem validade, a não ser propiciar a todos os cidadãos a felicidade individual que é buscada em bens materiais. Mas uma advertência é feita contra este tipo de apego a valores materiais:

> "As pessoas necessitam de identidade, comunidade, incentivos e reconhecimento, além de amor e prazer. Ao se tentar satisfazer estas necessidades com coisas materiais, isto leva a uma fome insaciável por soluções aparentes para problemas reais. O vazio daí resultante é uma das forças motrizes do crescimento material" (Meadows 1992, 258).

Alguns autores defendem a idéia de que são necessários novos valores e novas metas, associados a uma mudança radical da forma de organização social e da interação com os sistemas ecológicos (v. Bateson 1985, Sachs 1993, Dowbor 1999, dentre outros). Tal procedimento encerra uma mudança sistêmica, acompanhada de transformações básicas nas formas de funcionamento e nas estruturas vigentes (v. Merkel 1999, 74).[8] Algumas abordagens teóricas mais recentes sobre o funcionamento de sistemas naturais e sociais questionam a visão de mundo, os valores e os objetivos até agora predominantes. Estas teorias têm por base uma mudança de

[7] Tasso Jereissati governou nos períodos de 1987 a 1991 e 1995 a 2002, enquanto Ciro Gomes o fez de 1991 a 1994.
[8] Para Meadows e Randers, esta "mudança sistêmica" significa a "transformação das cadeias de informação dentro de um sistema" (1993, 231). Wolfgang Merkel cita como exemplo o Brasil no período entre 1978 e 1985, na transição do governo militar para a democracia (1999, 74). Com a formalização da democracia através de uma nova constituição, esta mudança ainda está longe de ser concluída.

paradigma científico, o que já ocorreu em muitas disciplinas, como na Física, na Psicologia ou na Neurologia.[9] O pensamento linear e unidimensional é complementado através do pensamento interligado e multidimensional. Desta forma, o mundo é registrado como uma unidade e é possível reconhecer interações entre todas as coisas (v. Lovelook 1991; Capra 1997; Vester 1987). Partindo da teoria sistêmica, pode-se chegar a uma nova maneira de entender a dinâmica, as estruturas e as formas organizacionais de sistemas político-sociais (v. Prigogin 1993, Böcher 1996). No entanto, é preciso afirmar que o desenvolvimento de um entendimento mais profundo sobre as formas de funcionamento de tais sistemas – que poderia dar origem a uma orientação nos campos político e prática – ainda se mostra muito incipiente.

O planejamento do desenvolvimento pressupõe que é possível influenciar processos sociais e remetê-los a um determinado direcionamento. Esta questão do direcionamento, que vem sendo discutida pela teoria política, praticamente não é colocada na política de desenvolvimento, embora já se tenha mostrado, na prática, que intervenções na dinâmica de sistemas sociais raramente conduzem aos resultados desejados. As intervenções do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) nas economias de alguns países provocam efeitos tão negativos quanto aqueles produzidos por projetos destinados à integração de comunidades rurais no sistema econômico estabelecido (cf. Esteva 1992, 57). Não são solucionados, contudo, problemas de natureza estrutural, tais como a falta d'água, a carência de alimentos e de solos para o plantio. Na verdade, a melhoria das condições de vida da população rural são decisivas para a viabilidade futura da sociedade como um todo. Com base em E. F. Schuhmacher, pode-se afirmar que, enquanto não se viabilizar a vida no campo, o problema da pobreza no mundo permanecerá insolúvel e agravar-se-á cada vez mais. Desta forma, não é nas zonas urbanas dos países afetados (Schuhmacher 1977, 174) que se deverá buscar a solução. Ao contrário disso, a concentração dos

[9] V. Glossário.

esforços desenvolvimentistas nas cidades atraiu mais e mais pessoas em busca de empregos, provocando um crescimento das áreas urbanas. Por este motivo, interessam-nos sobretudo as estratégias desenvolvidas pelo Governo do Estado do Ceará e pelas administrações municipais cearenses que estão voltadas para o desenvolvimento sustentável das áreas rurais.

Faz-se mister afirmar que o conceito de desenvolvimento sustentável enquanto meta política praticamente não é questionado. A maioria dos governos e dos agentes sociais confessam-se adeptos do novo objetivo chamado *sustainable development*, e parece haver um consenso social de que este conceito encerra um novo modelo de desenvolvimento. Mas não implica existir um consenso sobre a maneira como deveria ser organizado um modelo sustentável. Devido à falta de uma definição precisa, este conceito pode ser entendido tanto como crescimento econômico sustentável quanto como processo de transformação social (v. Acselrad 1995). A imprecisão conceitual leva muito mais a um ocultamento de conflitos sociais do que à sua solução.[10]

Como o "desenvolvimento sustentável" possibilita a continuidade das políticas até agora postas em prática – através de medidas superficiais para a preservação ambiental -, sem oferecer nenhuma reorientação política, faz-se necessário, aqui, proceder a uma delimitação conceitual. Nos países de língua alemã, existe para o termo "sustentabilidade" (*Nachhaltigkeit*) uma clara definição, afinal de contas, na área de Engenharia Florestal, o termo significa efetuar um manejo tal que a existência da floresta não se veja ameaçada pelo corte de árvores (v. Fritz 1995, 7). Tendo em vista esta idéia, para se enfatizar a sustentação da base de vida natural – com o objetivo de garantir a sobrevivência e o desenvolvimento continuado da humanidade como parte do ecossistema vivo da Terra -, pode-se também falar de um "desenvolvimento sustentado": uma

[10] Para críticos como Helga Eblinghaus e Axel Stickler, sustainable development sugere uma forma de se ver a própria natureza e a própria vida, aprofundando-se a economização da natureza e das culturas. Fortalece-se a predominância do Estado, das organizações internacionais e de especialistas, a cargo de quem se deixa o poder de decisão sobre a definição

política baseada na sustentação representa uma clara rejeição à lógica de um sistema econômico que – em nome de um bem-estar material fictício – aceita a miséria de uma maioria da população mundial e a destruição da vida em nosso planeta.

As teorias sistêmicas oferecem princípios para a estabilidade de sistemas não apenas naturais mas também sociais. Além disso, torna-se evidente por que geralmente fracassam as tentativas de se construir poder e exercer controles através de um poder centralizado. Quanto a este aspecto, também já foi possível contar com uma contribuição vinda das teorias do caos, que não entendem "caos" como um estado negativo, mas como uma fonte de criatividade. Tal fato é constatado pelo sociólogo Wolfgang Böcher:

> "No estado do caos, muitos sistemas mostram-se mais facilmente manobráveis do que se apresentassem uma ordem fixa, cuja superação demandaria muito mais esforços. Além disso, pode-se muito bem afirmar que as sociedades podem reagir com maior flexibilidade e maior eficácia, caso se lhes permita uma maior auto-organização em seu interior. Para quaisquer processos de comando, isto tem como conseqüência que se renuncie à tentativa de compelir os fatos e os desenvolvimentos de nosso mundo através da violência, ou seja, praticamente com o martelo em punho, em uma determinada direção – e que se queira, finalmente, controlar tudo." (Böcher 1996, 90)

Um "desenvolvimento sustentado" segue o princípio, segundo o qual a sociedade não mais se organiza "de cima para baixo", de forma centralizada e autoritária, mas sim conforme a pluralidade social, em meio a um *processo dinâmico de tomada de decisões*. Deve-se permitir bastante espaço aos cidadãos, a fim de que possam determinar com autonomia a organização de sua convivência. Tal procedimento equivale ao *princípio elementar da auto-organização e da auto-regulação de processos vitais*, que Ilya Prigogin descreve como paradigma[11] de sistemas naturais, e que Wolfgang Böcher aplica a sistemas sociais (idem, 121). Na língua inglesa, designa-se este princípio através do conceito de *self-sustainability*, ou seja, *auto-sustentabilidade*. Desta forma, democratização e auto-organização tornam-se princípios de um desenvolvimento

---

da sustentabilidade. Por isso, os autores designam este conceito como "uma legislação social bismarckiana moderna", com a qual se tenta integrar potenciais de crítica na política dominante (cf. Eblinghaus 1996, 157).

[11] V. Glossário.

auto-sustentado.[12] Deve-se entender o desenvolvimento auto-sustentado como um processo coletivo e estruturado de forma descentralizada, através do qual a democracia ganha uma nova qualidade. As transformações desejadas não são mais definidas de fora para dentro, no âmbito de um projeto de desenvolvimento global, mas sim *internamente*. Isto significa que as ações são planejadas *in loco* pelas comunidades locais e coordenadas com as estruturas decisórias hierarquicamente superiores.[13] Ao contrário, as estruturas decisórias dominantes nos dias de hoje apresentam as seguintes características: ocorrem de fora para dentro e de cima para baixo, e o poder de decisão apresenta-se fortemente centralizado, autoritário e com ordem hierárquica de valores.[14]

Com freqüência, a participação é empregada como instrumento para se integrarem comunidades locais em projetos que não foram planejados nem desejados por elas próprias. Esta crítica conduz à introdução do conceito de *empowerment* através de iniciativas de auto-ajuda, entendendo-se esta expressão como "empoderamento" concedido a pessoas e grupos socialmente fracos que deverão obter o domínio sobre suas próprias vidas.[15] O *empowerment* orienta-se pelas necessidades das pessoas, mais do que a participação. Todavia, ambos os conceitos sofreram uma grande despolitização, ao serem adotados por instituições como o Banco Mundial. Assim sendo, enquanto instrumentos estratégicos, servem mais para integrar a população marginalizada no sistema dominante, ao invés de provocar um processo emancipatório.

Por sua vez, democratização e auto-organização são princípios que implicam uma transformação fundamental, através da mudança de valores, estruturas, padrões de relações e

[12] Para o presidente da International Association of Ecology (Intecol), Wolfgang Haber, a expressão inglesa "*self-sustainability*" é intraduzível.
[13] Isto corresponde à dupla estratégia "*de cima para baixo*" e "*de baixo para cima*" de Wolfgang Hein (Hein 1991, 23 e 31).
[14] Wolfgang Böcher chama a atenção para a diferença entre a hierarquização funcional em sistemas naturais e a ordem hieráquica de valores em sistemas sociais. Enquanto a hierarquia funcional tem como objetivo o funcionamento do todo, no caso da hierarquia de valores, quem ocupa o plano principal é o poder, através do qual os diversos elementos sentem-se mais importantes, deixando, dessa forma, de cumprir com sua verdadeira função (1996, 280/281).

metas. Uma mudança de orientação somente se faz possível em um sistema político em que os interesses individuais cedam frente aos interesses coletivos, permitindo, assim, que o princípio do poder seja substituído pela responsabilidade (v. Dustar 1996, 96).

Não raro, restringe-se a política a um sistema funcional fechado. Sistemas fechados têm a tendência a reagir apenas tardiamente a informações oriundas da sociedade – por exemplo, no tocante à destruição ambiental – , o que contribui para um distanciamento entre os cidadãos e a política, pondo em risco a estabilidade do sistema social.[16] Não obstante, a política é a esfera da vida social em que são tomadas decisões sobre prioridades e em que se encontram instrumentos, para se criar, manter ou transformar condições sociais (cf. Narr, 105, referindo-se a Karl Deutsch, Scharpf 1989, 19, Greven 1995, 265). Por este motivo, *sistema político* significa, aqui, uma estrutura integrada na sociedade, através da qual são regulados processos coletivos, mas sem se desligar da sociedade e sem ser superior a ela.

Jürgen Habermas (1983, 146) e Peter Hejl (v. cap. 2.3) definem sociedade como uma *rede de sistemas parciais autônomos*. Sociedades surgem através da formação de redes entre sistemas sociais, tanto dentro de espaços locais restritos quanto em contextos globais. Este modelo não pode ser transportado para o Brasil sem maiores problemas, uma vez que a autonomia dos sistemas parciais neste país se mostra, antes de tudo, bastante restrita, com estruturas sociais fracamente desenvolvidas. Conforme Helmut Willke (1995, 20), trata-se, muito mais, de sistemas com uma lógica própria, através dos quais se acaba dificultando o desenvolvimento de uma rede social, exatamente por tais sistemas se acharem autônomos. Desta forma, também é impedida a comunicação, através da qual, segundo Niklas Luhman, só então poderá se dar a constituição da sociedade (v. Luhmann 1985, v. tb. Hejl 1992).

[15] À semelhança do *empowerment*, a "ajuda à auto-ajuda" deverá contribuir para que as pessoas desenvolvam a capacidade de gerir autonomamente os processos de transformações locais.

Evita-se aqui o emprego do conceito de sociedade civil (*Zivilgesellschaft*), também conhecido no Brasil, embora já tenha longa tradição, desde que Hegel designou a esfera entre o Estado e a família como "sociedade cívica" (*bürgerliche Gesellschaft*, v. Hegel 1942, 285s.). Com isto, foi descrito, originariamente, o campo de tensão entre interesses individuais e coletivos, a partir do qual se justificava um "sistema de interdependência" (idem 286). Entrementes, a sociedade civil tornou-se um conceito, através do qual se constrói uma delimitação para conceitos como *Estado* e *Economia*. Contudo, trata-se de um conceito arbitrariamente normativo e suscetível a influências ideológicas (v. Schedler 1996, 9s). Com o mesmo significado, fala-se da sociedade "organizada", embora praticamente não se possa fazer uma distinção entre a sociedade não-organizada e a organizada. No final das contas, as diferentes formas de organização, conforme o ponto de vista, podem parecer caóticas ou ordenadas, caracterizando-se através de grande dinâmica e flutuações.

A discussão acerca do modelo de desenvolvimento posto em prática até os dias de hoje e acerca da democratização do sistema de desenvolvimento conduz, na parte teórica do livro, à abordagem teórico-sistêmica do desenvolvimento auto-sustentado e de sua importância para a transformação do sistema político. Através das estratégias utilizadas pelo governo do Estado do Ceará, a parte empírica mostra as conseqüências práticas das *contradições* existentes no desenvolvimento sustentável e as dificuldades enfrentadas pelo processo de transformação social na busca de um desenvolvimento auto-sustentado.[17]

Partindo de dois documentos centrais, o Relatório Brundtland e a Agenda 21, o primeiro capítulo questiona a adequabilidade do conceito de sustentabilidade para a formulação de abordagens teóricas, bem como se este conceito provocou uma *reorientação no seio da política*

[16] O sistema funcional político mostra reações sobretudo no tocante a datas de processos eleitorais, ao comportamento dos eleitores e à influência de atores cooperativos (Willke 1992, 7). Obedece ao código binário de governo e oposição (cf. Luhmann, 1990, 7).

de desenvolvimento. Ali são analisadas as reivindicações por uma democratização das instituições de desenvolvimento, o que está vinculado à discussão em torno da democratização e descentralização de processos deliberativos nas esferas nacional e local.

O segundo capítulo trata da mudança de paradigma, partindo de uma cosmovisão unidimensional, linear e material para um pensamento em sistemas multidimensionais interligados, criando-se, assim, uma nova base científica. Questiona-se até que ponto as abordagens calcadas na teoria sistêmica são aplicáveis a sistemas sociais e como a dinâmica de desenvolvimento de sociedades pode ser influenciada, de modo a se deixar guiar por novos valores e que fatores deverão, nesse caso, ser considerados.

No terceiro capítulo, discutem-se a *organização dos processos decisórios democráticos* e a função do governo e da administração pública. Ted Gaebler e David Osborne evidenciam o processo de transformação com base nas experiências obtidas com práticas inovadoras nos Estados Unidos (Gaebler/Osborne 1995). Além disso, outros conceitos, tais como a *democracia forte* de Benjamin Barber (1994) ou a teoria desenvolvida por Robert D. Putnam (1996) em "Making democracy work"[18] apontam princípios para a organização das tomadas de decisões democráticas e a interação entre o *capital social* – isto é, entre uma cultura cívica – e a administração das instituições políticas. Trata-se de como a democratização pode ser institucionalizada e, simultaneamente, como as instituições podem ser democratizadas.

Após estas reflexões teóricas, o quarto capítulo abordará as reformas do governo de Tasso Jereissati a partir de 1987, bem como as estratégias políticas que pela primeira vez foram condensadas no *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo* do Estado do Ceará (Ceará

[17] As análises empíricas abrangem o período destinado à pesquisa realizada no Ceará entre janeiro de 1996 e janeiro de 2000, com algumas atualizações efetuadas até abril de 2002.
[18] "Comunidade e Democracia, a experiência da Italia moderna".

1995). Em torno desta temática, podem-se analisar concordâncias e contradições entre as metas do governo e os princípios do desenvolvimento auto-sustentado.

O quinto capítulo verifica se o *modelo de participação social* adotado pelo governo estadual cearense realmente faz jus a suas propostas. Busca-se constatar se os conselhos participativos são integrados ao sistema governamental ou se, ao contrário disso, apenas têm a função de legitimar a política governamental.

As *estratégias das organizações internacionais* para o desenvolvimento sustentável no Ceará são objeto do sexto capítulo. Até que ponto os programas governamentais contribuem para a descentralização de processos deliberatórios, fomentando a auto-organização de comunidades locais no sentido de um desenvolvimento auto-sustentado?

Por último, o sétimo capítulo volta a questionar de que maneira os municípios nordestinos podem organizar o desenvolvimento local de maneira autônoma. Que margem de ação existe para *estratégias locais de desenvolvimento*? De que forma reformas podem ser adotadas, apesar de resistências políticas, e como podem ser desenvolvidas soluções estratégicas com a participação dos cidadãos?

Em busca de respostas a estas indagações, chegou-se a um processo cíclico, em que foi necessário atravessar diferentes fases, desde intensas pesquisas empíricas, passando por entrevistas, participação em seminários, conferências, reuniões de conselhos participativos, até viagens para acompanhamento de especialistas em desenvolvimento ao interior, bem como fases de trabalho especificamente teórico.[19] Paralelamente à bibliografia alemã e americana sobre os temas tratados, recorreu-se sobretudo a autores brasileiros e cearenses. Outrossim, através de uma

[19] De 1996 a 2002, foram realizadas, ao todo, 86 entrevistas com Secretários Estaduais, assessores de Secretarias Estaduais, funcionários públicos, Prefeitos, especialistas em desenvolvimento, funcionários de organizações não-governamentais, empresários, vereadores, cientistas, jornalistas e lideranças de comunidades locais. Além disso, participei de 77 seminários, encontros, reuniões, conferências, visitas etc. em Fortaleza, Recife, Juazeiro do Norte, Farias Brito, Crato, Quixadá, Aquiraz, Caucaia, Caridade, São Gonçalo do Amarante, Uruburetama, Jaguaribara, Jaguaretama, Pacajus, Horizonte, Baturité, Maranguape, Icapuí, Aracati e Teijuçuoca.

cooperação com o Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE), no ano de 1997, foi possível realizar um levantamento da situação das administrações municipais no Ceará. Outras importantes fontes de informações foram possíveis por meio de contatos pessoais com funcionários de organizações não-governamentais e do Governo estadual, bem como através de conversas informais no âmbito de eventos específicos. Ademais, a participação em um grupo de trabalho do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais (NEPS) do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará possibilitou um aprofundamento da discussão sobre as estratégias de desenvolvimento sustentável adotadas pelo governo cearense.

A análise da aplicação política de princípios de um desenvolvimento auto-sustentado restringe-se, aqui, a reformas dos governos, à restruturação da administração pública e a estratégias políticas de desenvolvimento. Todavia, isso não quer dizer que a organização deste processo seja uma tarefa que caiba unicamente aos governos ou às instituições responsáveis por ações de desenvolvimento. Ao contrário, importa sobremaneira que iniciativas da sociedade participem de forma construtiva da transformação das instituições políticas. Apenas dos responsáveis pelas tomadas de decisões políticas, em virtude da lógica de ação do sistema dominante, não se podem esperar muitas mudanças, como será mostrado, a seguir, mais pormenorizadamente.

A elaboração de fundamentos e diretrizes científicos destinados a uma reorientação da política revela-se uma tarefa premente. Seguindo esta linha de pensamento, o presente livro pretende contribuir para uma reelaboração construtiva de abordagens teóricas e práticas que tratam da preservação de nossa existência e da construção de um mundo melhor para todos.

I

DIMENSÕES SÓCIO-POLÍTICAS

DE UM DESENVOLVIMENTO

AUTO-SUSTENTADO

-1-

Desenvolvimento Sustentável:
Um conceito viável para uma reorientação política?

Desenvolvimento é um pérfido mito, cuja mera existência ameaça a maioria da população mundial, pois transforma sua grave situação em um pesadelo crônico – eis a humilhante modernização da pobreza.
Gustavo Esteva

Atualmente, a maioria dos governos declara o seu interesse em preservar o ecossistema global e construir um novo equilíbrio. Com este intuito, não se deve mais apenas fomentar unilateralmente o crescimento econômico, mas também levar em consideração as dimensões sociais e ecológicas do desenvolvimento. Esta adesão ao conceito de desenvolvimento sustentável como meta política é uma resposta à crise global, com que se vê confrontada a Humanidade. Surgiu de uma crítica fundamental ao sistema, feita ao modelo eonômico dos países industrializados, que é visto como causa do desequilíbrio social e dos perigos ecológicos. Com adoção deste novo conceito pelo discurso da política de desenvolvimento, produziu-se uma atenuação desta crítica, pois parece se ter aceitado a tese de que é necessário um novo modelo de desenvolvimento. Por esta razão, coloca-se o seguinte questionamento: até que ponto os objetivos ligados ao conceito de desenvolvimento sustentável transformaram substancialmente a política de desenvolvimento? Será que ele realmente permite uma reorientação política voltada para um outro modelo de desenvolvimento?

Este capítulo introduz o debate internacional, tomando por base dois documentos centrais: o *Relatório Brundtland* e a *Agenda 21*. Considerando-se os objetivos traçados pelas instituições internacionais surgidas após a Segunda Guerra Mundial, serão mostradas as dificuldades que se devem enfrentar, ao se abandonar a lógica do modelo de desenvolvimento vigente até hoje. Por

último, serão analisadas as reivindicações que visam a uma democratização das instituições e dos processos decisórios políticos, através da qual deverão ser desencadeadas transformações estruturais no sistema de desenvolvimento.

1.1. Do Relatório Brundtland à Agenda 21 – uma introdução ao debate sobre desenvolvimento sustentável

Na última década, o conceito de *sustainable development* tornou-se objeto de um número quase incalculável de publicações, conferências e seminários. Pela primeira vez, parece ter sido encontrado um denominador comum que permita a compreensão entre representantes dos governos e da Economia, cientistas, ambientalistas, instituições de política de desenvolvimento, organizações não-governamentais (ONGs) e outros atores sociais.[20] O processo de discussão contribuiu para uma aproximação entre os diversos atores envolvidos, que se dedicam às vastas áreas temáticas de meio ambiente e desenvolvimento e reconheceram seus interesses comuns (cf. Hauff 1987, 48).[21] Simultaneamente, os pontos conflitantes também foram ficando mais evidentes. No entanto, a discussão praticamente não sofreu uma politização, optando-se por elaborar resultados concretos mediante um determinado pragmatismo. Como foi constatado por Helga Eblinghaus e Armin Stickler em seu estudo crítico "Sustentabilidade e Poder", em virtude da crise, todas as diferenças ideológicas e políticas são declaradas nulas. Trata-se de cooperação, novas alianças e metas comuns (Eblinghaus 1996, 39). Contudo, é questionada a base em que se realiza uma cooperação desta natureza, afinal de contas, *sustainable development* representa uma *antítese* da meta de desenvolvimento modernizador ainda vigente e investiga a lógica do sistema econômico dominante. Na verdade, trata-se de um tema bastante explosivo do ponto de vista

[20] Neste processo, também se vê a participação de partidos políticos, sindicatos e igrejas. Na Alemanha, cada um destes atores assume posicionamentos próprios.

político. Isto nos leva a concluir que, diante da crise global, o desenvolvimento sustentável é um símbolo da necessidade de um outro desenvolvimento, motivo pelo qual este conceito acaba não sendo questionado formalmente. Como não existe uma definição clara para o conceito de desenvolvimento sustentável, sua indefinição e seu caráter transigente ao mesmo tempo possibilitam uma interpretação qualquer, como a expressa pelo ex-consultor para o meio ambiente do Banco Mundial, Herman E. Daly: *Sustainable development is a term that everyone likes, but nobody is sure of what it means* (...)"[22] (Daly 1996, 1). Para Eblinghaus e Stickler, isto não é um acaso nem uma falha do conceito, mas sua característica essencial e central (Eblinghaus 1996, 37). Contudo, as extensas análises teóricas sobre os complexos contextos entre os múltiplos sintomas de crises, que afetam todos os setores da sociedade, não apenas produziram justificativas normativas para mostrar que um desenvolvimento sustentável *deveria* ser economicamente eficaz, ecologicamente compatível e socialmente justo (cf. Altvater 1992, 224), mas sim que *deverá* sê-lo. Desta forma, estabeleceu-se um novo imperativo político. Com isso, do ponto de vista formal e normativo, este conceito dá origem ao consenso de que é necessário transformar as estruturas sociais e os direcionamentos das metas, enquanto, do ponto de vista substancial, é objeto de discussões muito controversas. O debate se apóia principalmente em dois documentos que são reconhecidos internacionalmente, nas mais altas esferas governamentais, como marcos orientadores:

- o documento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED), que ficou conhecido como **Relatório Brundtland**, foi publicado na Alemanha em 1987, por Volker Hauff, sob o título *Nosso Futuro Comum* (Hauff 1987). No ano de 1983, as Nações Unidas incumbiram esta comissão internacional independente, presidida pela então Primeira-Ministra norueguesa Gro Harlem

[21] Durante o processo da Rio-92, no Rio de Janeiro, chegou-se a uma aproximação entre grupos de ambientalistas e instituições responsáveis pela política de desenvolvimento, mas que, devido a diferentes concepções e abordagens, acabaram enfrentando dificuldades para trabalharem juntos.

Brundtland e do sudanês Mansour Khalid, de elaborar um programa internacional referente a transformação enquanto conceito estratégico da crise global.[23] A comissão era composta por 22 membros, dentre os quais, políticos, cientistas, juristas e diplomatas de todas as partes do mundo, que retomaram o conceito de *sustainable development* e motivaram o debate internacional. De forma abrangente, o relatório analisa os problemas existentes no globo. No entanto, a elaboração de estratégias para solucionar os problemas detectados mostrou-se um tanto vaga, restringindo-se a apelos lançados aos governos nacionais, conclamando-os a aderir à cooperação internacional (cf. Harboth 1993, 47).[24]

- a **Agenda 21** – Programa de Ação para o Século XXI, aprovado por 176 países presentes à Rio-92. A Agenda 21 recomenda 2.500 medidas voltadas ao fomento do desenvolvimento sustentável, assume uma posição frente a questões sociais e econômicas e estabelece metas para a preservação e o manejo de recursos naturais. A realização da Agenda 21 deverá ocorrer mediante o engajamento de todos os segmentos da sociedade. O programa, elaborado com a participação de instituições internacionais, organizações não-governamentais e cientistas, dentre outros, não tem vinculação jurídica, apenas um caráter de apelo.

O **Relatório Brundtland** é um elo de uma cadeia de conferências, publicações e eventos internacionais, que tiveram como tema central o modelo de desenvolvimento global e suas conseqüências. Em escala internacional, este processo teve início no ano de 1972, quando foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, após a publicação do relatório do Clube de Roma, intitulado "Os Limites do Crescimento", que foi o primeiro a suprir a opinião pública de informações sobre a problemática ambiental global. Considera-se a

[22] **Nota do tradutor**: "Desenvolvimento sustentável é um termo de que todos gostam, mas que ninguém sabe ao certo o que quer dizer (...)".
[23] A primeira tentativa de abordagem da problemática ambiental como questão de política internacional partiu da Suécia no ano de 1968 (Römpcyk 1979, 12).
[24] Para Ernst Ulrich von Weizsäcker, a informação mais importante, que foi elaborada e difundida em todo o mundo através do Relatório Brundtland, foi o fato de a transferência de capitais do Hemisfério Sul para o Hemisfério Norte, ocorrida em finais da década de oitenta, ter sido maior que do Hemisfério Norte para o Hemisfério Sul (1994, 122).

Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo o início da política ambiental internacional, por ter motivado muitos governos nacionais a instalar ministérios para a pasta do Meio Ambiente e por ter estimulado o surgimento de novas instituições de política ambiental em todo o mundo.[25]

No ano de 1974, foi realizado um simpósio no México, a cargo de duas organizações das Nações Unidas: PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e CNUCD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em que foram discutidas questões ligadas ao comportamento populacional decorrente da pobreza, à degradação ambiental e ao consumo excessivo nos países industrializados.[26] A *Declaração de Cocoyoc* enfocou *a satisfação das necessidades básicas* da população dos países do Terceiro Mundo, adotando esta necessidade premente como uma nova meta a ser perseguida no cenário da política de desenvolvimento internacional (cf. Nuscheler 1987, 27).[27]

Por aquela época, surgia a abordagem do *ecodesenvolvimento*, que foi divulgada através do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Esta tese foi defendida, dentre outros, pelo economista social francês Ignacy Sachs, que destacava a multidimensionalidade do desenvolvimento através de suas dimensões sociais, ecológicas, econômicas, espaciais e culturais (Sachs 1993, 25ss.) Com a nova abordagem, abriu-se espaço para propostas bastante amplas. Os países deveriam tentar satisfazer as necessidades básicas de sua população, utilizando os recursos existentes no próprio país, sem copiar o estilo de consumo

[25] Através de seu livro "Silent Spring", lançado nos Estados Unidos em 1962, Rachel Carson alertara, pela primeira vez, para os perigos do uso indiscriminado de pesticidas, dando seu contributo para o surgimento de movimentos ambientalistas.

[26] Estes temas foram objeto de investigação em muitos documentos e resultaram em planejamentos alternativos de desenvolvimento e nos chamados "modelos mundiais", como se pôde constatar, por exemplo, no Relatório da Fundação Bariloche (v. Nuscheler 1987, 27).

[27] Com referência a esta temática, Franz Nuscheler faz a seguinte observação: "(...) em muitos casos, apenas se colocou uma nova etiqueta na política antiga" (1987, 27).

dos países industrializados.[28] Tratava-se de desenvolver um sistema social, em que a garantia de empregos adequados, a segurança social, a qualidade das relações humanas e o respeito às diferenças culturais assumiam uma posição de destaque. Além de programas de preservação dos recursos naturais e ambientais, e das medidas educacionais necessárias, a nova abordagem já reivindicava a participação dos indivíduos envolvidos, tanto na definição de metas quanto na consecução de medidas (cf. Käble 1992, 44/45).

Após a divulgação do conceito de *desenvolvimento sustentável* através do Relatório Brundtland, a noção de ecodesenvolvimento caiu em esquecimento.[29] Todavia, o exame integrativo das diferentes dimensões do conceito de desenvolvimento acabou se tornando também um critério qualitativo da *sustentabilidade*, ficando evidente sua diferença em relação aos antigos conceitos unidimensionais e lineares de desenvolvimento (cf. Kreibich 1997, 91). Neste sentido, pode-se considerar que o Relatório Brundtland fez uma série de concessões, ao admitir, por um lado, a necessidade de um outro modelo de desenvolvimento, mas, por outro, ao mesmo tempo, atenuando a crítica ao modelo vigente, ao considerar que tal modelo podia ser conciliado com um desenvolvimento sustentável.

Praticamente todo autor que tentar definir *sustainable development* ver-se-á obrigado a se deter sobre sua definição mais citada, que é aquela registrada no Relatório Brundtland:

> "*Desenvolvimento sustentável* é o desenvolvimento que satisfaz às necessidades do presente, sem pôr em risco a satisfação das necessidades de futuras gerações". (Hauff 1987, 46)

Do ponto de vista político, a definição deste conceito foi adotada positivamente por todos os lados, afinal de contas – como o próprio relatório constata -, ela dá margem às mais diferentes interpretações. Ao mesmo tempo, reconheciam-se, com esta definição, dois novos fatores políticos:

[28] Este conceito de *self-reliance* (autoconfiança) foi introduzido no debate acadêmico por Dieter Senghaas, no sentido de "desenvolvimento autocêntrico" (v. Nuscheler 1987, 333).

por um lado, o direito das gerações vindouras ao desenvolvimento – e, com isso, *o reconhecimento das conseqüências advindas das decisões políticas a longo prazo*; por outro lado, a necessária *preservação e a gestão econômica de recursos não-renováveis,* que formam a base da satisfação das necessidades das gerações futuras.

Em princípio, o Relatório Brundtland parte da tese de que o modelo de desenvolvimento global ora vigente, com seu modelo de produção e consumo, não é exeqüível em função dos limites ecológicos, e que se faz necessário trilhar um novo caminho. Para tanto, a Comissão Mundial analisa os problemas internacionais nos campos do meio ambiente e do desenvolvimento, cujo contexto mais restrito passa a ser evidenciado. Trata-se, em primeira linha, de interesses dos países industrializados e dos países em vias de desenvolvimento, enfatizando-se, todavia, a necessidade de uma cooperação com base em parcerias. Com reserva diplomática, foram elaboradas propostas de solução, o que Hans-Jürgen Harboth justifica, partindo da gênese desta problemática, pois a Comissão havia envidado esforços, no intuito de assegurar a maior diversidade de opiniões possível. Foram realizadas, em diversos países, audiências públicas, em que não apenas especialistas, mas também indivíduos afetados por problemas ambientais tiveram a oportunidade de ser ouvidos (Harboth 1993, 48).

No plano do conteúdo, o Relatório Brundtland menciona o crescimento demográfico em primeiro lugar. Com isso, o comportamento ambiental e populacional condicionado pela pobreza assume uma posição de destaque. Por seu turno, a produção industrial só aparece em quinto lugar.[30] Eliminar o fenômeno da pobreza em massa é visto como uma primeira meta e um pré-requisito de um desenvolvimento preservador do meio ambiente. Para alcançar este objetivo, faz-se necessário o crescimento econômico contínuo, tanto para os países em desenvolvimento quanto para os países

[29] Neste contexto, a Comissão Brundtland adotou um conceito que foi empregado pela primeira vez em 1980 no documento "World Conservation Strategy" (Estratégia Mundial de Conservação), publicado pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) (Haber 1995, 18).

[30] Ao se debater questões demográficas, reprimem-se outras causas políticas, tais como a distribuição de terras e a política agrária, através das quais um número cada vez maior de pessoas são levadas a habitar regiões ecologicamente sensíveis

industrializados.[31] Hans-Jürgen Harboth deixa claro o círculo vicioso existente na cadeia argumentativa:

- os países em desenvolvimento necessitam de crescimento econômico, a fim de erradicar a pobreza absoluta;
- este crescimento econômico depende da demanda de importação por parte dos países industrializados;
- todavia, é preciso restringir tal demanda, sobretudo no que tange a matérias-primas; e, portanto, esta demanda não será suficiente para os países em desenvolvimento;
- os países em desenvolvimento têm, pois, de erradicar a pobreza, a fim de fomentar o crescimento;
- no entanto, para erradicar a pobreza, é necessário crescimento (cf. Harboth 1991, 67s.).

A Comissão Brundtland calculou a taxa de crescimento da renda *per capita* que será necessária, para se reduzir a proporção de pobreza de 50 para 10%, no período compreendido entre os próximos 18 a 70 anos (Hauff 1987, 55). Deve-se sobretudo elevar o nível de consumo e de produção das camadas economicamente inferiores, ao invés de baixar o nível excessivo do consumo de energia e materiais das classes mais altas (cf. Haavelmo/Hansen 1992, 42). Robert Goodland acredita que:

> "(...) seria improvável que o mundo viesse a suportar uma duplicação da Economia, e muito menos uma quintuplicação ou decuplicação do crescimento, como sugere o Relatório Brundtland (...)" (Goodland 1992, 16).

Desde muito, não existe mais unanimidade entre os especialistas a respeito do crescimento econômico enquanto meta (cf. Simonis 1990, 9). Já nos idos de 1973, o então presidente do Banco Mundial, McNamara, alertava para a crescente *pobreza absoluta* que se instalava, apesar dos consideráveis êxitos de crescimento (v. Nuscheler 1987, 25). Em 1980, o *Relatório Brandt*, elaborado pela Comissão Independente sobre Questões Internacionais de Desenvolvimento atendendo a solicitação de McNamara, também tecia críticas ao fato de as ideologias do

---

como, por exemplo, a Amazônia (v. Grießhammer 1989, 152). Vandana Shiva vê um falseamento da causalidade no fato de a pobreza ser vista como causa da degradação ambiental, mas não de dominação global (Shiva 1994, 179).

[31] De acordo com Herman E. Daly, ainda no ano de 1992, o Banco Mundial mencionou a pobreza, em *seu World Development Report* intitulado *Development and Environment*, como causa da destruição ambiental, apontando mais crescimento como solução para o problema (1996, 5).

crescimento do Hemisfério Norte pouco se terem dedicado à qualidade do crescimento (v. Nuscheler 2000).[32] Neste meio tempo, a Economia mundial já ultrapassou a barreira dos 20 trilhões de dólares, ostentando um crescimento médio anual de 3,7% no período de 1970 a 1996.[33] Com isso, a produção mundial atingiu um nível que seria suficiente para atender as necessidades básicas da população mundial, pois uma renda *per capita* de US$ 4.500 seria suficiente para oferecer uma vida humanamente digna a todos os cidadãos do planeta.[34] Ao contrário do que se tem argumentado, havendo uma distribuição de renda mais justa, nem um crescimento zero eternizaria o estado de pobreza em massa para sempre e nem deixaria os pobres entregues à sua própria sorte.

Não obstante, representantes das mais diferentes correntes ideológicas continuam a considerar necessário o crescimento econômico. Quanto crescimento é necessário para se possibilitar qualidade de vida para todos? Esta questão determinou o conteúdo do debate sobre o desenvolvimento sustentável. Segundo Harboth, isso levou a uma argumentação que:

> "(...)em caso de dúvidas, legitima tudo o que promete crescimento econômico, dificultando, a princípio, toda e qualquer discussão séria sobre limites – ecologicamente justificados – de crescimento, sobre crescimento qualitativo ou até crescimento zero, bem como sobre a eliminação de possíveis desenvolvimentos excessivos ou errôneos, sobretudos nos países industrializados (...)" (Harboth 1992, 241).

Enquanto a literatura especializada discute, em pormenores, estratégias de conciliação entre a Economia e a Ecologia, vai-se negligenciando a questão da realização política do desenvolvimento sustentável, que foi levantada no Relatório Brundtland. Exige-se uma vinculação entre Meio Ambiente e Economia em processos decisórios e uma maior

[32] O relatório destaca os interesses comuns dos países em assegurar a sobrevivência da Humanidade. Segundo a Comissão, o processo de desenvolvimento também ainda não estaria concluído nos países industrializados. Ainda hoje, aquelas estratégias que apontavam para o futuro podem ser consideradas como definidoras dos rumos a serem seguidos. Afirmações centrais do Relatório Brandt foram incorporadas à Agenda 21 (v. Nuscheler 2000).
[33] FMI, World Economic Outlook 1995.
[34] Cálculos de Ladislau Dowbor 1996.

responsabilidade pelas conseqüências de decisões tomadas (v. Hauff 1987, 68).[35] O relatório aborda, detalhadamente, a transformação institucional e jurídica necessária para estes objetivos e aponta os seguintes problemas:

- inobservância de critérios econômicos e ecológicos em processos decisórios, em favor de interesses individuais ou de grupos;
- fé cega em soluções científicas;
- pouca visão para captar as conseqüências, a longo prazo, de decisões tomadas;
- imobilidade das instituições;
- forma de organização muito setorializada com metas particulares;
- "fragmentação da responsabilidade", decorrente deste último fator (v. Hauff 1987, 67s.)

Em um outro trecho, o autor afirma o seguinte:

> "Tendencialmente, estas instituições são independentes e díspares, e trabalham segundo diretrizes relativamente estreitas, em processos decisórios fechados. As instituições responsáveis pela gestão de recursos naturais e pela proteção ambiental são institucionalmente separadas das responsáveis pela gestão econômica. A realidade de sistemas econômicos e ecológicos intrincados não mudará; a política e as instituições competentes terão de mudar" (...) (idem, 304).[36]

Segundo este raciocínio, um desenvolvimento sustentável exige uma *modificação dos marcos jurídicos e institucionais*, cuja base é constituída pelo direito a um meio ambiente saudável. Além de leis que permitam fazer prevalecer os interesses comuns, considera-se necessário possibilitar a *participação da sociedade em processos decisórios*. Aqui, ganham destaque sobretudo as comunidades locais, cujas experiências deveriam ser aproveitadas para a gestão dos recursos naturais. Supõe-se que a regulamentação sobre o uso dos recursos locais poderia

[35] Vide p.ex. Hans Immler: *Welche Wirtschaft braucht die Natur? Mit Ökonomie die Ökokrise lösen* [De que Economia precisa a Natureza? Resolver a Ecocrise com Economia], 1993; Udo Ernst Simonis: *Harmonisierung von Ökonomie und Ökologie* [Harmonização de Economia e Ecologia. Perspectivas de uma Economia Ecológica], 1985; Frank Beckenbach (org.): *Zwischen Enthropie und Selbstorganisation. Perspektiven einer ökologischen Ökonomie* [Entre Entropia e Auto-Organização. Perspectivas de uma Economia Ecológica], 1994; Willy Bierter: *Wege zum ökologischen Wohlstand* [Rumos para um Bem-Estar Ecológico], 1995.

[36] Esta constatação somente deve ser contrariada, por colocar sistemas econômicos e ecológicos em um mesmo patamar, afinal de contas, os sistemas econômicos são organizados pelos indivíduos, seguindo, portanto, regras que podem muito bem ser alteradas, enquanto isso não acontece com sistemas ecológicos.

> "(...) alcançar o maior êxito, se houvesse uma descentralização da gestão dos recursos, dos quais dependem as comunidades locais, e se estas comunidades tivessem algo a dizer quanto á utilização destes recursos. Também será necessário fomentar iniciativas cidadãs, empoderar organizações públicas e fortalecer a democracia local" (idem, 68).

Dentre as possíveis estratégias, poder-se-iam citar as seguintes:

- descentralização da gestão de recursos;
- fomento de iniciativas cidadãs e de organizações públicas;
- fortalecimento da democracia local;
- enquetes e audiências públicas envolvendo grandes projetos ou
- plebiscito, no caso de grandes projetos com grande impacto ecológico (idem).

Fazendo frente às múltiplas estratégias do Relatório Brundtland, desenvolvidas com base em um interesse comum de preservar o meio ambiente, encontram-se os interesses individuais no lucro econômico – e, conseqüentemente, do poder econômico e político sobre propriedade privada e propriedade pública -, a que faz menção o relatório em uma outra parte (idem, 51). A disputa entre *interesses individuais e coletivos* ocorre tanto em nível local quanto nacional e internacional. Ao mesmo tempo, houve um aumento da *dependência recíproca* em todos os níveis, mas, na esfera internacional, inexiste uma instância capaz de solucionar os conflitos de interesse. Ademais, os grupos e atores locais perderam, sobremaneira, a oportunidade de participar ativamente dos processos decisórios. O relatório atribui a *perda de responsabilidade* ao progresso tecnológico, à privatização de propriedades rurais públicas, ao rompimento dos direitos municipais sobre os recursos e à ampliação do comércio e da produção (idem 1987, 51). Acompanhando esta evolução, também continuou a ocorrer, nos últimos anos, uma restrição das possibilidades dos governos em salvaguardar os interesses nacionais e controlar a exploração dos recursos territoriais. Por conseguinte, os efeitos das relações econômicas internacionais e do comércio exterior em crescimento acabaram provocando um problema de proporções globais (idem). Por último, coloca-se o seguinte questionamento:

> "(...) Como as pessoas podem, no mundo real, ser convencidas ou movidas a agir no interesse comum?"

Para a Comissão Brundtland, a resposta a esta pergunta reside tanto na Educação quanto no desenvolvimento de instituições e de marcos jurídicos. No entanto, é importante que contextos ligados a esta temática, tais como o direcionamento das metas, o próprio conceito de desenvolvimento ou modelo de crescimento dominante, sejam discutidos a fundo (idem 49).

Agenda 21. Na Conferência das Nações Unidades sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro e estilizada como um "ponto de mutação histórico", foram assinados dois tratados internacionais (Convenção sobre Mudanças Climáticas e Convênio sobre a Diversidade Biológica), duas declarações de princípios (Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e Declaração de Princípios sobre o Uso de Florestas) e um programa de ação para um desenvolvimento sustentável em escala mundial (v. Keating 1993, 4). O Programa de Ação, designado como Agenda 21, é considerado o documento mais importante da Cúpula da Terra, pois serve como instrumento argumentativo para efetuar a transformação das diretrizes políticas em diversos níveis.[37] A Agenda 21 detalha estratégias e medidas a serem realizadas em diferentes áreas de problemas. Em primeiro lugar, aparece o *combate à pobreza*, seguido da *mudança dos padrões de consumo*. Neste contexto, é mencionado o modelo de produção equivalente (cf. BMU 1993, 22ss.). Com vistas a uma melhoria da cooperação internacional são endereçados apelos normativos aos governos dos diferentes países, levando-se em consideração os interesses comuns pela salvaguarda dos recursos naturais, bem como a dependência recíproca existente entre os países (idem, 10). Não obstante, os interesses dos diferentes Estados e as suas dependências são bastante distintos. No que tange às novas abordagens de ações globais, os governos reconhecem que se deve "(...) [buscar] a combinação

dos diversos elementos do sistema econômico mundial com a necessidade dos indivíduos por um meio ambiente natural seguro e estável". Por este motivo, faz-se necessário alcançar "(...) um consenso no ponto de interseção entre as áreas de Meio Ambiente, Comércio e Desenvolvimento" (idem).

Aqui também fica em aberto a perspectiva de se conseguir uma harmonização entre o sistema econômico internacional e as necessidades humanas. A *liberalização do comércio* deverá servir como estratégia, sem deixar transparecer como poderão ser equacionadas, no mercado mundial, as condições estruturalmente desiguais entre países industrializados e países em desenvolvimento.[38] Os debates em escala global convergem para o argumento de que o modelo de desenvolvimento dos países industrializados foi tão bem-sucedido e permitiu a suas populações um padrão de vida tão elevado, que praticamente não se pode negar a outros países a oportunidade de enveredarem pelo mesmo caminho. Só que estes países não mais dispõem dos mesmos recursos naturais de que fizeram uso os países industrializados em seu processo de industrialização.[39] Este dilema impede o andamento das negociações internacionais, de modo que os progressos alcançados, diante da premência dos problemas globais, mostram-se bastante reduzidos. A celebração de acordos internacionais é dificultada por determinados grupos empresariais e setores industriais inteiros, cujos interesses são protegidos pelos respectivos governos nacionais.[40]

---

[37] De acordo com cálculos da Secretaria da CNUMAD, a implementação da Agenda 21 custaria aproximadamente 600 bilhões de dólares todos os anos. Aos países industrializados, caberia assumir 125 bilhões de dólares, que corresponderiam aos 0,7% do PIB há muito prometidos como ajuda para o desenvolvimento (von Weizsäcker 1994, 122).

[38] Uma única frase faz referência à questão do endividamento externo dos países em desenvolvimento, às barreiras comerciais e às relações de troca (cf. BMU 1993, 10).

[39] O acúmulo de capitais por parte dos países industrializados baseia-se na exploração dos recursos dos países colonizados, bem como na exploração da mão de obra – antigamente havia escravos, e atualmente existem os sub-empregos, que contribuem, nestes países, para um aumento das taxas de lucros.

[40] As negociações em torno da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, por exemplo, têm-se mostrado bastante complicadas, pois sobretudo a indústria automobilística, que representa um dos pilares sustentadores da indústria ocidental, seria afetada. Nos Estados Unidos, um *lobby* industrial luta contra medidas de proteção climática, disseminando desinformação e omitindo informações, como é muito bem descrito por Ross Gelbspan em *Der Klima-Gau, Erdöl, Macht und Politik* [A Catástrofe Climática, Petróleo, Poder e Política] (Gelbspan 1998, v. tb. Flavin 1997, 27).

Enquanto não se pode falar de muitos progressos em nível global, a esfera decisória local vem ganhando importância na área de desenvolvimento sustentável. Embora a implementação da Agenda 21 seja vista, em primeira instância, como uma tarefa dos governos nacionais, confere-se *um papel-chave aos governos municipais neste processo*, pois:

> "(...) enquanto esfera política e administrativa mais próxima dos cidadãos, eles desempenham um papel decisivo na informação e mobilização da opinião pública, sensibilizando-a para um desenvolvimento sustentável compatível com o meio ambiente (...)" (BMU 1992, 231).

Outrossim, a Agenda 21 confere uma grande importância às organizações sociais. A *participação nas tomadas de decisão* é considerada um dos *requisitos básicos* do desenvolvimento sustentável, pois o contexto da política ambiental e de desenvolvimento faz surgir (...) a *necessidade de novas formas de participação* (...). Sobre esta temática, ressalte-se ainda:

> "Para tanto, é necessário que indivíduos, grupos e organizações cooperem na consecução de avaliações de impacto ambiental, e que sejam instruídos a participar dos processos decisórios, sobretudo naqueles que venham, eventualmente, a afetar a comunidade em que vivem e trabalham (...)" (idem 217).

Esta participação um tanto passiva em projetos públicos deverá gerar uma parceria. Nesse sentido, deverão ser considerados os seguintes aspectos:

- aumento da quota-parte de mulheres envolvidas nos processos decisórios e atendimento das reivindicações levantadas nos debates em torno de relações de gênero;
- integração dos jovens nos processos decisórios e criação de programas especiais para crianças;
- atenção para os conhecimentos e as experiências, bem como os interesses específicos das populações indígenas;
- fortalecimento da cooperação entre organizações não-governamentais (ONGs) e organizações internacionais, repartições estatais e locais;
- fomento à participação dos trabalhadores e dos sindicatos na organização da política nacional e internacional;
- interação entre governos e iniciativa privada, visando à implementação de princípios e critérios próprios do *desenvolvimento sustentável*;
- participação de cientistas e técnicos, conforme suas competências, na construção de bases de uma consciência ética;
- fomento à criação de organizações de trabalhadores rurais e sua integração nos processos descentralizados de tomada de decisão (idem 218ss.).

Com a Agenda 21, novos atores políticos foram oficialmente incluídos na formação do processo de desenvolvimento, enquanto se abandonava a idéia de que os governos nacionais seriam praticamente os únicos responsáveis e iniciadores dos processos de desenvolvimento.

É sobretudo em seus efeitos que deverá ser buscado o significado da Agenda 21, da mesma forma que o da Rio-92. No processo preparatório para a CNUMAD no Rio de Janeiro, ONGs nacionais e internacionais tiveram uma importante participação na elaboração do Progama de Ação. Além disso, contou-se com a participação de diversas organizações de grande porte, tais como Igrejas e sindicatos, fazendo surgir um intercâmbio de informações e experiências que fomentou uma conexão mundial dos atores envolvidos.

Este processo foi concretizado sobretudo na esfera municipal, mediante o convite para que cada município elaborasse uma *Agenda 21 local*, o que já se logrou realizar em cerca de 1.800 cidades de 64 países por todo o mundo.[41] Em muitas cidades, este fato pôs em marcha um processo consultivo entre cidadãos, organizações locais, empresariado, bem como organizações ambientalistas e de política de desenvolvimento, que passaram a elaborar planos de soluções para os diferentes problemas de cada município. Também ocorreu um fortalecimento da *conexão* intermunicipal, objeto da Agenda 21, gerando, assim, associações entre municípios e formando diversas organizações, dentre as quais se podem citar: a *Towns and Developments*, o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI) ou a Aliança Climática [das Cidades Européias com os Povos Indígenas da Floresta Tropical para a Proteção da Atmosfera Terrestre].[42] O desenrolar destes processos é bastante promissor, como destacou a diretora do ICLEI, Monika Zimmermann, pelos seguintes motivos:

[41] Dados de um levantamento do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI) (Zimmermann 1997, 69).
[42] Da Aliança Climática, faziam parte, em abril de 1994, 313 cidades da Alemanha e da Holanda, mas também municípios da Itália, Áustria, Suíça e de outros países europeus (Széll 1994, 15).

> "(...) nunca se viu antes, no mundo, um movimento de municípios que, adaptando-se às condições locais, mas comungando um pensamento e adotando uma conexão global, passaram a discutir e a realizar metas e medidas voltadas para um desenvolvimento futuro sustentável (...)" (1997, 70).

Em sua relevância política, o *efeito mobilizador* das informações que foram divulgadas no contexto da Rio-92 não deve ser subestimado, como se tem podido constatar no Brasil, país-anfitrião da Cúpula da Terra. Aqui, durante muito tempo, a proteção ambiental foi fortemente negligenciada, sobretudo devido ao fato de os recursos naturais existentes neste país-continente parecerem incomensuráveis. A Floresta Amazônica era vista como um entrave para o desenvolvimento de uma indústria moderna. Pesquisas realizadas após a Rio-92 mostraram que a maior parte dos entrevistados passou a ter uma maior consciência ecológica. Dois terços da população não aceitam a poluição ambiental em troca de novos postos de trabalho, e aproximadamente 95% dos brasileiros consideram a educação ambiental um requisito para mudanças.[43] Após a industrialização provocar um aumento da pobreza em massa e o neoliberalismo não mostrar nenhuma alternativa, a Ecologia passa a ser contemplada como projeto de mobilização social (cf. Leitão 1992, 157s.). Com a Rio-92, as ONGs engajadas nas áreas social e ambiental foram fortalecidas e ampliaram sua cooperação, formando o Fórum Brasileiro das ONGs e dos Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que organiza encontros nacionais e edita publicações.[44]

O processo iniciado a partir da Rio-92 não pode ser considerado concluído, como foi expresso na declaração firmada no Rio de Janeiro pelas organizações não-governamentais, em que se faz o seguinte balanço:

> "Após a Conferência do Rio 92, não será mais possível para governos e instâncias públicas tomar decisões sobre nosso futuro, sem darem ouvido a nossas vozes. Com base nesta nova

[43] Pesquisa realizada pelo programa "O que o Brasileiro pensa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável" (jan./fev. de 1997, CNPq/Ministério de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal). Uma primeira pesquisa já fora realizada no ano de 1992 (v. Leitão 1992, 145ss.).

[44] A primeira publicação foi intitulada *Brasil Século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92* e fez um balanço crítico sobre todos os temas tratados na Rio-92 (cf. Leroy, Jean Pierre et al.: 1997).

> consciência e em nossa autonomia, lutaremos para que países, instâncias internacionais e a própria ONU se democratizem. Lutaremos pela participação ativa dos cidadãos nos diversos instrumentos de tomada de decisões e pelo controle da implementação política (...)" (Fatheuer 1992, (1), 48).

Enquanto o debate sobre um novo modelo de desenvolvimento provocou uma mudança na consciência acerca desta problemática, quase não se registrou progresso nos debates teóricos sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. Este continua a ser entendido ou como mais crescimento econômico com correções ecológicas ou como um desenvolvimento voltado para as necessidades humanas, sem oferecer uma orientação clara de políticas públicas.

1.2. Desenvolvimento modernizador ou sustentável? A ecologização da política internacional de desenvolvimento

A vinculação entre os setores de *meio ambiente* e *desenvolvimento* acarretou conseqüências para a prática da política de desenvolvimento. Nos anos oitenta, organizações ambientalistas ficaram atentas para os efeitos que grandes projetos causaram sobre o meio ambiente. Instituições, como o Banco Mundial, nos Estados Unidos, ou o BMZ (Ministério Federal da Cooperação Econômica), na Alemanha, viram-se, de súbito, expostas à pressão da opinião pública.[45] Com suas acusações sobre os efeitos sociais decorrentes de projetos desenvolvimentistas, os esporádicos críticos do desenvolvimento e os grupos do Terceiro Mundo não conseguiram impedir a realização dos grandes projetos. Entretanto, as organizações ambientalistas mobilizaram a opinião pública e levaram os governos a embargar projetos que foram considerados prejudiciais ao meio ambiente, financiados através de impostos pagos pelos contribuintes (cf. Ullrich 1991, 166). Através da cooperação entre organizações ambientalistas e de desenvolvimento sediadas em países industrializados com organizações de base localizadas

[45] Os problemas ecológicos globais levaram à internacionalização dos horizontes de percepção e de ação do movimento ambientalista (Ullrich 1991, 165).

em países em desenvolvimento, conseguiu-se formar uma aliança que, através de campanhas específicas e um trabalho lobístico, deu origem a uma ecologização da política de desenvolvimento.

Já nos anos setenta, o Banco Mundial havia reagido ao movimento ambientalista nos Estados Unidos, abrindo uma vaga de consultor ambiental, que foi ampliada após a Conferência de Estocolmo. Atendendo à pressão dos Estados Unidos, maior contribuinte do Banco Mundial, em 1987, foram criadas estruturas para permitir o acompanhamento de projetos através de departamento regionais encarregados de questões ambientais. Desde 1993, são exigidas, dos países que solicitam empréstimos, avaliações de impacto ambiental e planos de ações ambientais (cf. Albrecht 1997, 138). Ao mesmo tempo, o Banco Mundial prossegue difundindo a industrialização modernizadora, por considerar possível conciliá-la – no sentido do Relatório Brundtland - com o desenvolvimento sustentável.[46] Ao Banco Mundial também cabe o gerenciamento dos recursos da *Global Environment Facility* (GEF), um fundo criado em 1990 por 24 países das Nações Unidas e destinado a projetos de combate a problemas ambientais de dimensões globais. Além disso, também faziam parte das organizações executoras o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD (idem, 13s.). A GEF apoiou algumas dezenas de projetos, mas, segundo o *World Watch Institute*, conflitos existentes entre os Estados-membros, bem como a complexa estrutura de gerenciamento, impedem uma maior eficácia nos trabalhos realizados (v. Falvin 1997, 17).

Um outro fruto da Rio-92 foi a criação da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CSD), que fiscaliza a aplicação da Agenda 21 nos diferentes

[46] Em seu relatório para o período 1999/2000, o Banco Mundial abandona a hipótese do efeito *trickel-down*, mas não a idéia de que o crescimento econômico é a condição do desenvolvimento (*World Department Report* 1999, 1). Uma das

países e coordena os projetos ambientais e de desenvolvimento da ONU. Todavia, como a Comissão se ressente da falta de poder deliberativo e da devida dotação financeira para realizar suas tarefas, resta-lhe apenas tentar exercer influência sobre os órgãos públicos (idem 14).

Os exemplos acima mostram que, por um lado, a introdução do conceito de sustentabilidade no discurso da política de desenvolvimento levou à implantação de novas organizações e ao desenvolvimento de programas e projetos orientados por critérios ecológicos. Mas, por outro lado, as conseqüências práticas permaneceram limitadas, embora as instituições de desenvolvimento, devido ao fracasso cada vez mais iminente de sua política, estejam sob pressão de legitimação. Após a meta do Pós-Guerra - *bem-estar material para todos* – não ter sido, nem de longe, alcançada, e após o fenômeno da pobreza em massa se ter espalhado por diversos países que foram uniformizados no chamado *Terceiro Mundo*, a ajuda para o desenvolvimento deveria, pelo menos, contribuir para ajudar populações afetadas por um estado de miséria, possibilitando-lhes a satisfação das necessidades básicas.[47] Para este objetivo, foram desenvolvidas as mais diversas estratégias, sem que se pudesse solucionar os problemas estruturais do atendimento das necessidades básicas da população mundial que continuava a crescer.

Apesar – ou até mesmo por causa – das diversas medidas de ajuda implantadas, a situação continuou a agravar-se. Durante décadas, a ajuda para o desenvolvimento contribuiu para desestruturar comunidades locais e colocar os indivíduos socialmente mais fracos numa situação de dependência de ajudas internacionais. Mas a ordem agora é a seguinte:

> "(...) ao invés de serem obrigados a confiar na ajuda e nas remessas de alimentos de outros países, [os pobres] deverão se tornar mais independentes. A Economia das nações pobres

metas do *sustainable development* em primeiro lugar é o aumento da renda *per capita*, ao lado da melhoria da qualidade de vida (idem, 2).

[47] Já nos anos setenta, dava-se uma guinada, ao se trocar a meta do desenvolvimento reparador pela meta de um padrão de vida mínimo (v. Voss 1997, 7).

> precisa desenvolver-se e criar postos de trabalho para os desempregados e subempregados de hoje e para a crescente população profissional de amanhã (...)" (Keating 1993, 4).[48]

Com a ajuda de palavras empregadas inescrupulosamente, como *combate* à pobreza – ou até mesmo ao se falar de *erradicação da fome e da pobreza* (idem)[49] -, declara-se a guerra contra um fenômeno social que, como adverte o sociólogo berlinense Volker Lühr (Lühr 1992, 111):

> "(...) enquanto tal, não pode ser combatido – a menos que seu combate também atacasse as causas. Estas são, certamente, multifacetadas e diferenciadas de acordo com o caso, mas, de modo generalizado, a pobreza pode ser entendida como o resultado de estruturas e processos sociais – especialmente da divisão de trabalho – e, enquanto tal, não se trataria de uma divergência da normalidade, mas da própria normalidade (...)".

Ora, a pobreza em massa não deve ser vista como uma normalidade, mas como *conseqüência da expansão da industrialização*, a qual, segundo Karl Polanyi, teve início com a passagem da produção artesanal para a mecânica. A introdução de máquinas estava vinculada à acumulação de capital privado, que, desde os primórdios, privou uma grande parte da população de sua base vital. Começava um processo de desarraigamento social, que era tolerado em nome do progresso econômico. De um lado, havia o crescimento da riqueza através da apropriação dos recursos naturais e da troca de mão-de-obra por salário e, do outro, como conseqüência, via-se o depauperamento daqueles que não dispunham de capital econômico nem de poder político. Já àquela época, o fenômeno da pobreza preocupava a Ciência, que tentou encontrar diversas explicações (cf. Polanyi 1997, 130).

Enquanto as instituições públicas que surgiam na Europa começavam a proteger a sua população das conseqüências sociais decorrentes da Economia de Mercado, a América se tornava o exemplo para as teorias liberais, que difundiam a idéia de um mercado que se auto-regulamentava. Polanyi explica o êxito da Economia americana – que a princípio podia renunciar

[48] Gunnar Myrdal, detentor de um Prêmio Nobel, é considerado o pai da ajuda para o desenvolvimento, por ter lançado argumentos, nos anos cinqüenta, voltados para uma estratégia de ajuda global. Em 1980, só considerava a ajuda para o desenvolvimento viável enquanto ajuda contra alguma calamidade (v. Strahm 1990, 182).

[49] Informações segundo uma versão adaptada da Agenda 21 do *Center for our Common Future*, uma fundação com uma rede de mais de 200 instituições em 70 países.

a regulamentações, à exceção dos direitos protecionistas -, destacando que ali havia terra e mão-de-obra disponíveis. Quando a ocupação da terra começou a se intensificar, e as ondas emigratórias a diminuir, também ali o Estado se viu obrigado a intervir de forma regulamentadora (idem, 271).

Durante o Pós-Guerra, a partir dos Estados Unidos, foram lançadas as bases para a expansão do modelo fordista de *produção em massa* e do *consumo em massa* para os países ainda não industrializados. O economista americano Robert B. Reich descreve como chegou a acontecer a interligação entre a prosperidade dos grandes empresários, dos cidadãos e da Nação e como o consumo em massa veio a se tornar um dever patriótico (cf. Reich 1996, 52ss). Este conceito, pleno de êxito, contou com uma fundamentação teórica e foi exportado para todo o mundo como *meta ideológica e estratégica de desenvolvimento*.[50] Ao tomar posse em 1949, o presidente americano Harry Truman relegou, em seu discurso, dois terços dos países à condição de *regiões subdesenvolvidas* (v. Sachs 1993, 9).[51] O Programa Quatro Pontos concebido por Truman como ajuda tecnológica para países em desenvolvimento acabou trazendo lucros para os Estados Unidos, pois foi introduzido naqueles países, em que empresas americanas viam mercados abertos, e onde elas aproveitaram para preparar o terreno do comércio mundial em seu próprio benefício (v. Reich 1996, 74ss.).[52] Em seguida, foram lançadas diversas teorias que tentaram explicar por que alguns países eram mais desenvolvidos, isto é, mais industrializados que outros. Essencialmente, estas teorias podem ser classificadas como *teorias da modernização* ou *teorias da dependência*. De forma linear, algumas teorias da modernização, com suas

[50] O colonialismo cultural dos Estados Unidos levou os brasileiros a quererem consumir produtos americanos e os políticos a tomarem decisões com base no lema "o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil" (Alves 1988, 67).
[51] Nesta declaração, Gustava Esteva vê a maioria da população mundial relegada à humilhante condição de trilhar um caminho que alguns países do mundo conhecem melhor, pois já alcançaram esta meta (1992, 56).
[52] Isto também foi parte de uma nova política mundial, ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, com a independência de algumas colônias, que tinha como fito assegurar o acesso a matérias-primas. Além disso, o modelo da Rússia, que foi o primeiro país a se industrializar sem capitalismo, representava um perigo para a expansão da Economia americana (cf. Sachs, W. 1993, 10; Reich 1996, 74s.).

variantes neoclássicas e keynesianas, representam diferentes etapas do desenvolvimento, pelas quais todos os países têm de passar. Com base nestas teorias, foram implantados instituições e órgãos internacionais de desenvolvimento, dotados de mecanismos de financiamento e de outros instrumentos, visando a fomentar *transformações* institucionais e estruturais *nos países subdesenvolvidos* que ajudem a acelerar o crescimento econômico.[53]

Na contramão da política imperialista dos países industrializados, as teorias da dependência foram desenvolvidas, nos anos sessenta e setenta, por economistas e sociólogos europeus e latino-americanos.[54] As teorias da dependência concentram-se nas assimetrias historicamente justificadas, existentes entre os sistemas econômicos dos países colonizadores e colonizados, istoé, entre as metrópoles e suas periferias.[55] As *dependências recíprocas* entre os países implicam a seguinte mudança: abandona-se a interpretação linear do processo de desenvolvimento, típica das teorias da modernização, e passa-se para uma visão sistêmica, o que pode ser averiguado sobretudo na obra de Immanuel Wallerstein (Wallerstein 1986).

Sem querer entrar no debate das diferentes teorias do desenvolvimento, pode-se constatar que ambas as correntes teóricas confirmam a tese da existência de países *subdesenvolvidos* e que buscam estratégias, para fazer avançar *a industrialização e o crescimento econômico*.[56] Ao final, estas teorias legitimaram a política de desenvolvimento a ser seguida por governos, bem como *intervenções dos países industrializados na política dos países em desenvolvimento*.

---

[53] "As teorias da modernização americanas dedicam-se menos a uma análise realista da dominação política no Terceiro Mundo, para, com base em seu entendimento normativo-etnocêntrico de desenvolvimento, dedicar-se mais a apoiar os regimes autoritários que ali começam a surgir em grande número" (Schubert/Vennewald 1992, 271s.).

[54] Para, José Luís Fiori, teórico da Economia brasileiro, existem 3 diferentes versões das teorias da dependência: (1) a teoria da CEPAL, de Celso Furtado (*Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, 1967); (2) a teoria de Gunder Frank, comparável à teoria de Immanuel Wallerstein sobre a Economia mundial; e (3) a teoria desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, com diferentes etapas de desenvolvimento (Fiori 1997, 41).

[55] Vide, sobre esta temática, Nuscheler, que aponta para o erro cometido pelos teóricos da dependência, que desprezaram, em larga escala, relações internas de classes e de poder (1987, 88).

[56] As grandes teorias desprezaram as diferenças existentes entre sociedades altamente desenvolvidas, como a China e algumas sociedades tribais africanas; deste modo, o processo de diferenciação dos países que se foi evidenciando deu origem a uma crise teórica (cf. Boeckh, 1991).

O interesse que todos os países envolvidos na ajuda para o desenvolvimento, nas esferas bilateral e internacional, está intrinsecamente ligado a seus interesses políticos e econômicos.[57] Com a expansão dos países industrializados capitalistas e socialistas[58], que passaram a necessitar de quantidades cada vez maiores de matérias-primas provenientes dos países periféricos, o processo descrito por Polanyi para o caso da Inglaterra no início da industrialização alcançou dimensões globais. No ano de 1999, o Relatório do Desenvolvimento Humano, encomendado pelo PNUD, aponta que um total de 1,3 bilhões de pessoas são obrigadas a viver com menos de um dólar por dia. Enquanto isso, diariamente são negociados 1,5 trilhão de dólares em transações efetuadas no mercado mundial (PNUD 1999, 1s.).

Ao contrário do desenvolvimento registrado na Europa e nos Estados Unidos, que – como se mencionou acima – desenvolveram legislações sociais paralelamente ao processo de industrialização, em ex-colônias, como o Brasil, a Indústria foi erguida a partir da década de 50 do século XX, mas sem a criação de leis e instituições públicas que protegessem a população ou os recursos naturais dos riscos da exploração. A ausência de estruturas democráticas e o cerceamento de movimentos sociais por meio de regimes militares autoritários – apoiados pelos países industrializados – representavam uma dificuldade a mais para a organização da população e para o desenvolvimento de mecanismos de proteção social. Do modelo de progresso desenvolvido na Europa Ocidental, estreitamente vinculado às lutas pela justiça social e pela democratização, só sobrava, para os países retardatários, a modernização econômica, que era traduzida como progresso. Como não havia restrições, por parte de instituições democráticas, à Economia de Mercado, ela se desenvolveu, dando origem àquilo que, no Brasil, passou-se a chamar *capitalismo selvagem* (v. Wöhlcke 1993, 16).

[57] A República Federal da Alemanha exporta o equivalente a um terço de seu PIB, donde um quarto das exportações tem como destino países do Hemisfério Sul; ao mesmo tempo, depende diretamente de matérias-primas oriundas daquela região do globo.

Com a expansão mundial da Economia de Mercado, surgiu um sistema que fomentava os mercados consumidores e as áreas produtoras em todas as partes do mundo. Em finais do século XX, este sistema de desenvolvimento industrial alcançou, através da globalização virtual dos mercados, um novo nível. Segundo Henrique Rattner (1999, 266), o poder financeiro, cada vez mais concentrado em poucas mãos e aliado a uma mobilidade praticamente ilimitada através da combinação entre computador e satélite, torna-se capaz de realizar operações bilionárias em tempo real, sem se expor a nenhum tipo de fiscalização, controle ou comando.

Alguns autores, dentre os quais Rattner (1999, 263), chamam a atenção para o deslocamento da maior parte do produto social para o capital, em detrimento do trabalho, o que ele considera ser a raiz da atual crise, afinal de contas, uma baixa renda provoca um esvaziamento das poupanças internas, o que reduz a capacidade de investimento do Governo, levando-o a buscar recursos através de empréstimos externos.

Tal fato empurra países como o Brasil para *dependências cada vez maiores* de credores internacionais, os quais vão obtendo uma influência cada vez mais forte sobre as respectivas políticas nacionais, sem disporem, contudo, da devida legitimação democrática para fazê-lo.[59]

A lógica da política de desenvolvimento reforça os efeitos negativos através de realimentações (*feedbacks*) em processos cíclicos. Estes mecanismos não podem ser rompidos apenas por meio de dispositivos complementares, como a proteção ambiental ou ainda o incentivo à mulher, introduzido na década de 80 pelas organizações internacionais.[60] Não se pode negar que as instituições de desenvolvimento vão ao encontro dos interesses da opinião pública conscientizada e que levam em consideração critérios ecológicos. Todavia, o interesse econômico ainda continua a ser um fator decisivo para os processos decisórios internos das organizações de

[58] Martin Kriele destaca que os países socialistas também fizeram a industrialização avançar (1987, 45).
[59] Em outubro de 1998, o Brasil recebeu, do FMI, um empréstimo de US$ 40 bilhões, vinculado a amplas intervenções estruturais na política nacional brasileira.

desenvolvimento. Afinal de contas, estas – conforme sua constituição – dependem mais de verbas oriundas de impostos arrecadados ou mais de doações, e, portanto, da Economia e de seu crescimento. Por último, as decisões sobre o financiamento de projetos ou de programas são tomadas sob diferentes pontos de vista e em diferentes esferas, que voltam a se repetir nas negociações normativas e ideológicas, sempre que se cruzam os credores internacionais com os governos nacionais e até mesmo com as administrações locais (cf. van Ufford 1993, 140).[61] No início, quase não se podem prever os resultados produzidos nesta intricada teia de relações.

Ora, parece pouco promissor, querer reivindicar, como o faz um conhecido crítico do desenvolvimento, o mexicano Gustavo Esteva, a suspensão da ajuda para o desenvolvimento (Esteva 1992, 65s.). Por um lado, em vista das relações de poder político e econômico, isso não parece muito realista. E por outro lado, acarretaria uma perda de instrumentos institucionais e valiosos recursos humanos que podem muito bem ser utilizados para servir a um outro programa de desenvolvimento. Para que ocorra uma reorientação do sistema de desenvolvimento, não se pode efetuar uma ruptura radical do modelo vigente. Ao invés disso, faz-se necessário um lento processo de reformas. É preciso evitar maiores conflitos, para que as frontes não se acirrem, o que poderia inviabilizar ou bloquear o processo por completo, afinal de contas:

> "(...) lucros e privilégios estão em jogo, mas também hábitos já consagrados – dentre os quais também a confissão científica e o instrumentário de uma geração de economistas do desenvolvimento – sem se falar na esperança do Terceiro Mundo por um futuro melhor, como sempre lhes tem sido apresentado pela mídia, sobretudo a de origem euro-americana (...)" (Harborth 1993, 10).

Neste cenário, exatamente por ser um tanto difuso, o conceito de desenvolvimento sustentável presta-se muito bem como instrumento destinado à compreensão entre os diversos grupos de interesse e à introdução progressiva de uma nova política de desenvolvimento. Aqui, a

---

[60] À semelhança da proteção ambiental, com o incentivo à mulher, tentou-se amenizar os efeitos negativos da política de desenvolvimento sobre as mulheres.

[61] Internamente, apesar de os gestores de primeira linha se declararem adeptos do *sustainable development*, sabe-se que, nas organizações, as decisões continuam a ser tomadas pelos coordenadores de projetos e pelos diretores estaduais.

democratização de processos decisórios de cunho político, cuja referência estratégica ao conceito de desenvolvimento sustentável ficou evidente com a Rio-92 e com a Agenda 21, abre novas perspectivas.

1.3. Do desenvolvimento sustentável global ao local: A democratização dos espaços políticos

Antes da Rio-92, as ONGs teciam críticas à falta de transparência das instituições nacionais e internacionais. Reivindicavam uma participação em todas as decisões da ONU e das organizações decorrentes de Bretton Woods, bem como no planejamento de projetos das organizações da ONU e do Banco Mundial. Pois, a título de exemplo, enquanto o Banco Mundial exige estrutura democrática e transparência dos países que solicitam empréstimos, o mesmo não vale no que tange a seu próprio procedimento. Por sua vez, o Banco Mundial exerce influência sobre as decisões tomadas pelos governos nacionais e financia grandes projetos ou medidas que integrem as economias locais no mercado mundial, sem todavia consultar as populações afetadas. A democratização exigida é de grande relevância para a reforma do sistema internacional de desenvolvimento. Porém, dada a presença cada vez maior de ONGs, é justificada a pergunta de Karin Stahl, ao indagar até que ponto as ONGs estão legitimadas a atuar como representantes de interesses sociais (v. Stahl, 1995, 243).[62]

Conforme o entendimento que têm de si mesmas, as ONGs põem em um mesmo patamar sua participação nos processos decisórios nacionais e internacionais, e uma democratização contínua dos processos decisórios. Nesse sentido, reivindicam para si o direito de representar os interesses de todos os povos e grupos sociais (v. Stahl 1995, 240). Os mais diferentes segmentos sociais destacam a importância das ONGs ou do chamado *Terceiro Setor*, localizado entre o

Estado e o Mercado (v. Ignacy Sachs 1993 (2), 14). Já nos anos oitenta, as ONGs foram descobertas como "portadores da esperança": opondo-se aos fracassados projetos governamentais de desenvolvimento, propunham modelos bem-sucedidos de projetos voltados para a base (v. Schedler 1996, 9).[63] Desde então, as ONGs são tidas como mediadoras entre as instituições governamentais e as comunidades locais (cf. Altvater 1997, 48). Porém, com o conceito de *organizações não-governamentais*, que Peter Moßmann considera um termo vago (1997, 48), desfaz-se a *heterogeneidade* de atores políticos extremamente diferentes. É muito tênue a fronteira entre organizações governamentais e não-governamentais, pois, muitas vezes, as ONGs são criadas por funcionários de governos e estão vinculadas a instituições. Além disso, devido a questões de financiamento, a repressões políticas ou a outros mecanismos, a independência dos Governos que lhes é conferida pode ser muito restrita.[64] Acrescente-se a isso, a inclusão de organizações religiosas e sindicais no rol das ONGs. É verdade que se exclui a participação de empresas privadas, mas não a de suas associações. Deste modo, os recursos ideológico-conceituais das ONGs podem ser muito diferenciados, de acordo com suas orientações políticas, religiosas ou humanitárias (Jessen 1995, 45). Também no tocante aos recursos financeiros, materiais e humanos, que Brigitte Jessen utilizou para criar mais uma classificação tipológica de ONGs (idem), podem ser vislumbradas diferenças extremas entre as ONGs, desde aquelas individuais até federações ambientalistas com organização em escala internacional.

Não é fácil justificar a legitimação da representatividade democrática das ONGs a partir de sua suposta proximidade da base, pois não se podem constatar estruturas, através das quais

---

[62] Rolf Hanisch aponta para o grande *deficit* de pesquisa sobre organizações não-governamentais, pois faltam estudos que comprovem as afirmações generalizadas feitas sobre ONGs (Hanisch 1995).

[63] Rolf Hanisch constata que este fato ganhou força através de um excesso de elogios feitos por alguns autores, como foi o caso do estudo realizado por Bertrand Schneider (*Die Revolution der Barfüßigen* [A Revolução dos Descalços], 1986), mas também através do destaque que as próprias ONGs fizeram de suas conquistas (v. Hanisch 1995, 9).

[64] Peter M. Schulze também aponta dependências que poderiam surgir nesta área (1994, 134). Conforme Karl Bruckmeier, a participação de ONGs na realização de planos de ação, como condição para que se concedesse ajuda para o desenvolvimento, contribuiu para que falsas ONGs fossem criadas por alguns governos (Bruckmeier 1997, 141).

seja possível uma realimentação (*feedback*) mais direta com grupos de base numa dimensão relevante. Conforme Alois Möller (1992, 66), são bem poucos os casos, em que os próprios grupos assistidos dispõem de representação nos grêmios deliberativos. Ademais, as ONGs também não estão imunes a um comportamento paternalista e clientelista, que ainda pode ser reforçado, quando elas são inseridas no sistema de desenvolvimento dominante.[65] Não raro, os próprios processos decisórios internos das ONGs não são tão democráticos, e elas praticamente não podem admitir transparência e abertura. Afinal de contas, dependem de uma imagem positiva junto à opinião pública, o que é decisivo para o financiamento de suas atividades (cf. Hanisch 1995, 11). Por este motivo, a grande *diversidade* das ONGs, através da qual refletem os mais variados interesses sócio-políticos, é a única maneira de se justificar sua legitimação democrática.

Eis, portanto, onde reside sua força, mas também seu ponto fraco, pois o consenso, a elaboração de declarações conjuntas e a coordenação do trabalho em redes, tudo isso precisa ser organizado num longo processo de debates democráticos entre as diferentes opiniões e visões de mundo. Em redes internacionais de ONGs ambientalistas, ainda se deve mencionar o desequilíbrio existente entre ONGs do Hemisfério Norte e ONGs do Hemisfério Sul, o que reflete as estruturas da política mundial (v. Bruckmeier 1997, 139).[66] Considerando as ONGs atores alternativos ao Estado e ao Mercado, também se deveria levar em conta o alerta lançado por Manfred Glagow: *as ONGs são diferentes, o que não quer dizer, em absoluto, que sejam melhores!* (Glagow 1992, 323). Seria desejável uma distinção conceitual mais clara entre os que são grupos democráticos da base e representações de interesses conservadores. Uniformizá-los significa mais confusão do que esclarecimento. Por enquanto somente podemos resaltar que

[65] As ONGs do Hemisfério Norte normalmente saem à cata de parceiros, que deverão ser *ajudados*, orientando-se pela oferta. A *ajuda para a auto-ajuda* passa, então, a ser uma ajuda assistencialista (cf. Hanisch 1995, 16). As ONGs também interferem em contextos sociais, sem muitas vezes terem uma idéia das eventuais conseqüências de seus atos. Segundo Gustavo Esteva, muitas ONGs perderam seu caráter de entidades sem fins lucrativos, deixando-se instrumentalizar através de governos que apenas buscam impor suas políticas (Esteva 1992, 83ss.).

mesmo uma inclusão mais eficaz de ONGs no sistema da ONU e nas instituições de desenvolvimento não deverá ser imediatamente entendida como uma democratização do sistema, ainda que isso venha a significar um processo decisório mais plural, como observa Peter M. Schulze (1994, 131).

Na **esfera internacional**, foram formalizadas as possibilidades de participação das ONGs no sistema da ONU, mais especificamente, em assesorias do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e do UNICEF. Quarenta e uma organizações internacionais, dentre as quais centrais sindicais, empresas e associações religiosas, dispõem de um *status* de assessoria consultiva que lhes permite tanto o direito de voz quanto a definição de temas específicos a serem tratados e a divulgação de declarações como documentos da ONU.[67] De acordo com Karin Stahl, o Banco Mundial, o PNUMA e o PNUD demostram interesse em admitir as ONGs, pelo menos informalmente, como órgãos de consultoria (Stahl 1994, 121). Afinal de contas, as ONGs servem às organizações da ONU como elo de ligação em relação aos principais grupos-alvos, consistindo em uma importante fonte de informações (v. Schulze 1994, 121). Por ocasião da Rio-92, foram autorizadas, pela primeira vez, ONGs que não dispunham de *status* consultivo junto ao ECOSOC. Cerca de 1.400 organizações credenciaram-se para participar das reuniões formais e informais (idem, 128). Gozavam, porém, de um *status* de observadores com direito de voto limitado, tendo sido excluídas das verdadeiras negociações. Algumas ONGs puderam expandir sua participação, por terem sido incluídas nas delegações governamentais oficiais (cf. Stahl 1995, 244). Além disso, as chances de se exercer influência indireta nas negociações dentro do sistema da ONU foram melhoradas através da mobilização da opinião pública e de informações

[66] Também Karin Stahl observa que as ONGs do Hemisfério Norte, bem dotadas de recursos financeiros, eram maioria tanto na Rio-92 quanto no Fórum Alternativo, o que reflete as reais relações de poder (1995, 246).
[67] Existem 354 organizações com *status* consultivo limitado e outras 533 com *status* de observadores para assuntos bastante específicos, e sem gozar de direitos especiais. Para coordenar suas posições perante a ONU, as ONGs formaram a Conferência de ONGs com *Status* Consultivo junto ao ECOSOC (CONGO) (Stahl 1995, 241ss.)

específicas dos diplomatas. Para uma ampla democratização do sistema de desenvolvimento, seria necessário sobretudo expandir a margem de ação das ONGs em seus países de origem.

Na **esfera nacional**, o desenvolvimento de estruturas democráticas mostra-se uma tarefa bem mais complexa. No caso do Brasil, as ONGs e os movimentos populares passaram a exercer uma influência visivelmente maior nos anos após o retorno à democracia. A participação em processos decisórios políticos foi institucionalizada através da Constituição Federal de 1988, em que se prevêem os mecanismos necessários (Brasil 1988, v. cap. 5). No entanto, para as organizações sociais, que no Brasil – como na maioria dos países em desenvolvimento – caracterizam-se por sua relativa fraqueza, as verdadeiras possibilidades de participar da definição da política nacional permanecem limitadas. Desde 1995, o Governo brasileiro orienta-se pelo *paradigma da concorrência internacional*, o que levou a uma abertura do mercado nacional ao capital internacional e à privatização de empresas estatais.

Ao mesmo tempo, persegue-se a *descentralização* por meio de uma redistribuição das competências para os governos estaduais e para os municípios.[68] Aqui também deverá se dar um debate sobre a redefinição das relações entre Estado e Sociedade, pois, no Brasil, estas duas esferas sempre estiveram tradicionalmente separadas. Enquanto isso, o Estado, devido a falta de uma sociedade cívica, assumiu amplas responsabilidades pelo desenvolvimento econômico e social. Como o Estado não é mais capaz de assumir, nesta complexa sociedade atual, todas as funções, faz-se mister delegar e redistribuir competências, o que acaba esbarrando em algumas resistências. Uma cooperação construtiva com os cidadãos mostra-se difícil, pois as ofertas vindas do Governo, em virtude de experiências negativas anteriores, passam a ser recebidas com certa desconfiança. Afinal de contas, com freqüência, a organização da sociedade foi impedida com violência, para se apoiar a política hegemônica do Estado centralista durante o período

colonial e a ditadura militar (cf. Jara 1996 (3), 17s.). Não obstante, com uma sociedade fragmentada e desarticulada, não se pode mais, com as novas condicionantes, literalmente, erguer um Estado. Por este motivo, interessa saber, em primeira linha, se será possível efetuar uma mudança da cultura política nas instituições governamentais, na elite econômica e na população em geral.

A mudança das relações entre os atores sociais e a reestruturação dos processos decisórios tornam-se visíveis na **esfera local**. A crescente urbanização ocorrida nos últimos quarenta anos, criou novas condições para a organização da população. No ano de 1960, 55% dos brasileiros viviam em cidades, e em 1991, este percentual havia se elevado para 75,5%, o que representa 110,9 milhões de pessoas (v. Kaiser 1994, 67). Com isso, segundo Ladislau Dowbor, já se foi o tempo em que havia, de um lado, uma população espalhada pelas áreas rurais e, do outro, uma administração central localizada na capital. A população urbana é organizável, e os espaços locais oferecem à sociedade a oportunidade de autodeterminar seu desenvolvimento (v. Dowbor 1993, 69). Nas cidades, mas também em áreas rurais, a população local se engaja visando à solução de problemas quotidianos, através de iniciativas como a implantação de escolas e creches, através da auto-ajuda no setor de saúde ou em atividades culturais. Como são os moradores quem melhor conhece seus próprios problemas e também quem assume, por iniciativa própria, a responsabilidade pela manutenção dos projetos, eles são capazes de realizar estas tarefas com maior eficiência do que instâncias administrativas distantes deles. Este procedimento é adotado por prefeituras de megametrópoles como São Paulo, mas também por pequenos municípios

[68] Tal procedimento acarreta um enfraquecimento do Governo central, que, segundo Margarete Arreteche, é necessário para se garantir uma descentralização efetiva por meio da coordenação das unidades descentralizadas (v. Arreteche 1996, 56ss.).

brasileiros, os quais vêm experimentando, desde as primeiras eleições livres ocorridas em 1985, diferentes formas de participação (v. Soares 1998 (2), 81).[69]

Mas também na esfera municipal, a *cultura política* se revela um entrave. Alerta-se para o enfraquecimento dos movimentos sociais através da inclusão e profissionalização de suas lideranças (cf. Jara 1996 (3), 27). Freqüentemente, a participação cidadã serve menos à definição da política, e mais ao planejamento e à realização de medidas, através das quais se deve melhorar, de maneira direta, a qualidade de vida das pessoas envolvidas. Por outro lado, as administrações municipais dependem de uma organização efetiva de seus cidadãos. Na verdade, tal dependência também se dá por motivos de ordem econômica, pois, mediante a cooperação dos cidadãos, podem-se reduzir custos administrativos. Ao mesmo tempo, sabe-se que cidadãos bem preparados e bem organizados são um importante fator para atrair empresas e estruturar a economia local.

Este é o ponto de partida para instituições de desenvolvimento que, utilizando diversos métodos, procuram oferecer aos pequenos produtores rurais cursos de gestão empresarial e introduzi-los no mercado mundial ou qualificá-los para empregos em empresas recém-instaladas na região. Trata-se, ao mesmo tempo, de melhorar a organização social e capacitar as lideranças locais para que encontrem soluções para os problemas do dia-a-dia, sem dependerem permanentemente da ajuda externa.

Todavia, para muitas comunidades locais que vêem sua base de vida comprometida pela expansão da indústria e pela destruição dos recursos naturais, sustentabilidade significaria primeiramente, conforme as palavras de Wolfgang Sachs, crítico do desenvolvimento,

[69] Sobretudo as cidades administradas pelo PT (Partido dos Trabalhadores) têm demonstrado muita vontade em fazer experimentos. Os sucessos por elas obtido têm sido adotados por prefeituras de outros partidos, como é o caso do orçamento participativo (v. Genro 1997, bem como cap. 7.3).

"resistência ao desenvolvimento e (...) a busca de formas sociais descentralizadas e não centradas na acumulação (...)" (Sachs 1997, 108).

Entretanto, em um mundo interdependente, é raro se poder encontrar estratégias de soluções autônomas deste tipo agindo isoladamente. Ao contrário, precisam ser desenvolvidas dentro de um processo que abranja toda a sociedade.

Conclusão:

Por não contar com uma definição clara, o conceito de desenvolvimento sustentável *não* é apropriado para uma abordagem teórica. Não oferece uma orientação que permita uma mudança fundamental do modelo de desenvolvimento atual, servindo apenas como complemento e legitimação deste.

A Agenda 21 e o processo desencadeado através da Rio-92 serviram sobretudo como impulsos para diferentes ações e promoveram uma conscientização da população no tocante a assuntos ligados ao meio ambiente. As reivindicações de democratização das instituições de desenvolvimento levou à inclusão de novos atores sociais no processo, abrindo perspectivas para reformas amplas, que sejam realizadas tanto na esfera nacional quanto na local. Como constata a socióloga Elza Maria Franco Braga, da Universidade Federal do Ceará, o desenvolvimento sustentável poderia contribuir para a democratização das estruturas políticas locais e para a redução da distância existente entre Governo e governados. Isto seria benéfico para um consenso social, que serviria de base para a elaboraração de uma política resultante da articulação entre os atores sociais (v. Braga 1998, 181). No entanto, um consenso dessa natureza somente é possível com base em um paradigma científico que ofereça uma orientação para a formulação de uma política condizente.

-2-

O pensamento ecossistêmico como abordagem para um desenvolvimento auto-sustentado

A criatura que vence seu meio destrói a si própria.
Gregory Bateson

O paradigma da Ecologia abre perspectivas para uma mudança radical da sociedade e marca, segundo Ernst-Ulrich von Weizsäcker, a transição para o *século do meio ambiente* (von Weizsäcker 1992, 3).

O presente capítulo abordará, em primeiro lugar, a mudança de paradigma científico com suas amplas conseqüências. Trata-se, aqui, de conhecimentos sobre o processo dinâmico da auto-organização de sistemas vivos, resultantes das teorias sistêmicas, do construtivismo e da teoria evolucionista mais recente. Questiona-se até que ponto é possível, por analogia, derivar princípios que conduzam à organização de sistemas sociais e a seu desenvolvimento auto-sustentado.

Para tanto, é fundamental entender a dinâmica de desenvolvimento das sociedades modernas, a qual tem lugar na tensão entre a liberdade dos indivíduos e suas dependências recíprocas. Como é que relações humanas, caracterizadas por desconfiança mútua ou por falta de autoconfiança, podem ser transformados de forma positiva, a fim de possibilitar a cooperação entre os atores e a auto-organização das comunidades?

2.1. A mudança de paradigma científico: Da Economia para a Ecologia

Mesmo que a maioria dos cientistas dedicados à formulação de estratégias para o desenvolvimento sustentável parta do princípio de que é necessário uma reorientação

fundamental das idéias, não é fácil romper com as matrizes de pensamento atualmente vigentes. Afinal de contas, não se trata de integrar novos conhecimentos nas teorias existentes, mas de proceder a uma revisão dos fundamentos científicos da Idade Moderna. Estes estão arraigados em uma visão de mundo atrelada sobretudo ao nome de Isaac Newton. A sua descoberta de leis naturais com validade universal provocou um desencantamento do mundo, que passou a ser, ao mesmo tempo, controlável e manipulável (cf. Prigogin 1993, 38). Na seqüência, procurou-se descobrir determinadas leis também em processos sociais (cf. Polanyi 1997, 124). Tal feito contribuiu, dentre outras coisas, para o surgimento das Ciências Econômicas. Esta disciplina, como afirma Buarque (1993, 60), procura explicar, da mesma forma que a Física, o funcionamento do mundo com um grau de certeza cada vez maior. Deste modo, ainda segundo Buarque, Adam Smith, Marx, os neoclássicos, os sociólogos e os economistas modernos avançaram a partir da certeza de suas teorias.

Enquanto as teorias baseadas nas leis da Física entendiam o mundo como máquina e analisavam suas diferentes partes de forma separada, a visão de mundo sistêmica põe em cheque as confissões científicas atualmente vigentes. A partir da nova perspectiva, efetua-se uma mudança da análise dos objetos e das partes para a observação de relações, modelos e processos, sempre contextualizada.[70] Isto corresponde à Ecologia enquanto estudo dos seres vivos e às suas relações com o meio ambiente.

O paradigma da Ecologia conduz a uma "(...) compreensão [totalmente] nova do mundo vivo (...)", defendida por cientistas de nomeada. Destaquem-se aqui o químico Ilya Prigogin, que mostra, em sua obra *Diálogo com a Natureza*, a mudança da cosmovisão estática para processos dinâmicos, bem como os biólogos chilenos Francisco Varela e Humberto Maturana, que provocaram um construtivismo coerente, através de suas teorias sobre autopoiese e cognição.

Partindo dos novos conhecimentos, Erich Jantsch pôde elaborar o conceito de evolução universal, enquanto o antropólogo, epistemólogo e biólogo americano Gregory Bateson deu seu contributo, através de seus trabalhos sobre a *ecologia da mente* e a unidade entre *mente e natureza* (1987), abrindo espaço para novos conhecimentos sobre a capacidade cognitiva humana e sobre o comportamento.

Partindo desta nova perspectiva, o universo material é entendido "(...) como uma rede dinâmica de processos interconectados reciprocamente (...)" (Capra 1996, 55). O ser humano é pensado no ecossistema como parte integrante em relação a seu meio ambiente social e natural, com o que não se pretende defender uma abordagem nem antropocêntrica nem ecocêntrica. Nesta teia de relações, não existe mais um centro. Ao invés disso, todos os elementos participam dos processos vitais com igualdade de direitos. O cientista de sistemas Frederic Vester, considera necessário para a introdução deste novo pensamento uma espécie de segundo Iluminismo:

> "(...) um Iluminismo, através do qual nós, em um novo nível de consciência, possamos reconhecer, finalmente, a nós mesmos e a nossos sistemas artificiais, como elos inseparáveis daquele grande sistema da natureza, um Iluminismo que nos capacite a organizar nosso meio ambiente segundo leis biológicas (...)" (Vester 1987, 12).

Ernst Ulrich von Weizsäcker vê o paradigma da Ecologia como revolução científica, segundo a concepção de Thomas Kuhn, mas:

> (...) a nova maneira de pensar deveria (...) destacar-se (...) por buscar, ao contrário do modelo antigo, os pontos comuns e a simbiose, e não a eliminação dos partidários de outras idéias (...) (von Weizsäcker 1994, 243 s.).

Aí reside o entendimento, segundo o qual as contradições sociais só podem ser eliminadas através de um equilíbrio dinâmico. A sociedade necessita de estabilidade e transformação, ordem e liberdade, tradição e inovação (cf. Capra 1997, 350).

Há pouco tempo, ainda era possível conceber visões de mundo reducionistas através de ideologias e omitir informações que não lhes aprouvessem. Atualmente, não é mais possível

[70] O físico Fritjof Capra põe o pensamento sistêmico e o pensamento ecológico em um mesmo patamar. Em sua teoria da

controlar o fluxo de informações difundidas pelos modernos meios de comunicação (cf. Deutsch 1976, 16s.). Tal fato provocou o colapso de regimes totalitários, mas, ao mesmo tempo, com eles se perderam os pontos de orientação utilizados pelos membros de uma sociedade, a fim de guiarem seu comportamento, e que também desempenham um importante papel para a Política (cf. idem, 16).

O aumento das informações, o seu processamento e, por conseguinte, a produção de conhecimento (Etzioni 1975, 34) ganharam uma dinâmica que é gerada através da própria pesquisa científica, mas que esta já não mais consegue controlar. Os cientistas mal conseguem dar cabo da interpretação dos acontecimentos, pois se vêm assoberbados por uma enxurrada de dados e informações. Em virtude da complexidade e da dinâmica das sociedades modernas, ainda se torna mais difícil fazer prognósticos, mesmo que se venha sempre tentando fazê-lo, principalmente na área econômica. Afinal de contas, as autoridades políticas esperam da Ciência *ajudas nas decisões e a necessária legitimação para suas decisões*. Diante do dilema, os autores Hans Diefenbacher e Ulrich Ratsch chegaram à conclusão de que os cientistas, há muito, deveriam ter admitido que praticamente não conseguem elaborar afirmações exatas. Corre-se o perigo de que a Ciência, se assim agir, perca sua função de consultoria política:

> (...) as Ciências têm de apresentar os resultados de suas análises em uma forma tal que, por um lado, faça jus ao caráter aproximativo dos resultados e, por outro, vá ao encontro dos anseios da Política em contar com apoio em seus processos decisórios (...) (Diefenbach/Ratsch 1992, 234).

Entretanto, uma atitude desta natureza praticamente não ajuda, caso se trate de desenvolver estratégias para solucionar problemas existenciais da Humanidade. Wolfgang Böcher prefere ver uma tendência para um novo entendimento do que é Ciência:

> "Mais e mais, reconhece-se o caráter dinâmico da realidade, com suas estruturas em constante mudança, e o progresso decisivo da Ciência não mais é visto apenas num aumento de informações, mas, sobretudo, numa transformação de visões e procedimentos científicos (...)." (Böcher 1996, 55)

Teia da Vida, sintetizou os conhecimentos das diferentes áreas científicas (idem, 58).

Para Ernst Ulrich von Weizsäcker, o paradigma ecológico está ligado a um renascimento das Ciências Humanas. O conhecimento técnico das Ciências Naturais, da Engenharia e da Economia serve para fomentar o crescimento econômico e impulsar a expansão. Todavia, faz-se necessário um *conhecimento orientador* que estabeleça novas medidas e ofereça à Política novas orientações para a tomada de decisões (cf. von Weizsäcker 1994, 244s.).

Não é fácil efetuar a modificação que aqui se mostra necessária nas diferentes disciplinas. Ao passar para o paradigma da Ecologia, ciências mais antigas, como a Sociologia ou a Economia, precisam verificar seus doutrinários teóricos. Já a Ciência Política, uma ciência mais recente e ainda relativamente menos carregada de teorias, parece predestinada à elaboração de abordagens inovadoras. Desde os anos setenta, alguns autores, dentre os quais Wolf-Dieter Narr ou Karl W. Deutsch, vêm-se dedicando à adaptação de conhecimentos cibernéticos a processos em sistemas políticos, principalmente no que diz respeito ao controle político e às teorias da democracia.[71] Além disso, a Ciência Política está voltada para a interdisciplinaridade e contempla prioritariamente as relações qualitativas entre atores políticos, enquanto a análise de objetos singulares e de fenômenos quantificáveis (à exceção da pesquisa eleitoral) é relegada a um segundo plano.

Para se reunir o conhecimento socialmente relevante de todas as áreas na forma de uma ciência interativa e disponibilizá-lo à sociedade, é preciso reformar a atividade científica nas áreas de Ensino e Pesquisa. A Ciência deveria assumir novas tarefas a serviço da sociedade, bem como deveria atender às demandas das autoridades responsáveis pelas decisões políticas, que necessitam de consultoria interdisciplinar. Isso deveria estar vinculado a uma atitude crítico-construtiva perante a Política, caso os cientistas sociais não se queiram expor através de pareceres

encomendados e perder sua credibilidade. Klaus Meyer-Abich chama a atenção para este problema e também para o seguinte: a responsabilidade científica já se inicia com a colocação do problema. O *leitmotiv* da pesquisa para o século XXI poderia estar contido na seguinte questão: qual é o conhecimento realmente necessário, para se garantir a existência da Humanidade e a continuidade de seu desenvolvimento (cf. Meyer-Abich, 1988, 143)? Afinal de contas, como conclui Werner Heisenberg:

> "Talvez na futura organização do mundo, a Ciência virá a desempenhar uma importância ainda maior do que até os nossos dias. Não tanto devido ao fato de ela fazer parte dos requisitos básicos do poder político, mas por ser a instância, em que as pessoas de nosso tempo enfrentam a Verdade (...)." (1989, 174)

Figura 1: A mudança de paradigma científico

Princípios da Economia	**Princípios da Ecologia**
pensamento linear	pensamento interligado
disciplinas específicas	Interdisciplinaridade
elementos, partes separadas	interações, relações
Matéria	Energia
tecnocracia	Cibernética
abordagem analítica	abordagem sistêmica
causa-efeito	realimentação regenerativa
crescimento exponencial	crescimento qualitativo/orgânico
macro e microestruturas	interligações estruturadas
unidimensionalidade	Multidimensionalidade
estática	Dinâmica
estrutura	Processo
quantidade	Qualidade

Os princípios dos paradimas "Economia" e "Ecologia"
não são excludentes, mas sim complementares.

2.2. Auto-organização como princípio de sistemas sociais

Da abordagem sistêmica, resultam princípios do funcionamento de sistemas ecológicos, que podem ser adaptados a sistemas sociais. Estes coincidem com experiências tradicionais sobre

[71] Vide o conceito de sistema apresentado por Wolf-Dieter Narr, que alerta para a tradição filosófica do pensamento sistêmico como capacidade de se abstrair (1976, 90). Em outro trecho, o autor deixa claro que se trata de sistemas de relações, dos tipos de teias de relações e da organização das unidades (Narr 1976, 98).

a organização da convivência social que, por sua vez, harmonizam-se com as leis naturais.[72] O biólogo Joel Rosnay define sistema como "(...) um conjunto de elementos em interacção dinâmica, organizados em função de um objectivo (...)" (1977, 85).

Isso nos conduz à seguinte indagação: que objetivo poderá atender à função de organizar sistemas sociais de forma sustentável, caso inexista um consenso sobre este objetivo e caso as metas almejadas até o momento ainda estejam atreladas a maneiras de pensar antiquadas e não mais condizentes com a realidade, ou, ainda, caso seja necessário buscá-las em utopias sociais desencadeadoras de controvérsias ideológicas? Como tem demonstrado a crescente desintegração social, necessita-se de uma instância capaz de oferecer orientação e de motivar a coesão – uma função que antes era assumida por religiões e por ideologias, mas cuja força integrativa sofreu uma fragilização na complexa sociedade moderna. O paradigma da Ecologia remete a uma tal instância, que deveria ser aceita por todos os indivíduos otimistas e que seria a própria vida (cf. Vester 1991, 47; Shiva 1995, 20).[73]

Com isso, pode-se definir *a sobrevivência e o desenvolvimento contínuo da Humanidade como parte integrante do ecossistema vivo do planeta terra* como meta social comum a todos os indivíduos. Tal meta também é relevante para decisões de cunho prático e político, e significa que, *em caso de dúvida*, se deveria decidir *pela vida*.[74] No caso da proteção climática, por exemplo, significa dizer que, mesmo sem uma comprovação inequívoca do efeito causado por determinados gases sobre a atmosfera, deveriam ser tomadas providências, evitando-se, assim, que ocorram mudanças negativas, ainda que isso, a curto prazo, acarrete prejuízos financeiros,

[72] Diversos autores também recorrem a práticas sociais dos chamados "povos naturais", que se destacam por sua integração a seu meio ambiente natural.
[73] Frederic Vester faz referência à "instância valorativa vida" (idem). No ecofeminismo, a preservação da vida é o princípio central (cf. Shiva 1995, 20).
[74] Sobre este assunto, v. Gerda Zellentin: *Das ökologische Grundprinzip, das als Leitlinie für die Politik dienen könnte, ist das Überleben* [O princípio ecológico elementar que poderia servir de linha-mestra para a Política é a sobrevivência]. Como meta fundamental para um consenso ético mínimo em escala global, não se deveria considerar a luta anacrônica pela sobrevivência, mas a sobrevivência comum de todas as espécies (v. Zellentin, 1979, 125).

mas, a longo prazo, garanta a existência na Terra. Desta forma, mediante estratégias voltadas para a *sustentação*, a ênfase até agora dada a estratégias para o *desenvolvimento* passa por um balanço, o que se traduz através do conceito de *desenvolvimento auto-sustentado* aqui empregado.

No contexto de desenvolvimento sustentável, tem lugar uma profunda discussão sobre a contradição entre este princípio de sistemas naturais e o sistema industrial linear.[75] Enquanto os ciclos naturais fazem um uso altamente eficaz e quase completo das matérias-primas, reintegrando à natureza aquilo que sobrou, no sistema industrial, matérias-primas de grande valor são transformadas em produtos que, após serem consumidos, viram lixo e poluem o meio ambiente. O economista Hermann Daly elencou três regras básicas para o manejo sustentável de recursos naturais, que contam com aprovação geral:

- recursos renováveis só devem ser explorados, na medida em que possam se regenerar;
- recursos não-renováveis só podem ser explorados num ritmo tal, que possam ser substituídos por outras fontes (p.ex.: petróleo por coletores solares);
- as emissões de poluentes na atmosfera só devem atingir um nível tal, que ainda permita sua eliminação pelos ecossistemas (p.ex.: através de microorganismos) (v. Meadows 1992, 70).

No entanto, vistas como princípios de gerenciamento ambiental em nível global ou mesmo local, estas regras são praticamente inaplicáveis, pois os ecossistemas são demasiadamente complexos, para que se pudessem estabelecer valores-limite para a exploração de recursos ou para a emissão de substâncias poluentes. Por esta razão, somente podem ser interpretadas como diretrizes gerais (v. Brand 1997, 24).[76] Mas se, por outro lado, "(...) o manejo sustentável significa implementar modelos cíclicos de produção e consumo, que imitem estes ciclos da natureza (...)" (Capra 1997, 345)[77], pode-se aplicar este princípio à produção de empresas ou a pólos industriais, de preferência de pequeno porte. O estabelecimento quantitativo

[75] Vide, p. ex., os trabalhos realizados por Hans Immler (1993, 1998), Udo Simonis (1998) et al.
[76] Para Brand, não fica claro como se deve operacionalizar a dimensão social (idem, 25).

de valores-limites só deve ser entendido como estímulo à introdução de um tipo de produção desta natureza.[78]

Para a organização da socieade, é relevante sobretudo o *princípio da dependência recíproca* ou *interdependência*. A atitude auto-afirmativa promovida pela cultura industrial é compensada através da ênfase dada à dependência, ao mesmo tempo em que as qualidades sociais do ser humano como *homo comunis* (Gustavo Esteva 1992) são destacadas:

> "Uma comunidade humana organizada de forma ecologicamente sustentável tem consciência das múltiplas relações entre seus membros. Cuidar da comunidade significa cuidar de tais relações (...)" (Capra 1997, 344)[*].

Não é mais a luta competitiva, mas sim a *cooperação* e a *parceria*, que são consideradas características da vida (v. Capra 1997, 348). Com isso não se deve excluir uma concorrência entre empresas ou entre indivíduos para motivar inovações, mas a concorrência não pode pôr em xeque a sua existência.

O processo de desenvolvimento de sistemas sociais depende da recepção e do processamento de informações, da comunicação entre seus membros e de sua cooperação. Uma célula se deixa guiar pela meta de construir um organismo. Da mesma maneira, o desenvolvimento auto-sustentado significaria que os sistemas sociais deveriam orientar-se por visões de futuro com qualidade de vida, em vez de apenas reagirem às necessidades impostas a curto prazo. Com base nas análises sistêmicas de Capra e Vester, pode-se concluir que a organização interna de sistemas vivos é constituída de forma *flexível*, para assim poderem reagir a novas tarefas, e que sua estrutura é *estável*, para garantir a continuidade do sistema. Neste campo

---

[77] Vide também Frederic Vester, que desenvolve outras regras econômicas básicas a partir do princípio de modelos cíclicos, tais como a reciclagem de energias e materiais ou a microdiversidade para se aumentar a eficiência energética (cf. Vester 1991, 85/86).

[78] Como aqui não há espaço para uma discussão sobre a reestruturação do sistema econômico, recomenda-se consultar os trabalhos de Frederic Vester, Fritjof Capra, Hazel Henderson, Erich F. Schumacher et al.

[*] **Nota do Tradutor**: Os números de páginas aqui apresentados referem-se a edição em língua alemã do livro de Fritjof Capra.

de tensão, é viabilizado um processo dinâmico de desenvolvimento contínuo. O modelo de organização da autopoiese, a dinâmica da estrutura dissipativa e o processo cognitivo criativo, tudo isso levou ao desenvolvimento da ordem diferenciada no universo e das formas de vida na Terra. E destas também faz parte o ser humano, que, por meio dos sistemas sócio-culturais, continua a evolução em um novo nível de organização.

Figura 2: Princípios organizacionais para a preservação e para o desenvolvimento contínuo de sistemas vivos, segundo Capra (1997) e Vester (1991)

ORGANIZAÇÃO	ESTRUTURA	PROCESSO
flexibilidade	estabilidade	dinâmica
interdependência	microdimensionalidade	informação
diversidade	descentralidade	comunicação
cooperação	abertura	coordenação
ciclos	interligação	ação centrada na meta

Dinamicamente interligados e interdependentes, os princípios não podem ser distribuídos em categorias inequívocas. Esta tabela mostra, portanto, apenas o caráter basicamente organizacional, estrutural ou processual dos diversos critérios utilizados.

Um princípio central de sistemas vivos é a *auto-organização*, que foi desenvolvida como teoria por Ilya Prigogin e continuada por Erich Jantsch em seu livro *The self-organizing Universe* (v. Jantsch 1992). O sociólogo Wolfgang Böcher vê na auto-organização:

> "primariamente, a capacidade de um sistema físico-químico estruturar-se no tempo e no espaço, quando apenas realiza interações energéticas com um meio ambiente; além disso, é funcionalmente independente (...)" (Böcher 1996, 132).[79]

É precisamente este ponto de interseção entre sistemas dinâmicos abertos e o mundo exterior que tem grande importância para os sistemas sociais. Estes são funcionalmente dependentes tanto do intercâmbio permanente de energia e de matérias extraídas do ambiente ecológico, quanto da comunicação com o ambiente social (cf. idem, 214). A matriz da auto-

[79] Böcher faz uma distinção entre auto-regulação, ou seja, quando um sistema se auto-regula para se adaptar a condições ambientais em processo de mudança, e auto-organização, isto é, quando um sistema supera até mesmo mudanças radicais e enfraquecimentos de suas condições de existência e de reprodução (Böcher 1996, 132).

organização é a autopoiese (do grego: autofazer-se), que vale como critério para sistemas vivos.[80] Esta funciona em forma de uma rede, em que cada elemento está ligado a todos os outros, e cada parte tem a função de participar na produção ou na transformação de outros elementos na rede, de modo que a rede se encontra em constante processo de "autofazer-se" (Capra 1996, 186).[81]

Na teoria de Prigogin, que caracteriza a auto-organização como único princípio dinâmico de sistemas vivos, a autonomia do sistema é essencial:

> "Um organismo vivo é um sistema auto-organizado em si mesmo. Isto quer dizer que, ao invés de lhe ser imposto pelo meio ambiente, seu ordenamento é determinado pelo próprio sistema. Em outros termos: sistemas auto-organizados dispõem de um certo grau de autonomia. Isto não significa que estejam isolados de seu meio ambiente. Pelo contrário, sempre acontece uma interação contínua, a qual, todavia, não determina sua organização (...)" (Capra 1998, 91, resumindo a teoria de Prigogin)[*].

O princípio da auto-organização é fundamental para o processo de desenvolvimento de sistemas, seja um sistema orgânico-espiritual, como o ser humano, um sistema espacial-estrutural, como a comunidade de uma aldeia, ou um sistema organizacional especializado em uma determinada função, como uma instituição ou uma empresa. Isto também vale para a auto-organização de grupos sociais, tais como movimentos sociais, iniciativas cidadãs, grupos de auto-ajuda ou cooperativas econômicas (v. Böcher 1996, 302ss.).

Há muito tempo que comunidades locais ou grupos étnicos se vêm auto-organizando e se adaptando a seu meio ambiente em uma interação quase perfeita.[82] Com freqüência, este potencial foi diminuído e impedido, e até mesmo totalmente inviabilizado por questões de hegemonia política, através da intervenção externa – sobretudo devido aos processos de

[80] Na Teoria de Gaia, de James Lovelock, também a Terra é entendida como um sistema auto-organizado, em que a própia vida está permanentemente criando condições que permitam sua existência (Lovelock 1996).
[81] O processo de renovação está regulado de forma tal, que a integridade da estrutura é mantida (cf. Jantsch 1992, 33).
[*] **Nota do Tradutor**: Os números de páginas aqui apresentados referem-se a edição em língua alemã do livro de Fritjof Capra.
[82] Este recurso pode ser comparado com a reprogramação de sistemas vivos, devido a algum erro ocorrido, às suas origens. Segundo Erich Jantsch, eles são dotados de uma memória que lhes permite um reinício.

colonização e à crescente institucionalização e centralização dos Estados modernos, sem se falar na destruição das bases vitais ecológicas de muitos grupos étnicos.[83]

Como descreve Polanyi, o processo de industrialização provocou a desintegração dos sistemas sociais, e os indivíduos passaram a depender do trabalho assalariado (v. cap. 1.2.). Com a modernização da indústria, que gerou o desemprego de um número cada vez maior de trabalhadores assalariados, viu-se crescer a quantidade de indivíduos que passaram a depender da assistência do Estado. Simultaneamente, registrou-se uma redução na arrecadação de impostos. Por este motivo, iniciativas de auto-ajuda criadas pela própria população são apoiadas pelo Estado, mesmo esta sendo entendida como subsidiária às tarefas públicas, e não como ponto de partida para uma reestruturação do Estado e da Economia (cf. idem, 303s.).

Assim como os Estados, as comunidades locais também estão envolvidas em múltiplas dependências que restringem sua autonomia. Cada vez mais, a criação de condições de vida é determinada por fatores externos, na maioria das vezes econômicos. Nesse sentido, o ser humano demonstra uma capacidade excepcional de se adaptar às circunstâncias externas:

> "(...) mas se, para sobreviver, tiver conseguido uma adaptação, tem dificuldade em entender que esta adaptação possivelmente lhe terá sido prejudicial (...)" (von Braunmühl 1993, 75).

A renúncia à liberdade externa e interna não representa um entrave apenas para a autodeterminação, que é descrita por Max-Neff (1990, 71) como eixo do desenvolvimento. Bem mais que isso, o controle e a manipulação externa têm uma ligação direta com a transferência de responsabilidade social, causando restrições à capacidade decisória dos indivíduos. Deve-se ver as iniciativas realizadas por cidadãos engajados e a resistência de comunidades locais à sua inclusão nas estruturas de poder político e econômico como uma conquista de espaços livres, em

[83] A destruição de estruturas sociais não se efetua apenas em sociedades subdesenvolvidas, mas também em países desenvolvidos, como a Suíça. Ali, através de subsídios à agricultura, comunidades solidárias foram destruídas da noite para o dia, dentre as quais se podem citar as *Alp-Genossenschaften*, comunidades baseadas em cooperativas que, durante séculos, existiram na Suíça (v. Atteslander 1993, 21).

que se procura, cada vez mais, diminuir sua dependência das instituições estatais e econômicas. Nesta linha de pensamento, o princípio da auto-organização deveria ser traduzido em uma política de ordem prática que apóia a autodeterminação das comunidades locais e das organizações sociais no tocante a diversos mecanismos fomentadores, a respeito dos quais ainda será tratado (v. cap. 3).

Para o fomento da auto-organização de sistemas sociais, é importante observar que estes não extraem sua ordem simplesmente de seu ambiente, mas sim, integram-na em sua própria estrutura (Capra 1997, 103, referindo-se a Foerster). Para tanto, em primeiro lugar, mantém-se a ordem interna, mas também poderá haver a coleta de novas informações que levarão a uma mudança desta ordem. Quando o sistema se vê confrontado com informações que não pode integrar em suas estruturas, ou quando não é suficientemente flexível para se adaptar às novas condições ambientais, acabam ocorrendo perturbações no sistema. A reação a este problema depende de cada caso individual, como se pode observar nas pessoas que se vêem confrontadas com o mesmo acontecimento (cf. Böcher 1996, 30).[84] Analogamente, o comportamento de um sistema social também depende de informações externas, de sua estrutura interna, de seus membros, de sua lógica, da linguagem, de modelos de ação etc. (cf. Görlitz 1994, 75).[85] Ressalte-se aqui como princípio mais importante: a auto-organização do sistema ocorre mediante sua autodeterminação quanto à forma de sua organização interna, e portanto esta não pode ser determinada por fatores externos.

[84] Wolf-Dieter Narr adota a classificação de sistemas de Karl W. Deutsch, destacando, portanto, quatro tipos de sistemas que se distinguem entre si de acordo com o grau de sua vontade. Se não houver vontade, a autonomia estará em perigo, e se houver vontade em demasia, existirá o perigo de um colapso. Nesse sentido, "(...) o tipo de fluxo de informação e de realimentação (...) nada mais [é] que um processo decisório consciente ou inconsciente" (Narr/Naschold 1976, 105).

[85] Vide, p. ex., as abordagens de auto-organização apresentadas por Görlitz, que afirma ter sido Luhmann o primeiro a tratar do conceito de *autopoiese*, modificando a sua teoria sistêmica funcional-estruturalista (1994, 70).

2.3. A construção da realidade social

Quando acontecem intervenções externas em sistemas sociais, como ocorre no âmbito de medidas políticas ou de projetos e programas de desenvolvimento, os processos organizacionais podem ser dificultados, e o desenvolvimento, ao invés de ser fomentado, poderá ser até impedido. Ao serem mantidos artificialmente, os sistemas sociais podem perder a chance de se auto-regularem (v. Böcher 1996, 235). Isto pode-se observar na dependência das pessoas, na sociedade industrial, da assistência prestada pelas instituições públicas. Da mesma forma, a ajuda para o desenvolvimento destrói a capacidade das pessoas de resolverem seus problemas por conta própria (idem 293). Por meio de leis ou de assistência social, contribui-se para o enfraquecimento de iniciativas próprias e da auto-responsabilidade. Por outro lado, um entendimento sistêmico da dinâmica de desenvolvimento social pode servir como base para o fomento de processos sociais, em harmonia com os princípios de um desenvolvimento auto-sustentado.

Através da variação e da diferenciação, a evolução sócio-cultural, da mesma forma que a orgânica, leva a formas cada vez mais complexas, como foi abordado pelo sociólogo Talcott Parsons (1986, 10). Resultam, daí, abordagens sobre a transformação da realidade social, nas quais se leva em consideração a multidimensionalidade do ser humano. Enquanto a evolução da sociedade humana, até agora, tem-se mostrado espontânea, parece ser, visto a situação crítica do mundo atual, necessário e também possível efetuar uma *reorientação coletiva* e mudar os rumos do desenvolvimento, propositadamente, para uma outra direção. Pois, ao contrário dos sistemas biológicos, os sistemas sociais só existem enquanto abstrações simbólicas e através de acordos realizados entre seus membros, podendo, por esta razão, ser constituídos ativamente. A capacidade humana em antecipar o futuro oferece a possibilidade de reconhecer os perigos contidos nas tendências desenvolvimentistas atuais e de modificar adequadamente a realidade

vigente. A crescente produção e o processamento de informações e conhecimentos, bem como os modernos meios de comunicação podem facilitar o processo de compreensão social e o acordo sobre as mudanças sociais necessárias. Mas tudo isso depende do tipo de informações que serão processadas, bem como da forma e dos objetivos sociais com que isto será feito. Para tanto, também é necessário um entendimento mais profundo acerca da construção de realidades sociais.

Peter M. Hejl, cientista das áreas de Literatura e Comunicação Social, que desenvolveu sua teoria a partir de uma abordagem construtivista, entende sistema social como um "grupo de sistemas vivos" que precisa satisfazer duas condições:[86]

> "É preciso que os membros do grupo tenham gerado uma realidade comum e, com isso, uma área de ação e comunicação sensata, e que interajam voltados para ela (...)" (Hejl 1992, 128).

Com base nesta afirmação, um sistema somente poderá existir, se os atores envolvidos participarem da construção da realidade que representa a base das decisões, por exemplo, numa firma, no seio da família ou num time de futebol. Segundo Hejl, os indivíduos são sempre livres para participar, ou não, da constituição de um sistema e, além disso, as pessoas sempre estão participando de diversos sistemas sociais ao mesmo tempo (idem 143).[87]

Na perspectiva da teoria sistêmica, esta abordagem construtivista pode ser complementada de tal forma que, além de uma relação comum, também deverá existir uma *meta comum* ou um propósito. Este não só liga os indivíduos separados, como também os leva a se organizar, a fim de alcançarem esta meta. A sociedade é uma idéia abstrata ou um ideal que somente pode ser concretizado através da formação de estruturas que possibilitem a participação de todos os seus membros na geração de um realidade comum – e, na medida do possível, almejada por todos – em um processo decisório pluralista.

[86] Para Hejl, o problema da teoria social construtivista reside sobretudo no fato de que é necessário levar em consideração a diversidade dos cérebros envolvidos no processo social (idem).
[87] Na prática, esta liberdade é muito restrita. Desde o nascimento de um indivíduo, já está definida a sua pertença social; além disso, determinados sistemas já se encontram abertos ou fechados.

Segundo Niklas Luhmann, realidades sociais somente são geradas a partir de comunicações, a partir das quais a sociedade pode, então, se constituir. Trata-se, aí, de uma operação autopoiética, em que se conectam informação, comunicação e entendimento, formando uma unidade (Luhmann 1990, 267). Segundo este pensamento, o surgimento dos *processos comunicativos* entre os indivíduos, bem como entre os sistemas sociais, e a compreensão acerca das metas comuns são essenciais para a construção de uma nova realidade social.[88]

Para isso, depende de como a realidade social é percebida. Paulo Freire distingue duas maneiras de ver a realidade: uma ingênua e uma crítico-dialética. Esta última significa a liberação de suas dependências (Freire 1981, 142) e a percepção da própria alienação que é gerada, ao adotar, em seu quotidiano, uma lógica de ação alheia. A libertação é um penoso processo que se torna mais difícil devido ao medo diante da liberdade (idem, 139s.). Mas uma reflexão crítica e uma compreensão entre os diversos atores acerca de sua transformação só são possíveis na consciência das dependências sociais.

A libertação também exige um reexame de nossas atitudes, que são influenciadas por determinados valores. Gregory Bateson atribui todos os sintomas de crise atuais a três motivos básicos: o progresso tecnológico, o crescimento demográfico, bem como:

> "(...) determinados equívocos no pensamento e nas atitudes da cultura ocidental. Nossos "valores" são errados (...)" (1985, 630).

Os três fatores se fortalecem reciprocamente, e Bateson vê nas atitudes convencionais acerca do meio ambiente "(...) a única possibilidade de se iniciar uma inversão do processo (...)" (1985, 630).

Isto não inclui apenas as atitudes humanas perante a natureza e a vida em geral, mas também as relações entre as pessoas, que deveriam se basear em um novo sistema de valores.

[88] Com isso, a superação de barreiras comunicativas entre as camadas sociais, bem como entre os sistemas funcionais, e a formação de novas estruturas comunicativas, possibilitando o diálogo entre os atores envolvidos e os processos decisórios

No caso da política de desenvolvimento, chocam-se sistemas com diferentes padrões de valores. Praticamente não é possível haver uma compreensão acerca de metas comuns entre os atores envolvidos. Afinal de contas, os habitantes da cidade que se dirigem à zona rural na qualidade de especialistas em desenvolvimento vivem num mundo quase que incompatível com o mundo dos habitantes do interior (v. Schumacher 1977, 172s.). Richard Chamber reconheceu ser este um problema fundamental, pois os cientistas que propõem soluções e concebem programas para solucionar a situação dos pequenos agricultores normalmente ficam pouquíssimo tempo nos lugarejos e não levam em consideração os conhecimentos locais. Uma vez que percebem os lavradores como pessoas pobres e sem formação, estes estão fadados a receber ajuda (Chambers 1983, 6s.). Ademais, são obrigados a se adaptar ao sistema econômico vigente e a adotar a lógica econômica dos países industrializados e das elites abastadas de seu país. Neste intuito, precisam "capitalizar"-se, solicitando empréstimos e vendendo seus produtos no mercado mundial – o que conduz a um processo de trabalho alienado, com efeitos sobre o sistema social como um todo e sobre suas estruturas psicológicas (v. Schumacher 1977, 173). Pois as comunidades precisam se organizar para solicitar empréstimos, elaborar projetos, calcular custos, fazer a contabilidade e assumir outras práticas que são determinadas de fora para dentro (cf. Lühr 1987, 122). O "mundo da ajuda para o desenvolvimento" segue, nesse processo, sua própria lógica e produz uma realidade que "(...) constitui o marco de ação para o gerenciamento e a concepção dos projetos de desenvolvimento (...)" (Bierschenk 1993, 18).

Como destaca Axel Görlitz, a aceitação desta lógica por parte de comunidades rurais não parece fácil. Para o autor, a transformação de condições sociais gerais em novos comportamentos representa um "processo social repleto de experiências no seio de um espaço social" (Görlitz 1994, 188ss.). Tentativas de se romper, de fora para dentro, com o sistema agrícola de

---

necessários, seriam um importante requisito para a compreensão sobretudo entre governos e cidadãos.

subsistência estariam condenadas ao fracasso, porque proteger-se contra exigências externas faz parte do pensamento e das ações dos agricultores tradicionais (idem). Ainda segundo Axel Görlitz, o sistema de vilarejos é como um "sistema interativo e comunicativo calcado nas pessoas", em que as lideranças de opinião legitimam e impõem ações inovadoras. Mas não é fácil detectar estas lideranças, pois, em geral, atuam informalmente e sem aparecer, enquanto as lideranças de prestígio, facilmente identificáveis, exercem uma influência formal e dão incentivos (idem 127). Neste sistema cognitivo, uma informação somente se torna "(...) relevante para decisões e a ações, quando faz uso da linguagem sistêmica e quando é personalizável no sistema social local (...)" (idem 125).

Dá-se, com isso, na ajuda para o desenvolvimento, um choque entre dois mundos, onde a comunicação enfrenta dificuldades e, por conseguinte, não se pode produzir uma realidade comum (v. Bierschenk 1993, 18). Afinal de contas:

> "(...) a realidade que forma o marco de ações para o gerenciamento e a concepção dos projetos de desenvolvimento é, essencialmente, uma realidade derivada que só será gerada no seio deste processo comunicativo (...)" (idem).

Segundo esta idéia, a Humanidade, teria de ser unida, no que tange suas metas, através de um sistema comum de valores, sem forçar diferentes subsistemas sociais a adotar valores próprios de outros sistemas que seriam inadequados para seus padrões de vida.

Isto vale sobretudo para a definição de necessidades, cuja satisfação representa a meta principal da ajuda para o desenvolvimento. As necessidades humanas são, contudo, demasiadamente complexas e não podem ser satisfeitas através de prestações de ajuda externas, mas apenas através de esforços dos próprios indivíduos. Manfred Max-Neef, chileno detentor do prêmio Nobel alternativo, aponta como necessidades humanas:

> "(...) subsistence, protection, affection or love, participation, understanding, idleness, creation, identity and freedom (...)"(1997, 82s.).

Tais necessidades humanas, juntamente com o critério ontológico ou existencial de "needs of being, of having, of doing and of interacting (idem)", formam um "sistema de necessidades":

> "(...) if you imagine this is a matrix of being, doing, having and interaction on the horizontal and on the vertical these needs, what you have then symbolically is a matrix. This is what we call the human needs system, meaning by system that all the components interact and are inseparable; whatever happens with one affects the rest (...)" (idem)

Com base no acima exposto, as necessidades físicas, emocionais, intelectuais, sociais e culturais seguem princípios sistêmicos de modelos cíclicos e de dependências recíprocas. Não apenas a subsistência, mas também fatores afetivos são considerados existenciais. Um ponto de vista destes exige novas abordagens de programas de desenvolvimento, cujas estratégias, via de regra, só estão voltadas para necessidades básicas puramente materiais, correspondendo à lógica do sistema de desenvolvimento (v. cap. 1.2. e cap. 6).

Figura 3: Necessidades humanas de acordo com a matriz de Max-Neef (1989)

Necessidades físicas (subsistência)	Água, alimentos suficientes e saudáveis, saúde, roupas, moradia
Necessidades emocionais (afetivas)	amizade, amor, ternura, família, respeito, comunicação, segurança social e jurídica, ocupação útil
Necessidades intelectuais	educação, conhecimentos, trabalho útil, produtividade, intercâmbio intelectual
Necessidades sociais	família, círculo de amizades, atividades sociais
Necessidades culturais	expressão artística individual e participação ativa na cultura (festividades, música, dança, esporte etc.)

Caso se parta da premissa de que a pobreza é determinada materialmente e provocada através da falta de empregos ou de renda, então as pessoas deveriam ser levadas a transformar em dinheiro seus conhecimentos e seus recursos pessoais. Carlos Jara, perito em desenvolvimento do IICA, tece a seguinte crítica:

> "(...) continuamos a pensar que o bem-estar das comunidades locais só depende do crescimento econômico, e não nos indagamos acerca da organização do poder político,

> social e econômico, nem acerca das leis, dos métodos de ensino nem do poder de socialização dos meios de comunicação (...)" (1996 (2), 29).

Na *esfera afetiva*, entram em uso os modelos de relações entre os indivíduos, influenciados positivamente através do amor e da amizade, mas também de forma negativa, através do ludibrio, da coerção, do constrangimento e da propaganda político-ideológica. De acordo com Talcott Parsons, por meio de realimentações positivas, estes modelos podem ser amplificados, tendo como conseqüência a geração de conflitos que podem levar à divisão de comunidades ou, num caso extremo, desencadear guerras religiosas e civis (Parsons 1986 (2), 162/163).[89] Através destes mecanismos, pode-se fortalecer a confiança ou a desconfiança mútua entre atores envolvidos. Conforme o politólogo americano Robert D. Putnam, a confiança tende a crescer, à medida que mais e mais pessoas confiam umas nas outras. Mas a confiança pode ser facilmente destruída, e quase não se pode verificar, se é justificada a desconfiança que sempre se deixa autoconfirmar através de uma atitude de expectativa negativa (cf. Putnam 1992, 179).

Confiança mútua tem um papel importante na construção da realidade social, pois quanto mais elevado o nível de confiança, maior será a probabilidade da *cooperação*. E a cooperação, por seu turno, acarretará confiança (idem, 180). Já o modelo predominante de desconfiança serve de entrave à cooperação entre os atores.

A teoria do jogo evidencia como se pode explicar o comportamento dos diversos "jogadores" sob determinadas condições, semelhantemente ao modo de lidar com bens coletivos (tragédia de Allmende)[90], na lógica de ações coletivas (p.ex.: greve) ou no "dilema do prisioneiro". Em princípio, cada um dos atores parte da premissa de que o outro está se comportando egoisticamente, passando então, ele próprio, a assumir um comportamento egoísta,

[89] De maneira análoga a esta argumentação, o Instituto Participação segue um método que pretende não apenas mudar o modo de pensar, mas também alcançar o sistema de identificação, trabalhando os sentimentos nos grupos comunitários (entrevista Gois 11/96).

[90] A teoria da tragédia de Allmende foi concebida na Inglaterra há duzentos anos. Por meio dela, se pode descrever o extermínio de cardumes de peixes ou o uso indiscriminado de pastagens (v. Huber 1991, 58).

através do que confirmam, mutuamente, suas atitudes de expectativas negativas (cf. Putnam 1992, 173s.). A partir de cada indivíduo, seu próprio comportamento pode ser logicamente explicado. Todavia, o modo de comportamento egoísta é um jogo com placar de 0 x 0, em que todos saem perdedores, caso, por exemplo, safras sejam perdidas e pastagens sejam usadas de forma indiscriminada ou, por último, governos se tornem incapazes de agir (idem, 174). Por este motivo, para o desenvolvimento de sistemas sociais, é decisivo o modo como estes modelos de relações podem ser solucionados, afinal de contas, se os atores forem incapazes de cooperar, não terão condições de assumir compromissos mútuos, vendo-se obrigados, assim, a renunciar a muitas oportunidades recíprocas. A solução clássica para este tipo de problema é a entrada de um terceiro ator que instaure a harmonia entre os diversos atores, garantindo o cumprimento dos regulamentos. Como não existe nenhuma garantia de que este ator também não se comportará de forma oportunista ou que não se deixará corromper, questionam-se as possibilidades existentes para desarmar a lógica da ação coletiva.

Aqui, Putnam chama a atenção para alguns fatores, dentre os quais o grau de conhecimento entre os atores e seu comportamento no passado. Através de experiências positivas, pode-se superar a desconfiança e criar uma relação de confiança como base para ações coletivas. Instituições que se comportam segundo este pensamento, destacam-se pelos seguintes aspectos: tais instituições definem claramente seus limites, os indivíduos envolvidos participam da definição das regras do jogo, são estabelecidas sanções para quem violar as regras, e por último, existem mecanismos pouco prejudiciais para solucionar conflitos (Putnam 1992, 176). Uma cooperação entre os atores será facilitada, se houver capital social, bem como sistemas participativos, nos quais predominem regras de reciprocidade, como foi comprovado

empiricamente por Robert Putnam, com base em uma pesquisa de longo prazo que realizou na Itália (cf. Putnam 1992, 178).[91]

Assim sendo, tanto podem surgir novos modelos de relações a partir de processos sociais de aprendizagem que viabilizam, de forma prática, o conhecimento de vantagens do comportamento cooperativo, quanto poderá haver, em decorrência deste fato, a constituição de sistemas de valores correspondentes a tais modelos. Inversamente, lograr-se-á pouco êxito, ao se tentar justificar racionalmente e impor valores, tais como solidariedade ou confiança, especialmente se for confirmado, por meio de experiências práticas, que é adequada a desconfiança existente entre os atores, e se não for possível desenvolver nenhum tipo de afeto positivo.[92]

Agora se pode levantar a hipótese de que a cultura política influi decisivamente na formação de relações entre os membros de um sistema. Na verdade, esta cultura somente será marcada por aqueles que impõem normas neste sistema: pelas lideranças políticas, que servem de modelo orientador para seus adeptos ou subordinados. A função de exemplo que esta elite exerce – independentemente de como ela seja exercida – caracteriza o sistema orientador da sociedade e, deste modo, as atitudes e valores fundamentais de ordem moral e ética, dentre os quais se podem citar: confiança, responsabilidade, tolerância, solidariedade, igualdade e justiça. Conforme Robert Putnam, sociedades com estruturas prioritariamente verticais se caracterizam por sua fragmentação e por uma cultura da desconfiança, enquanto em sociedades estruturadas horizontalmente se podem encontrar cidadãos ativos, cujas relações são consolidadas através da

[91] No contexto da sociedade moderna, existem, segundo Putnam, duas formas distintas de geração de confiança social: através de regras de reciprocidade e através dos sistemas de participação. O seu cumprimento será garantido por meio do condicionamento, da socialização (educação civil) ou de sanções (exclusão social) (1992, 181).

[92] Para Gustavo Esteva, solidariedade é uma força encontrada em comunidades tradicionais, considerada um obstáculo para um desenvolvimento baseado em critérios econômicos, mas cultivada por aqueles grupos que renunciaram à ilusão de serem incluídos no sistema industrial (v. 1992, 57).

confiança e da cooperação (v. Putnam 1996, 31).[93] Entre as estruturas e os modelos de relações, acontecem interações dinâmicas; por esta razão, a cultura política de uma sociedade não é estática e pode se transformar de forma imprevisível (cf. Almond 1987, 28). Quanto à escolha dos líderes, por sua vez, depende-se do grau de consciência dos membros do sistema. Pessoas carentes de proteção e segurança preferem eleger indivíduos autoritários como seus líderes, enquanto pessoas auto-suficientes optam por representantes que apresentem um caráter democrático e ponham o bem-estar comum à frente de seus próprios interesses. A atitude interior das pessoas, sua auto-imagem e sua autodeterminação são fatores essenciais para o sistema político, enquanto este, por seu turno, excerce uma forte influência sobre os indivíduos. Isto se dá porque a socialização dentro de um determinado sistema cultural de valores possibilita experiências coletadas por cada indivíduo no contato com seu meio ambiente social. Para o indivíduo, estas experiências se juntam para formar, como se fosse um mosaico, um retrato de sua realidade e seu auto-retrato. Por meio do processo cognitivo, no qual os indivíduos processam a realidade externa e se relacionam, numa auto-reflexão, com seu meio ambiente (cf. Jantsch, 228ss.), cada "(...) percepção (...) [se torna], ao mesmo tempo, também interpretação (...)" (Böcher 1996, 139). Deste modo, informações são processadas de acordo com a atitude interior e podem ser vivenciadas como sentimentos e emoções que, por sua vez, influenciam o comportamento (v. Jantsch 1992, 234).

Por este motivo, é muito importante saber que experiências são possibilitadas aos indivíduos a partir de suas realidades sociais específicas, as quais influenciam a formação de seus relacionamentos com outros indivíduos.[94]

[93] Segundo Putnam, que verificou sua teoria com base numa pesquisa empírica, que ele realizou na Itália num espaço de vinte anos, uma cultura cívica é decisiva para a administração das instituições políticas (1992, 31s.).
[94] Para Clausjohann Lindner, caraterísticas típicas de cidadãos participativos e ativos, tais como auto-respeito, autonomia, responsabilidade social, interesse por informações políticas, identificação com a sociedade etc., são fruto de determinados processos de aprendizagem (1990, 179ss.).

Figura 4: Modelos de relações através de experiências

Valores fundamentais	Experiências
responsabilidade social	autodeterminação, autonomia
tolerância	respeito, deferência
solidariedade	familiaridade entre os membros do grupo
Confiança	confirmação mútua

Valores fundamentalmente negativos em relação a si próprio, a seus próximos e à vida, que são consolidadas através de estruturas e experiências sociais específicas, podem ser reproduzidas durante gerações, caso o círculo vicioso não seja rompido. Isso acontece porque, no processo cíclico, reproduz-se continuamente um estado, em que atitudes internas, tais como auto-respeito reduzido, liberdade restrita e baixo padrão de vida, são condicionadas reciprocamente e refletidas no sistema social (v. Torado 1979, 76).[95]

O *direito à autodeterminação* torna-se um princípio central que serve, tanto para indivíduos quanto para comunidades, como expressão do processo de auto-organização psico-intelectual refletido na consciência (cf. Böcher 1996, 209). A viabilização ou o impedimento de uma ação autodeterminada tem conseqüências muito amplas para a capacidade decisória do indivíduo, como constata Wolfgang Böcher:

> "Após muitas pesquisas, não se pode mais duvidar que modos de comportamento baseados em decisões autônomas e voltadas sempre para situações concretas podem, em princípio, ser bem mais flexíveis e mais adaptados do que um comportamento imposto por fatores externos. Pois este, na maioria dos casos, pode constituir-se apenas na forma de modelos padronizados, que praticamente não conseguem levar em consideração, a contento, os verdadeiros fatos de uma situação específica (...)" (Böcher 1996, 209).96

Também ocorre, com maior facilidade, uma mudança de hábitos e de modos de comportamento, quando todos os fatos importantes são conhecidos pelos participantes, e estes,

[95] **Baixo padrão de vida**: tecnologias não-adaptadas, barreiras comerciais, ajuda atrelada a endividamento, sistemas de Educação e Saúde deficientes, colonialismo e dualismo sócio-econômico; **auto-respeito reduzido**: transferência de valores materiais, educação urbana, estilo de vida alienado, expectativas crescentes; **liberdade limitada**: dependência econômica – comércio, tecnologias, transferência de modelos desenvolvimentistas inapropriados. (Torado 1979, 76).

[96] Vide, a este respeito, as explicações de Peter L. Berger e Thomas Luckmann sobre a institucionalização de modos de comportamento, onde é apresentada, de maneira simplificada, a seguinte fórmula: "os indivíduos tendem mais a desviar-se de programas que lhes foram apresentados por um outro indivíduo do que daqueles, em cuja elaboração eles próprios participaram" (1997, 66ss.).

com base em tal conhecimento, podem tomar decisões autônomas. Desta forma, ficam mais propensos a defender as decisões que eles próprios tomaram (idem). Por esta razão, as normas sociais que oferecem uma orientação aos indivíduos e que atentam para sua integração no sistema social não podem ser mudadas através de novos regulamentos externos. Ao contrário, elas somente se alteram a partir do discernimento interno de cada indivíduo e geram *uma mudança da realidade social no processo coletivo de aprendizagem*.

Na abordagem cognitivista da Psicologia do Desenvolvimento, entende-se desenvolvimento como aprendizagem (Eder 1980, 126). Nesse sentido, aprender significa sempre a opção por um dentre vários aspectos possíveis da realidade (cf. Jantsch 1992, 274). Não se trata de mera imitação, mas de uma experimentação criativa, seguindo a idéia de "aprender fazendo" (Jantsch 1992, 239). Todo sistema precisa fazer suas próprias experiências e encontrar soluções, autonomamente, para seus problemas estruturais (idem, 281). Deste modo, autodeterminação passa a ser entendida como um princípio que foi descrito por Manfred Max-Neef como "eixo do desenvolvimento". Caso seja entendida:

> "(...) como processo para fomentar a participação nas decisões, a criatividade social, a autonomia política, a distribuição justa das riquezas e a tolerância diante das diversas identidades, então ela constitui um elemento decisivo na relação do ser humano com a natureza e com a tecnologia; do pessoal com o social, da micro-esfera com a macro-esfera, da autonomia com o planejamento e da Sociedade com o Estado (...)" (Max-Neef 1990, 72).

A transformação social é possível, já que o ser humano tanto é capaz de entender a si próprio, quanto de se transformar e de encontrar uma nova orientação para suas ações, quando seu comportamento deixa de corresponder às condições do seu ambiente. Por conseguinte, sistemas de valores culturais tratam de garantir, através de mecanismos de regras seletivas, a preservação dos sistemas sociais, enquanto a abertura perante inovações e a diversidade de formas comportamentais oferecem, permanentemente, opções para seu desenvolvimento contínuo e possibilitam a adaptação a condições ambientais em processo de mudança. Sobretudo em

estruturas hierárquicas, estabelecem-se normalmente metas, segundo as quais as unidades inferiores deverão agir, o que deveria ser repensado, nesta perspectiva da necessária autodeterminação de sistemas vivos, também na política de desenvolvimento.

Conclusão:

O paradigma da Ecologia transcende à questão da compatibilidade entre Economia e Ecologia e à busca por indicadores de um desenvolvimento sustentável. O pensamento sistêmico abre espaço para um entendimento mais profundo dos processos dinâmicos dentro e entre sistemas sociais, bem como para uma outra percepção dos sintomas de crise. Nesse sentido, ocorre uma mutação que vai dos limites externos do desenvolvimento até os limites internos que impedem os indivíduos de desenvolver seus potenciais. As diversas teorias mostram que processos sociais não podem ser direcionados tão facilmente. Por esta razão, ao invés de querer determinar o desenvolvimento da sociedade, deve-se, em primeiro lugar, garantir a preservação de suas condições básicas de sobrevivência. Aqui, a auto-organização, a autodeterminação e a participação no estabelecimento de metas de desenvolvimento são importantes princípios que influenciam tanto a estabilidade quanto a dinâmica dos processos sociais. No contexto do desenvolvimento auto-sustentado, os processos primários de socialização e as relações interpessoais, que são fortemente influenciados por fatores afetivos, merecem uma maior atenção. Uma vez internalizados, valores e atitudes, da mesma forma que regras e normas sociais, dificilmente podem ser mudados.

A conquista de confiança entre os atores envolvidos é essencial para que haja cooperação entre eles. Da mesma forma, solidariedade e responsabilidade social não são valores éticos ou morais, mas princípios fundamentais para o funcionamento de sistemas sociais. Teoricamente, sobretudo no tocante ao debate em torno do desenvolvimento sustentável, eles deveriam ser estudados com maior profundidade, o que somente pôde ser feito aqui numa rápida abordagem.

- 3 -

Democratização e Auto-Organização como Princípios para a Reorientação da Política

O desafio não reside em transformar a consciência das pessoas ou daquilo que têm na cabeça, mas em mudar o sistema político, econômico e institucional que produz verdades.

Michel Foucault

Ao se examinar mais de perto o funcionamento de um Governo, de uma grande administração, pode-se perceber que todas as personalidades que ocupam posições de liderança confiam nos peritos, mas somente se apóiam naqueles que correspondem à sua maneira de pensar. Isso não passa de um jogo totalmente imbecil, e é desta mesma forma que somos governados.

Cornelius Castoriadis

Um desenvolvimento auto-sustentado exige um passo que transcende à participação na política institucional. Uma organização ativa da realidade social somente é possível através de um processo político que se realize no seio da própria sociedade, entre cidadãos ativos, que entendam seu desenvolvimento como tarefa comunitária. Não se trata, aqui, daquela questão já tão discutida sobre como se poderiam incluir novos atores no sistema existente, mas de uma reestruturação e uma reorientação deste sistema e de suas instituições no sentido de uma democracia ativa.

Este capítulo aborda a discussão acerca de reformas fundamentais das instituições democráticas, averiguando até que ponto se pode constatar aqui uma reorientação voltada para novos valores e princípios. Quais são as perspectivas para uma cooperação parceira com os cidadãos, visando a encontrar respostas para os questionamentos sociais? Como se pode organizar a tomada de decisões políticas de forma participativa e descentralizada? Como se pode incentivar a auto-organização?

3.1. A passagem da democracia "passiva" para a "ativa"

Do ponto de vista da teoria sistêmica, a democracia equivale à "idéia da auto-organização de sistemas sociais complexos" (Willke 1995, 17) e, enquanto forma política, faz jus, o máximo possível, à dinâmica de desenvolvimento das sociedades modernas. Esta idéia, que remonta à filosofia política de Aristóteles e Platão, foi-se desenvolvendo em processos cíclicos desde a Antigüidade Clássica, tendo desencadeado "ondas democratizadoras" (Huntington 1991)[97] inteiras que abrangeram muitos países (cf. Kriele 1987). A forma atual da democracia liberal representativa simboliza o auge temporário do desenvolvimento do sistema político, mas, por certo, não o seu fim. Na idéia democrática, encontra-se ancorado um processo dinâmico de democratização contínua, permitindo que o sistema político esteja sempre em permanente transformação e se adapte a novas tarefas sócio-políticas, enquanto sistemas autoritários estão voltados para a manutenção do *status quo*. Desta forma, no ante-projeto sócio-político de uma democracia participativa, deve-se ver a continuação do desenvolvimento do sistema representativo.

O cientista político estado-unidense Benjamin Barber vê, aqui, a transição do ato estático da eleição para a participação, como ato dinâmico da capacidade imaginativa. Enquando eleger significa optar entre diferentes ofertas existentes, na participação, os grupos desenvolvem propostas criativas e fazem experimentos com diversas possibilidades (cf. Barber 1994, 127). Com este conceito de participação, Barber vai além da noção de uma participação que se restrinja a tomar parte em medidas políticas já preestabelecidas. Seu conceito de "democracia forte" contém uma política "(..) que pode transformar as disparidades em cooperação, através da participação cidadã, da orientação por meio de órgãos públicos e da Educação" (idem 126)

Uma democracia em que as iniciativas, adotadas e apoiadas pelas instituições políticas, emanem da sociedade, ocorre uma transformação da idéia de participação, suprimindo a divisão da sociedade contida neste termo. Com base na teoria da "sociedade ativa", de Amitai Etzioni, esta passa a ser designada aqui como "democracia ativa". Para Etzioni, ser *"ativo"* significa ser responsável, enquanto ser *"passivo"* significa ser manobrado (1975, 28). Ser ativo também significa "(...) ser consciente, ser engajado, ter poder (...)" (idem 29), bem como guiar-se pelas necessidades dos membros da sociedade (idem 37).

> "No processo de ativação sócio-política, não apenas mais indivíduos passam a participar de sua sociedade, ao reformarem suas estruturas, como os próprios membros da sociedade passam por uma transformação" (idem 39)

Com isso, a inclusão dos cidadãos através da Política só se pode considerar um primeiro e importante passo, visando a alcançar uma nova forma democrática da Política com "estruturas ativas" (idem 38).

3.1.1. Princípios democráticos e a função da Política em uma sociedade auto-reguladora

Conceitos de democracia participativa, discutidos tanto na teoria democrática quanto no contexto de estratégias de desenvolvimento sustentável, apontam para uma mudança de paradigma na Política. Também aqui, ocorre uma mudança da idéia de que a regulação dos processos sócio-políticos dependem, como no caso de uma máquina, de sua manutenção e de seu controle (Böcher 1996, 232), à compreensão de que se trata da necessidade de regulação de processos abertos e dinâmicos, que deverão ser canalizados pela Política. O sistema representativo cumpriu a tarefa de "(...) juntar os interesses de indivíduos autônomos e colocá-los numa ordem que respeita a autonomia (...)" (Willke 1995, 152).

---

[97] Em "A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX", Huntington descreve três "ondas" democratizadoras (a esse respeito, v. tb. Oberreuter 1994, 7ss.).

Helmut Willke vê a tarefa mudando para o controle de riscos, provocados por uma minoria e admitidos por uma maioria (idem). Simultaneamente, também se indaga se o *princípio majoritário* democrático não ameaça um desenvolvimento auto-sustentado da sociedade. Para Wolfgang Böcher, este princípio:

> "(...) está ancorado em nosso pensamento, de forma que nem temos mais consciência da falta de uma justificativa convincente para o fato de a minoria ser obrigada a obedecer à maioria" (1996, 365).

Para Erich Jantsch, o princípio majoritário torna-se o domínio da mediocridade. Para o autor, maiorias são cegas perante desenvolvimentos a longo prazo, e se estabilizam e consolidam estruturas por meio de eleições (v. Jantsch 1992, 366). Na América, Tocqueville já observava que, na onipotência da maioria, reside uma ameaça à liberdade das minorias.[98]

O princípio democrático da *representação* também possui efeitos negativos no dinamismo constitutivo da sociedade. Por um lado, através do voto, transfere-se a responsabilidade ao político eleito, só restando que os parlamentares representem a contento os interesses coletivos. Para a maioria da população, as possibilidades de exercer influência reduzem-se às eleições periódicas, que Wolfgang Böcher designa como "(...) comercialização de decisões aparentes, cuja verdadeira conseqüência não pode ser prevista" (1996, 283). Não obstante, quem sofre as conseqüências das decisões tomadas por governos e parlamentos é a população, e não, na maioria das vezes, os políticos por elas responsáveis.

Com seu voto, muitos cidadãos parecem ceder sua responsabilidade, comportando-se, em seguida, não apenas passivamente, como também, não raro, irresponsavelmente. A irresponsabilidade social, que encontra sua expressão no comportamento desrespeitoso perante seus próximos e seu meio ambiente, pode ser reforçada através de atitudes ideológicas imanentes

[98] Tocqueville atribuiu ao "despotismo da maioria" o fato de apenas poucos homens importantes tomarem parte da Política dos Estados Unidos (1997, 154). O autor também afirma: "Se, um dia, a liberdade for perdida na América, então será necessário culpar a onipotência da maioria, já que ela terá levado as minorias ao desespero, compelindo-as a buscar abrigo na força exterior" (1997, 158).

ao sistema e através do exemplo negativo de lideranças políticas (v. cap. 2.3). Benjamin Barber considera o princípio da representação incompatível com os direitos humanos democráticos. Pois a autodeterminação liberal é delegada, a igualdade torna-se uma ficção na sociedade de massa unificada, e a justiça social praticamente não consegue ser realizada, devido à limitação da autonomia e à autolimitação, ao enfraquecimento da capacidade de auto-regulação da justiça e aos impedimentos do engajamento da sociedade para a realização das idéias de justiça (cf. Barber 1994, 140). Liberdade, igualdade e justiça são para Barber "(...) valores políticos que só são livres de contradição teórica e eficazes do ponto de vista prático, na condição de uma cidadania auto-reguladora" (idem).

Se assim não se der, os membros da sociedade serão "(...) submetidos a leis, de cuja constituição eles não participaram de verdade" (idem 141).

Deste modo, o princípio representativo impede a construção de uma realidade social coletiva, com a qual todos os membros se sintam comprometidos, pois – como foi mostrado no capítulo 2.3. – os indivíduos normalmente tendem a se sentir responsáveis mais por aquilo que eles mesmos escolheram por livre e espontânea vontade.

Ademais, a canalização de processos políticos através de grandes partidos populares contribui para a divisão da sociedade. Em países sem tradição democrática, como é o caso do Brasil, podem-se observar distorções do sistema representativo em nível local que levam a absurdas lutas pelo poder, acarretando efeitos negativos para a população, bem como para organizações e instituições que atuam nas comunidades – tendo conseqüências abrangentes para o desenvolvimento local.[99] Desta forma, o próprio relatório do Clube de Roma adverte:

[99] No Brasil, os partidos não têm uma base ideológica fundamentada. Para ser criado um partido, é mais importante a identificação dos indivíduos com determinadas lideranças políticas ou o domínio de determinados grupos familiares etc. Como se pode verificar no Ceará, em períodos eleitorais, apela-se para a instrumentalização de ações de instituições políticas. Os adeptos dos partidos rivais realizam verdadeiras batalhas, o que acaba acarretando corrupção, fraude eleitoral, dentre outras coisas.

> "Em virtude das sérias decisões que estão para ser tomadas em um futuro breve, as rivalidades instigadas artificialmente entre os partidos, que só têm como meta angariar votos nas próximas eleições, não se baseando, muitas vezes, nem mesmo em verdadeiras diferenças ideológicas, podem levar à catástrofe (...)" (King/Schneider 1991, 106)

Por causa das deficiências do sistema partidário, que também são discutidas em países democráticos, já se vislumbram tendências para o desenvolvimento de novas formas de representação que poderiam tornar o processo decisório mais eficaz.[100] Outras falhas do sistema representativo são os curtos períodos de gestão, a vinculação da administração pública à Política, e sua organização voltada para o período eleitoral e para a filiação partidária, que levam o sistema político inteiro a seguir o código binário de "governo" e "oposição" (v. Luhman (2) 1985, 24), algo praticamente incompatível com os princípios de um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Se a auto-organização for entendida como princípio social, então será necessário examinar os princípios que até agora regularam os processos políticos. Além disso, eventualmente, será preciso estabelecer novas regras. Isto estaria vinculado a uma nova idéia de Política, a qual deixaria de ser responsável por tudo, ganhando, deste modo, "(...) a liberdade de indiferença e, com isso, a possibilidade de permitir, a outras áreas, uma auto-organização e uma dinâmica própria" (Willke 1995, 98).

Com vistas à construção de espaços democráticos para a auto-organização, faz-se necessário *uma nova relação entre políticos e cidadãos, bem como a superação da distância entre a população e seu governo*. Afinal, através da centralização excessiva, surgiu um sistema impessoal, que não possui, segundo Alexander King e Bertrand Schneider, o "elemento de humanidade" (1992, 168). A humaniza ção acarreta uma desmistificação dos políticos, a quem é conferido o poder de organizar relações sócio-políticas, e os quais, por sua vez, assumem este

[100] Na Itália, por exemplo, é discutida uma organização de acordo com a representação dos interesses, e não de acordo com os partidos (v. Taz, 11.3.1999).

comportamento ou até chegam a crer neste fato. Segundo Wolfgang Böcher, aqui se coloca o seguinte questionamento:

> "(...) Será que, a princípio, mas também com base em sua "rotina" diária, eles dominam tudo aquilo que seria necessário para influir, com extrema sensibilidade, em sistemas cuja complexidade incomum transcende, e em muito, sua capacidade de imaginação?" (Böcher 1936, 317).[101]

Podem-se vislumbrar mudanças no sistema político pelo crescente número de iniciativas populares, nas quais o princípio majoritário e representativo vem sendo complementado por novas formas políticas bastante criativas. Enquanto os partidos generalizam os problemas sociais, defendem estratégias de solução genéricas e são limitados à esfera nacional, as iniciativas populares caracterizam-se por se voltarem especificamente para os problemas, e por agirem, local e simultaneamente, de forma global através de diversas redes. Através de uma aproximação entre partidos e iniciativas populares, poderiam surgir novas alianças e estratégias para a solução de problemas.

Este processo pode ser implementado sob novas condições, já que o número daqueles que demonstram competência política e que participam ativamente no processo de organização política aumentou muito nos últimos anos.[102] Devido à mudança ocorrida na cultura política, que foi objeto de estudo realizado por Ronald Ingelhart, novos requisitos para uma democracia ativa vieram à tona. A formação de elites dotadas de capacidades especiais, que passaram a assumir tarefas de coordenação e a engajar-se na Política nacional, provocou um aprofundamento do abismo existente entre a população e a elite política (Ingelhart 1989, 419). Nesse ínterim, formaram-se, contudo, "não-elites" dotadas de grande competência política (idem 423).

[101] Também a politóloga iraniana Farah Dustar constata que, ao lado das lutas políticas, pouco tempo sobra para os políticos profissionais conseguirem adquirir a necessária competência específica para o desempenho de seu cargo público (cf. Dustar 1996, 65).

[102] Nos anos setenta, John A. Booth e Mitchell A. Seligson escreveram o seguinte sobre participação política na América Latina: "A maioria das pessoas não é inteligente o suficiente para assumir as responsabilidades da cidadania" (1978, 44).

Dentre os fatores que fizeram aumentar as capacidades de participação, podem ser citados o crescente nível educacional e a simplificação do acesso a informações políticas. Todavia, a competência política depende mais fortemente da capacidade de se pensar utilizando conceitos políticos do que da Educação ou da classe social a que se pertence (idem 421). Ademais, devido ao crescimento dos setores de serviços e informações, cada vez mais existem pessoas acostumadas a trabalhar em estruturas decisórias menos hierarquizadas, o que significa um aumento das capacidades e da tendência a querer tomar parte das decisões (idem 422).

O resultado da pesquisa realizada por Ronald Ingelhart, envolvendo 43 países, mostrou uma tendência que vai desde um comportamento controlado pela elite até a um comportamento que desafia a elite. Se, até agora, a participação política vinha sendo canalizada principalmente por organizações já consagradas, como p.ex. partidos, sindicatos e igrejas, através da mobilização das massas, hoje em dia, os atores sociais, por sua vez, articulam suas preferências, influindo em decisões concretas (Ingelhart 1989, 12).

Isso significa que não se trata mais de mobilização para apoiar determinadas decisões ou programas políticos, mas da estruturação e coordenação de processos sócio-políticos. Ao invés de querer controlar o desenvolvimento e regulá-lo em todos os seus pormenores, a Política assume, numa sociedade auto-reguladora, a tarefa essencial de ativar o potencial de auto-organização de todo o sistema, garantindo um mínimo de "orientação coletiva" (Böcher 1996, 384).

Com um conceito desta natureza, a Política se tornaria, conforme Barber, uma forma de vida que, com criatividade, transformaria interesses particulares em coletividade, através da linguagem pública da democracia ativa (cf. Barber 1994, 102). Para tanto, deveriam ser desenvolvidas estruturas, instituições e instrumentos, destinados a compensar diferenças, a superar conflitos sociais e a contribuir para a integração e para a cooperação. Trata-se de uma

Política que não enfatiza as diferenças, mas os pontos em comum, e que, ao invés da separação, da concorrência e da uniformização, incentiva a solidariedade, a diversidade e a tolerância.

3.1.2. A democratização dos processos decisórios

A organização dos processos decisórios é essencial para sistemas democráticos. Trata-se, aqui, da questão central acerca de quem, de que forma e conforme que regras toma as decisões (v. Bobbio 1990, 11). Para Norberto Bobbio, uma regra fundamental da democracia é o fato de se tomarem decisões, através do maior consenso possível, em conjunto com aqueles que estão sendo diretamente afetados pelas deliberações (idem 14). Para poderem jogar, é necessário que os jogadores tenham a liberdade para determinar, eles mesmos, o jogo (idem 17). Todavia, uma das marcas das democracias atuais são as decisões tomadas sobre intervenções em sistemas locais, por autoridades que se concontram cada vez mais longe do local dos acontecimentos. Trata-se de governos nacionais, organizações internacionais e empresas multinacionais. Com isso, é esvaziado todo o sistema político da tomada de decisões, como observam Elmar Altvater e Birgit Mahnkopf, pois:

> "(...) caso se tomem as decisões relevantes para a vida das pessoas – fundamentadas micro-economicamente nas centrais de comando das grande multi-nacionais ou na rede eletrônica do sistema bancário em operação por todo o globo (...) – , e caso se harmonizem as decisões micro-economicamente racionais, através dos mecanismos "não-políticos" e neutros da determinação de preços no mercado mundial, então deixará de ter importância aquela área onde, segundo sofisticados processos de representação e legitimação, a diversidade dos interesses sócio-políticos divergentes possa ser transformada, por decisão majoritária, em concessões políticas: o sistema institucional político do Estado nacional (...)" (1996, 543s.).

Neste sistema, as regras do jogo são estabelecidas por poucos indivíduos, restando ao cidadão apenas a alternativa de se opor às regras a ele impostas ou entrar no jogo. Conseqüentemente, o modelo de comportamento parasitário de indivíduos e grupos também pode ser atribuído às estruturas decisórias que ocorrem, nesse sistema, *de fora para dentro* e *de cima*

para baixo, bem como ao caráter autoritário, calcado em valores hierarquizados, do poder decisório. Afinal de contas, a influência alheia impede o surgimento de vínculos sociais e conduz a atos irracionais.

Um desenvolvimento auto-sustentado exige, por outro lado, o estabelecimento de regras democráticas que possibilitem a tomada de decisões através dos indivíduos diretamente envolvidos ou, como designa Benjamin Barber, "o intelecto consultivo e os responsáveis pelas decisões (Barber 1994, 124). Resultam, daí, diferentes níveis de tomada de decisão: por um lado, decisões com efeitos localmente restritos e, por outro, decisões com abrangência regional, nacional ou global. As decisões a serem tomadas, portanto, seguem as regras próprias de cada situação dada.

Na prática, além das regras formais, também há regras estratégicas que são relevantes para o processo decisório. São decisivas para determinados grupos conseguirem impor decisões em seu interesse.[103] As estruturas internas do sistema representativo praticamente não servem para se transformar estratégias de solução para problemas prementes em condicionantes jurídicas e em medidas políticas. Ao lado das regras formais de processos decisórios, aqui também merecem destaque especial as regras estratégicas que seguem a racionalidade do sistema e dificilmente podem ser apreendidas por indivíduos alheios ao sistema. Como constata Johannis Agnoli, o processo legislativo democrático sofreu uma distorção, pelo fato de:

> "(...) também no Parlamento (...), formarem-se centros oligárquicos que excluem, do círculo de informações mais restrito, a maior parte dos deputados, impedindo-lhes, desta forma, o acesso ao verdadeiro mecanismo decisório" (1990, 70).

[103] Norberto Bobbio destaca esta diferenca, afirmando que a violação das regras formais significará dolo, podendo, assim, sofrer sanções judiciais, enquanto as regras estratégicas são decisivas para determinar se alguém é um bom ou mau jogador (1990, 13).

Além disso, em relação ao Executivo, o Legislativo vem perdendo peso (Agnoli 1990, 70), o que, no Brasil, se pode observar tanto na esfera nacional quanto estadual e municipal.[104] Por sua vez, os governos vêem-se expostos à pressão de *lobbys* econômicos representados por empresas e grupos financeiros nacionais e estrangeiros, o que Helmut Willke interpreta como o problema central do dilema de controle:

> "(...) Em virtude da globalização das grandes empresas multinacionais, o controle democrático da sociedade revela-se, hoje em dia, ainda mais suscetível a suas exigências e posições hegemômicas de veto, ainda mais dependente de seus recursos, de peritos e de competência implementadora (...)" (Willke 1995, 19).[105]

Internamente, os responsáveis pelas decisões, recebem, por seu turno, a influência de especialistas e grupos de trabalho. Além disso, freqüentemente são tomadas decisões prévias, através de níveis administrativos hierárquicos, acerca de que temas deverão ser levados à deliberação, e que estratégias deverão ser propostas.[106] Aqui, Karl Deutsch averigua que, ao se delegar o processamento de informações a funcionários de escalão inferior, estes antecipam as deliberações, ou seja, acabam tomando as decisões, sem que seus superiores se dêem conta deste fato (1976, 208s.).

É enganosa a aparência de que o Governo acaba decidindo determinadas medidas com base em critérios objetivos. No relatório do Clube de Roma, "A Revolução Global", com relação a este ponto, afirma-se o seguinte:

> "Decisões políticas raramente são o resultado de reflexões racionais. Normalmente, baseiam-se em uma complexa mistura de intuição, calcada na experiência, e também em motivos pessoais, que em geral não são conscientes, em coerções resultantes de princípios políticos e, finalmente, em calculismo (...)" (King/Schneider 1992, 173)

---

[104] Destaque-se que, nos últimos anos, o Governo brasileiro tem recorrido sobretudo a Medidas Provisórias para exercer sua função executiva.

[105] Na Economia de Mercado globalizada, a questão da "localização da sede da empresa" tornou-se o ponto central das decisões governamentais. Com isso, fica evidente a perda de poder dos governos perante empresas multinacionais. Altvater e Mahnhof falam de uma "glocalização", já que as condições existentes *in loco* são adaptadas às exigências do mercado mundial (Altvater/Mahnkopf 1996, 52).

[106] Aqui, Niklas Luhmann constata que, devido à crescente demanda por *know-how*, os "comandados, muitas vezes, são melhores peritos que seus chefes" (1983, 97).

Por último, as decisões são tomadas com base em calculismo para a manutenção do poder, levando-se em conta diferentes *lobbys*. Aqui, os governos se movem numa faixa muito tênue entre os interesses da elite econômica e a necessária legitimação de suas decisões perante a opinião pública.[107] Neste processo, as regras democráticas formais desempenham um papel secundário. Além disso, há muito tempo que nem todas as decisões são tomadas politicamente (cf. Willke 1992, 14) ou são permeadas por interesses estratégicos internos e externos. Desta forma, é difícil poder identificar quem toma as decisões e até que ponto as autoridades responsáveis pelas deliberações estão legitimadas a fazê-lo.

Outrossim, existem diferenças na capacidade organizacional de interesses pontuais, p.ex. de empresas que necessitem de concessões para a realização de determinados empreendimentos e interesses dispersos da população local afetada pelos projetos, cuja resistência é muito mais difícil de organizar. Mesmo assim, os governos se vêem diante de representações de interesses sociais cada vez mais bem organizados, cuja influência aumenta com seu potencial de mobilizar a opinião pública e através de alianças com determinados ramos da Economia e com meios de comunicação de oposição.

A defesa dos interesses particulares leva a um jogo empatado, de modo que ninguém ganha. Por meio da influência da Política, as empresas e as corporações conseguem favores, mas ameaçam suas próprias condições de existência. Afinal de contas, estas:

> "(...) por sua vez, tornaram-se mais dependentes das prestações prévias da Política e de outros sistemas funcionais, tais como Educação, Ciência, Sistema de Saúde, Sistema Jurídico e até mesmo a Família (...)" (Willke 1995, 20).

[107] Sobre este assunto, v. a seguinte constatação feita por Karl Deutsch: "um chefe de governo talvez tome uma decisão isolada, mas não a toma em um vácuo (...)". O autor afirma ainda :"(...) pensa-se poder decidir sobre um assunto, mas na verdade decisivos são fatores e forças, sobre os quais não se tem nenhum controle, e que, todavia, precisam ser levados em consideração" (1976, 226). Segundo Parsons, não se tomam decisões oficiais por acaso nem arbitrariamente, mas "(...) existe um forte impulso para se insistir em uma tradição ou em determinados princípios abstratos" (1986, (2) 233). Isto equivale à necessidade funcional de se integrarem sistemas sociais e seus modelos institucionais.

Nas interligações e dependências recíprocas entre os agentes no processo político, Helmut Willke não vê o conflito na legitimidade e na lógica de rentabilidade capitalista, mas na dinâmica da *interação de sistemas com lógica própria*, que são cegos diante dos efeitos de seus atos, acreditando-se independentes (idem).[108] Uma Política que se curva às imposições da globalização e reduz padrões sociais e ecológicos, enquanto os cidadãos cada vez mais têm menos o que dizer (cf. Altvater/Mahnkopf 1996, 52), entra em contradição com os princípios do desenvolvimento sustentável que põem o ser humano – e não a Economia – em primeiro plano. A legitimação de uma política desta natureza, que segue a lógica dos atores econômicos, passando, com isso, do *Estado nacional de desenvolvimento para o Estado nacional de competitividade* (idem 395), é dificultada, quando não se obtém o êxito econômico (cf. idem 30) e, além disso, não é dada uma resposta aos problemas sócio-políticos.

Não obstante, podem-se avistar claros sinais de que estão mudando as racionalidades de ação, tanto da parte de empresários quanto de políticos (cf. Bateson 1985, 632; Laszlo 1992, 195ss.). No momento, quase não se pode mais operar intervenções em sistemas locais, sem se provocar a resistência dos que são diretamente afetados pelos projetos. Sua inclusão nas etapas de planejamento, execução e, com freqüência, também na gestão dos projetos implantados, já se tornou uma prática corriqueira. Mas dadas as condicionantes de um processo político, em que o objetivo principal é a divisão de poder e de bens, tal prática logo esbarra em limites.[109]

Com isso, a democratização de processos decisórios implica a orientação por um novo sistema de valores e a desmistificação do poder. Faz-se mister, nesse sentido, uma mudança de paradigma, como a politóloga Farah Dustar propõe em seu trabalho intitulado "Despedida do

[108] O debate em torno da autopoiese de sociedades tem mostrado que as tentativas de controle feitas pela Política colidem com o autocontrole dos sistemas (cf. Görlitz/Druwe 1990 e Görlitz 1994). Axel Görlitz faz referência a pesquisas recentes que mostraram como praticamente todas as tentativas de controle político fracassaram e que, numa processo de reorientação coerente, o controle somente pode ser entendido como diretriz para o autocontrole (1995, 102/103). Os sistemas sociais vêem as tentativas de controle como um modo de perturbar sua auto-organização.

poder". Na medida em que a responsabilidade, ao invés do poder, constitui a base da política, abre-se:

> "(...) a possibilidade de desenvolver as condicionantes necessárias, para que os políticos e os cidadãos, livres do peso do poder, da vontade de dominar, da manipulação e dos lucros vulgares, co-organizem a política, esclareçam suas incompatibilidades de opinião e regulem seus conflitos" (Dustar 1996, 96).

No centro de sua "Teoria da Responsabilidade Política", Farah Dustar não mais coloca a divisão do poder:

> "(...) mas a intermediação do consenso acerca de conteúdos e decisões políticas. Tal intermediação parte das premissas de um jogo com resultado positivo, tentando identificar os indivíduos e grupos com seus múltiplos interesses, sua riqueza de pensamentos e idéias, e integrá-los no processo político" (idem 97)[110].

Um tal processo de busca por decisões coletivas implica a mudança das *estruturas de competição e concorrência* (Dustar), com vistas a uma Política participativa. Segundo Benjamin Barber, a eliminação de conflitos ocorre através do:

> "(...) processo contínuo de autolegislação direta e da criação de uma comunidade política (...) que possa transformar indivíduos e dependentes em cidadãos livres, e interesses privados em bens públicos" (Barber 1992, 121).[111]

Em sociedades com estruturas marcadamente hirárquico-autoritárias e clientelista-paternalistas, como é o caso do Ceará, faz-se necessário, além de tudo, iniciar um processo de aprendizagem, visando a mudar, através de experiências positivas de cooperação e solidariedade, o quadro de relações já consolidadas há muitas gerações, que muito restringem a participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Figura 5: Características da democracia passiva e da democracia ativa

---

[109] Embora, nos grêmios utilizados para o planejamento de projetos, se configure um discurso sem dominação, no sentido de Jürgen Habermas, ainda não se garante que serão tomadas decisões para atender a todos (seg. Dustar, 1996, 65).

[110] Isso significa uma mudança fundamental de paradigma, pois a luta por poder representou, a partir de Maquiavel, a base teórica para as ações táticas de líderes políticos. Max Weber considerava isso necessário também para o político profissional carismático, para que ele se possa colocar a serviço da causa maior.

[111] Para institucionalizar processos decisórios "altamente democráticos", Benjamin Barber propõe a realização de refendos e plebiscitos. Através da experiência dos cidadãos e com sua participação em sistemas participativos locais, poder-se-ia restringir o risco de manipulação (cf. Barber 1994, 259). Estes procedimentos deveriam ser efetuados de maneira bastante diversificada, pois não seria aconselhável operar apenas com a possibilidade de perguntas que admitissem respostas do tipo "sim" ou "não" (1994, 59).

democracia passiva	democracia ativa
representação	participação
uniformização	diversidade
centralismo	descentralidade
hierarquia de poder	hierarquia de funções
exercício do poder	exercício da influência
relações verticais	relações horizontais
burocratização	flexibilidade
legislativo	auto-regulação
determinismo	autonomia
controle	liberdade
conflito	consenso
partes, setores	totalidade
partição	distribuição

Segundo Barber, Willke, Böcher et al.

3.2. O desenvolvimento de novas formas de governo visando à regulação da dinâmica social

O processo de transformação social pôs em discussão novas formas de governo, que vêm sendo experimentadas não apenas nos Estados Unidos e em países europeus, mas também em jovens democracias como o Brasil.[112] O aumento dos gastos públicos, acompanhado de uma redução no volume de arrecação de impostos, e o aumento das reivindicações por parte da iniciativa privada e da sociedade têm gerado uma busca por alternativas. Ted Osborne e David Gaebler, consultores políticos norte-americanos, mostram em seu principal livro, intitulado "Reinventando o Governo" (1995), com base em um grande número de exemplos retirados da prática, que foi precisamente a crise financeira que incentivou muitos governos estaduais nos Estados Unidos a apelarem para a criatividade. A terceirização de serviços, a parceria entre empresas e cidadãos, bem como a introdução de elementos de gestão empresarial não só

[112] Na transição para a democracia, o Brasil se vê confrontado com os *deficits* do modelo representativo, como foi apresentado no capítulo 1.3.

proporcionaram uma redução de despesas no orçamento público, como também mostraram uma maior eficácia que os procedimentos tradicionais (1995).[113]

Assumir a responsabilidade pela organização social – o que chega a extremos, no caso do Estado assistencialista – representa uma sobrecarga para os governos da sociedade moderna. Já Tocqueville fazia o seguinte alerta: se o Estado demonstrar um zelo excessivo pelo indivíduo, este passará a confiar somente no Estado (citado por Böcher 1996, 223). Na "função de pai" exercida pelo Governo, que, na obra de Locke, ainda controlava o destino de seus cidadãos através do "poder patriarcal" (Locke 1997, 247), não se fundamenta somente uma relação de dependência, como também uma atitude de expectativa em relação ao "Estado". Mas, uma vez que ele não faz jus a isso, acaba crescendo a insatisfação do povo com seu governo. Afinal de contas, a assistência pública tem limites, como explicam as teorias sistêmicas, ao afirmarem que uma parte não pode ser responsável pelo todo (v. Luhman 1985 (2), 6). Na prática, isso provocou um aumento nas despesas no Estado do bem-estar social e a uma burocratização excessiva dos serviços públicos em sociedades complexas.

Conforme Gaebler e Osborne, não se trata mais da quantidade de "Estado", no sentido de Governo, que seria necessário, mas da forma de Governo que melhor satisfaria às novas exigências (v. Gaebler/Osborne 1995, 24). Ou, como afirmam em outro trecho, "(...) trata-se da forma como funcionam os Governos, e não do que eles fazem" (idem 337).

Mesmo sem recorrer a abordagens de teorias sistêmicas, as novas formas da praxe governamental, como são descritas, coincidem com o pensamento sistêmico. Os autores partem de uma nova noção de Governo, que deixa de ser descrito como instância de poder para ser entendido como *mecanismo decisório coletivo* (idem XV). A atividade governamental é

[113] Gaebler e Osborne defendem uma separação entre tarefas administrativas e tarefas governamentais, para que possam fazer jus a suas respectivas funções. O Governo deveria manter-se livre para a tarefa de definir a direção em que está

compreendida como um processo, "(...) através do qual solucionamos nossos problemas coletivamente e satisfazemos às necessidades da sociedade" (idem 25).

Com isso, o governo deixa de possuir a função de direcionar – no sentido de controlar - os processo sociais, mas serve como catalizador destes processos (idem 23). Na visão do sistema cibernético, o ato de *governar* poderia ser comparado à função do regulador que, através de realimentações com a sociedade, cuida da manutenção dos valores-limite, ou ao papel de um maestro que dá as diretrizes para uma orquestra realizar uma apresentação num conjunto harmonioso, ou ainda a um executivo moderno que motiva os operários, incentivando-os a alcançar bons resultados que beneficiarão a empresa como um todo (cf. Deutsch 1976, 14; Mintzberg 1996, 83).[114] O debate sobre a redução do Estado se torna obsoleto, porque sobretudo sociedades complexas necessitam de unidades organizacionais centrais e superiores que supervisionem tudo, que regulem os processos em curso na sociedade e que coordenem e integrem os diversos atores envolvidos (v. Arreteche 1992).

Desta forma, o governo possui tarefas superiores de coordenação, regulação e planejamento. Cabe-lhe motivar, incentivar, interromper e impedir processos sociais, mas deixa de ser responsável pela execução pormenorizada de cada projeto ou medida. Este tipo de controle não corresponde mais ao controle político, que serve sobretudo para a manutenção do poder, em vez de servir ao controle dos resultados obtidos através de medidas políticas. Trata-se de canalizar processos sociais abertos, sem preestabelecer determinadas metas, mas, ao invés disso, deixando em aberto o maior número possível de opções.

Processos sociais são regulamentados pelos governos principalmente através de propostas de leis enviadas aos respectivos Legislativos, que determinam subsídios para determinados

---

rumando a sociedade e "navegar", enquanto deixa que outros "remem". No tocante a organizações executivas, não precisa se tratar, necessariamente, de administrações públicas (cf. Gaebler/Osborne 1995, 32).

segmentos da Economia, verbas para projetos sociais ou apoio a determinados grupos da sociedade, de maneira que a realidade das pessoas é influenciada concretamente. Nem todos os governos asseguram uma resposta direta sobre os efeitos sofridos, o que os ajudaria a adaptar as regulamentações de forma mais adequada. Do ponto de vista das teorias sistêmicas, isso é essencial, embora sempre haja o perigo de o efeito de uma medida demorar algum tempo até se tornar visível, podendo implicar em surpresas bastante desagradáveis.[115]

Na cooperação internacional, também se discute o que significa uma boa administração governamental. Aqui, *good governance* virou um termo-chave. Do ponto de vista conservador, a administração governamental é entendida como exercício de autoridade, controle, gerenciamento e poder. Deste modo, o Banco Mundial define uma *boa condução de governo* como:

> "(...) a forma como um governo aplica seus recursos para perseguir, da melhor maneira, a meta do desenvolvimento econômico e social do Estado e de seu povo" (citado por Repnik 1994, 136).

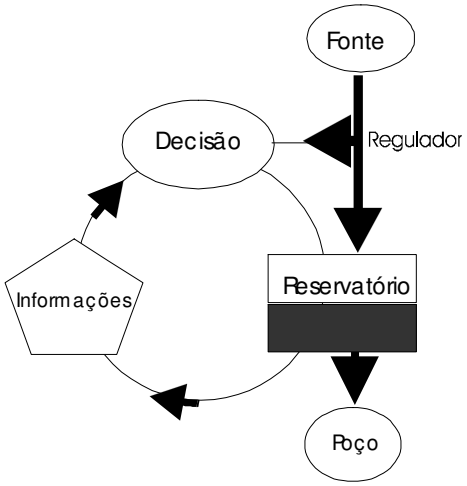


Figura 6: Realimentação segundo Joel Rosnay
Fonte: Rosnay 1976, 92

[114] A adaptação da Cibernética à Política, efetuada por Karl W. Deutsch em 1969, ainda parece fortemente mecanicista, reduzindo o Governo, mais que qualquer outra coisa, a um papel passivo, ao que outras analogias opõem a coordenação ativa do processo (cf. Deutsch 1969).
[115] Um exemplo impressionante é a decisão do Congresso dos Estados Unidos de não prestar ajuda a mães, caso os seus companheiros vivam com a família. Como conseqüência desta decisão, muitos homens abandonaram suas famílias (Gaebler/Osborne 1995, 62).

Nesta noção de Governo, faz parte das tarefas do Estado regular os mercados e oferecer benefícios sociais complementares. Nesse sentido, os Governos precisam ser responsáveis nos seguintes aspectos: na prestação de contas, na disponibilição transparente de todas as informações, permitindo assim uma avaliação, bem como na criação de marcos jurídicos (v. Repnik 1994, 137).[116]

Estas reivindicações centradas unilateralmente em aspectos econômicos, que são usadas por instituições como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional (FMI) como critérios para a concessão de empréstimos, pouco têm a ver com as formas inovadoras de governar.[117] Como descrevem Gaebler e Osborne, nos Estados Unidos, as administrações estaduais e municipais transferiram a *importância do incentivo econômico para uma cooperação com o setor privado*, fomentando a auto-organização dos cidadãos. A meta destas administrações deixa de ser a garantia do bem-estar das empresas privadas, para garantir, por meio destas, o bem-estar dos cidadãos, colocando os próprios cidadãos no centro das atenções. Seu nível educacional e sua capacidade de organização, por sua vez, passaram a ser fatores econômicos. A participação cidadã comprova sua eficácia sobretudo no nível local. Neste contexto social, tanto empresários quanto cidadãos e funcionários públicos sentem-se pessoalmente comprometidos com a comunidade (cf. Gaebler/Osborne 1995, 51s.).

Assim sendo, não se pode mais avaliar um bom Governo pelos seus êxitos no incentivo econômico. Ao invés disso, de acordo com Robert D. Putnam, um bom Governo é aquele que reage às necessidades dos cidadãos, devendo estar imbuído de sensibilidade e eficiência (v.

[116] A obrigação de prestar contas vale sobre todo perante credores e investidores internacionais, e não tanto perante à população dos países envolvidos.
[117] Dirk Messner vê o conceito de *good governance* do Banco Mundial restrito ao Estado, enquanto a questão da criação de estruturas sociais é relegada a segundo plano (1995, 71).

Putnam 1996, 77).[118] Outrossim, um bom Governo também se destaca pelo incentivo demonstrado ao empenho pessoal de seus funcionários e por iniciativas visando a melhorar o relacionamento entre cidadãos e funcionários públicos, bem como, conseqüentemente, a prestação de serviços públicos.

Com estas novas atribuições, desfez-se, em parte, até mesmo a dicotomia existente entre as abstrações "Estado", enquanto setor público, e "mercado", enquanto setor privado. Estratégias de controle político têm como objeto sobretudo a privatização ou a estatização de bens e serviços. Neste particular, subverteu-se o significado de bens públicos e privados.[119] Por um lado, é praticamente impossível os cofres públicos financiarem a manutenção de sistemas infra-estruturais com tecnologia muito avançada, designada por Helmut Willke como relíquia mercantilista (Willke 1995, 165). A conseqüência deste fato foi a privatização de muitas empresas estatais.[120] Por outro lado:

> "(...) aumenta o reconhecimento de que classes inteiras de bens e serviços, sobretudo na área de qualidade de vida e de qualidade ambiental, precisam ser desvinculadas da influência exercida pelo instrumento de controle representado pelo dinheiro (...)" (Willke 1995, 168).

Neste meio tempo, fatores como nível educacional, inovações, instrumentos de financiamento ou produtos ecológicos vêm ganhando importância para a Economia no quadro de concorrência internacional. Mas não podem ser atribuídos nem ao Estado nem ao Mercado, de modo que, por conseguinte, ocorrem censuras recíprocas de que os respectivos atores não dão conta de suas tarefas (cf. Willke 1995, 74, Gaebler/Osborne 1995, 35). Helmut Willke chama de "bens colaterais" aqueles produtos e serviços, pelos quais a sociedade tem um interesse

[118] A eficiência das instituições políticas tem uma relação direta com a existência de uma cultura cívica dotada de relações horizontais, que Robert Putnam entende estarem fortalecidas através das regras sociais da reciprocidade geral e através de sistemas participativos, como foi descrito no cap. 2.3.

[119] A partir de uma abordagem ecossistêmica para a interpretação da dinâmica desenvolvimentista de sociedades, podem ser mostradas alternativas aos atuais mecanismos de controle, que se repetem infinitamente "(...) entre os pólos Estado e mercado livre, controle estatal e liberdade de forma de mercado, planejamento e evolução, autoridade hierárquica e auto-organização" (Willke 1995, 3).

[120] No Brasil, esta estratégia teve, porém, o seguinte efeito: precisamente aquelas empresas mais produtivas foram privatizadas, entregando-se o controle da infra-estrutura ao capital estrangeiro (Chossudovsky 1999).

existencial, mas que não são fabricados espontaneamente pelo Mercado e nem podem ser regulados pela Política. Com isso, desfazem-se, aqui, os limites entre "público" e "privado", e fica evidente a necessidade de novas formas de cooperação entre o Estado e o Mercado (Willke 1995, 173ss.).[121]

Tem aumentado o envolvimento de empresas privadas em assuntos sociais e culturais, sobretudo por contarem com incentivos como a isenção fiscal.[122] Ao mesmo tempo, alguns governos vêm adotando certas práticas oriundas da gestão empresarial. Deste modo, são muito tênues as fronteiras entre o setor público e o privado, pois, como constata o perito em gestão Henry Mintzberg:

> "Business can learn from government no less than government can learn from business; and both have a great deal to learn from cooperative and non-owned organizations (...)" (Mintzberg 1996, 83).[123]

As organizações sociais do chamado "Terceiro Setor" penetram em ambas as esferas, tanto na esfera pública quanto na privada, forçando-as a se complementarem e a se transformarem (Costin 1998, 9).[124] Aqui se vislumbram novas formas organizacionais, em que elementos de metodologias modernas de administração e de gestão empresarial misturam-se com formas da autogestão tradicionalmente posta em prática por comunidades rurais. Dentre estas práticas, destacam-se a orientação pelo cliente, que é considerada um princípio da administração empresarial do "Total Quality Management" (TQM) (v., dentre outros, Deming 1990).

Em princípio, ao adotar e adaptar práticas empresariais, a gestão pública está-se voltando para sua verdadeira clientela, os cidadãos. Isso tem conseqüências muito amplas, pois se as medidas deixarem de se guiar pelas necessidades dos empresários da construção civil ou da

[121] Willke menciona como exemplos a criação de vagas em estágios de cursos profissionalizantes, a prevenção na área de saúde ou a preservação ambiental, cujo incentivo acarreta, para as empresas, desvantagens de concorrência, quando a política não cria, visando a este objetivo, determinadas condicionantes.
[122] Existem leis, por exemplo, que incentivam a aplicação de verbas oriundas de impostos na produção cultural.
[123] Mintzberg considera muito limitada a dicotomia entre o privado e o público, pois existem organizações privadas e firmas com organização estatal (1996, 76).

indústria automobilística, sendo estes subvencionados direta ou indiretamente, e os moradores das casas e os usuários dos carros passarem a ser sujeitos da Política, poderá então ser celebrada uma nova aliança entre a Economia e a Política.[125] Esta aliança centrada primordialmente nas necessidades dos cidadãos não é somente de interesse da sociedade, como também dos empresários, que cada vez mais se vão conscientizando da importância do ambiente social e ecológico para sua própria prosperidade.

Em virtude destas tendências, questiona-se como o Governo pode incentivar o potencial de auto-organização da sociedade. Em princípio, o incentivo à auto-organização significa a substituição do controle político pelo controle social. Neste sentido, com a responsabilidade social, os cidadãos também assumiriam o poder de organizar suas próprias vidas, o que corresponde ao conceito de *empowerment*. Gaebler e Osborne vêem, neste momento, a passagem da prestação de serviços para a delegação de poder. Esta transição deve ocorrer com cuidado, pois os Governos, depois de exercer a tutela durante tanto tempo, não podem exigir dos cidadãos que participem e assumam a auto-administração de instituições sociais. Mas podem estruturar tudo de forma tal que os cidadãos possam assumir estas responsabilidades, caso estejam dispostos a fazê-lo (v. Gaebler/Osborne 1995, 74). Grupos organizados podem ser encorajados a assumir a prestação de serviços, se lhes forem oferecidos incentivos fiscais, treinamento e assistência técnica e também se lhes for repassado o controle dos recursos financeiros (idem 75).

Esta oferta corresponderá ao paradigma ecossistêmico da auto-organização, se a capacidade organizacional dos sistemas sociais for apoiada e estimulada através de fatores externos, sem uma imposição da forma organizacional (v. cap. 2.2.). Desta maneira, por exemplo no caso dos critérios para o financiamento de projetos com recursos públicos, é decisivo se estes

[124] A ex-Ministra da Administração e da Reforma do Estado, Cláudia Costin, constata este fato em relação ao Brasil (Costin 1998).

servem para garantir que os recursos serão administrados adequadamente ou para controlar politicamente os grupos.[126] Mais uma vez, é fundamental que também aqui se instaure a confiança mútua.

O fortalecimento da auto-organização de sistemas locais não significa, para o Governo, a perda de poderes, mas a delegação de tarefas que estejam sobrecarregando a administração pública. Desta forma, o Governo poderá concentrar-se nos assuntos nacionais de grande importância, como o equilíbrio macro-econômico, social e regional, ou voltar-se para a integração do país na Economia internacional (cf. Dowbor 1996, 19, bem como Gaebler/Osborne 1995, 302).[127] Como se pode ver pela descrição detalhada de Gaebler e Osborne, as novas práticas trazem benefícios para os próprios Governos, gerando um aumento de sua eficiência administrativa, bem como uma redução das despesas e uma melhoria qualitativa dos serviços.

Quadro 1: Dez pontos do processo de transformação do Governo

1.	Buscar um novo conceito de Governo como catalizador de processos sociais: navegar ao invés de remar.
2.	Transferir responsabilides para os cidadãos, ao invés de servi-los.
3.	Introduzir a competitividade nos serviços públicos, ao invés de criar monopólios.
4.	Orientar suas ações a partir de missões, ao invés de normas.
5.	Ter como meta o financiamento de resultados, ao invés da administração de verbas.
6.	Guiar-se pelas necessidades dos clientes, e não da burocracia.
7.	Abrir fontes de financiamento, ao invés de despesas.
8.	Prevenir e planejar estrategicamente.
9.	Introduzir participação e grupos de trabalho, substituindo o sistema hierárquico.
10.	Realizar mudanças, orientando-se pelo Mercado.

(Gaebler/Osborne 1995)

3.3. A democratização da administração pública

[125] V. Meyer-Abich, que chama a atenção para a parceria entre o Estado e a Economia (1997, 185), e Leipert, que exige que a Política deve emanar dos próprio interesse pelo crescimento econômico.

[126] A auto-organização também não deve ser introduzida como um serviço cidadão, desmembrado do movimento participativo. A participação deve estar vinculada à esfera local, para poder gerar responsabilidade genuína (v. Barber 1994, 236). Gustavo Esteva (1992) descreve a função positiva de fundos rotativos para o México.

[127] Programas de governo nacionais podem ser concebidos de forma tal que permitam flexibilidade às administrações estaduais e municipais (Gaebler/Osborne 1995, 302).

As mudanças da forma de Governo incluem a reforma da administração pública, não uma reforma meramente estrutural, mas sobretudo também substancial. Para Max Weber, o tipo ideal de burocracia funcionava segundo o modelo de uma máquina, garantindo ao sistema industrial uma administração dos assuntos públicos com um mínimo possível de problemas (v. Weber 1958, 310, Gaebler/Osborne 1995, 13). A burocracia não participou do processo político de tomada de decisões, mas transformou em programas e projetos as metas definidas nos processos políticos (Ufford 1993, 127). Através da legitimação do poder, os membros do sistema viram-se obrigados a obedecer a este. Interesses privados e públicos foram submetidos a uma separação rigorosa, enquanto se controlava, através de um sistema hierarquizado, o cumprimento das regras impessoais (idem).[128] Há cerca de cinqüenta anos, quando se procurou concentrar conhecimentos em forma de informações e por meio de especialistas, na busca por melhores níveis de eficiência, a centralização de instituições ainda era algo considerado indispensável. Àquela época, havia tempo de sobra para se repassarem informações e ordens às diversas esferas hierárquicas (Gaebler/Osborne 1995, 273 e 301).

Não obstante, deverá haver sempre uma correspondência entre a forma de organização e cada tipo de tarefa. Como mostra Helmut Willke, a hierarquia traz vantagens, contanto que se trate de seqüências lógicas simples, possíveis de ser solucionadas em diferentes passos e, em seguida, agrupadas visando a uma solução integral (Willke 1995, 69ss.). No entanto, quando se quer gerenciar o processo dinâmico da sociedade e ter sob controle a permanente mudança, bem como a flutuação do sistema, observa-se que estruturas estratificadas se mostram altamente

[128] De acordo com van Ufford, estes modos de ver mecanicistas também se prestam às burocracias de ajuda ao desenvolvimento: "As unidades administrativas foram vistas como partes de uma máquina bem lubrificada" (1993, 130). Todavia, não estava garantida a implementação de medidas em países estrangeiros, pois: "(...) a Política, ao alcançar os níveis inferiores, pode ser executada, ignorada ou transformada. As autoridades locais podem ser dominadas, ou não, por oligarquias locais ou regionais.

ineficazes (v. Vester 1987, 26). A centralização e a distribuição de tarefas por setores revelou-se ineficiente para a administração de problemas mais abrangentes e complexos.[129]

Ao se tentar regular a complexidade da sociedade dentro destas estruturas, provocou-se a criação de um aparelho com uma estrutura analogamente complexa, o que, no quotidiano da administração pública, se manifesta através de uma burocratização execessiva que é, em parte, absurda (Görlitz 1995, 40). Inserida em um sistema fechado, a burocracia só atenta para seus próprios problemas, seguindo uma lógica própria que praticamente a impede de assimilar novas informações. Para Wolfgang Böcher, trata-se de:

> "(...) um sistema parcial dentro da sociedade, tão coerente e operacionalmente fechado em si mesmo, que acaba absorvendo todos os esforços reformistas, sem transformar suas funções básicas, dentre as quais (...) se podem citar a impessoalidade e o distanciamento da realidade" (Böcher 1996, 359).

Em vista das novas tarefas, o aparelho administrativo burocrático, não raro, comporta-se de maneira contraprodutiva. Através de seu modelo organizacional centralista e hierárquico, interfere na ordem de sistemas sociais ou impede iniciativas autônomas e a auto-responsabilidade através de leis, decretos e proibições. No final das contas, contribui para a destruição dos ecossistemas e para o surgimento de crises ameaçadoras (v. Böcher 1996, 362), referindo-se a Mittelstaedt).

Desde os anos sessenta, a literatura especializada vem discutindo a questão das reformas administrativas no setor privado visando ao aumento da produtividade dos empregados (cf. Tendler (1) 1994, 10). Já a produtividade de funcionários públicos, durante muito tempo, não mereceu nenhuma atenção dos estudiosos. Nesse ínterim, alguns governos progressistas já estão adaptando, para a prestação de serviços públicos, métodos destinados ao aumento da eficiência funcional que são utilizados no setor privado, como mostram John Friedman em seu trabalho

[129] Gaebler e Osborne descrevem casos que são tratados por diferentes órgãos ao mesmo tempo e de forma totalmente descoordenada, de modo que vários funcionários estão se ocupando do problema de uma única pessoa (1995, 141ss.).

"Empowerment: the Politics of Alternative Development" (1993) e o estudo realizado por Gaebler e Osborne. Em princípio, trabalha-se, em empresas, com sistemas administrativos flexíveis que possibilitem uma adaptação às novas situações. Os subsistemas ganham grande autonomia, as informações circulam, e as hierarquias vêm sendo reduzidas. Estão sendo criados grupos intersetoriais que trabalham numa dinâmica participativa à base de metas definidas, o que é possível por meio de um complexo sistema de relações horizontais (Dowbor 1994, 15).

A partir da perspectiva sistêmica, a introdução de grupos de trabalho é um elemento essencial para a administração de sistemas complexos. Pois, desta forma, podem ser superadas barreiras internas entre os diversos níveis e setores, as quais dificultam a comunicação entre funcionários em diferentes unidades. Desta maneira, os grupos de trabalho intersetoriais ou interinstitucionais garantem o fluxo de informações, os membros dos grupos ficam conhecendo as perspectivas de outros setores, podendo, assim, ter uma percepção do problema como um todo. Este conhecimento favorece a cooperação entre os setores. Podem ser criados vínculos entre os envolvidos, que, por sua vez, provocarão uma *reação em cadeia*. Idéias e informações fluem com maior facilidade e simplificam as ações. Ademais, deste modo, são introduzidos mecanismos de controle mais sutis do que através de avaliações formais e imposições de cima (v. Gaebler/Osborne 1995, 293ss.).[130]

Observa-se, aí, uma mudança de hierarquias verticais para redes horizontais, o que equivale à tendência, descrita por Helmut Willke, da criação de redes verticais de coordenação. Willke vê uma abordagem para a coordenação de sistemas funcionais no desenvolvimento de estruturas em forma de redes, uma coordenação a ser efetuada sincronicamente em todos os

[130] Nesse sentido, no Ceará, programas de desenvolvimento incentivam a parceria interinstitucional (v. Cap. 6).

níveis – desde as relações internacionais até à família (Willke 1995, 127).[131] Ao se incluírem elementos de coordenação nas estruturas hierárquicas, vê-se surgir uma terceira forma autônoma:

> "(...) a rede de unidades conectadas lateralmente e parcialmente autônomas. Conexão lateral significa que tarefas – ou conexões transfersais voltadas para o processo – são prioritárias, enquanto ligações hierárquicas apenas são subsidiárias. As partes não agem independentemente umas das outras, mas constituem, em sua forma acoplada, um sistema total" (Willke 1995, 127).

O desenvolvimento de redes de coordenação horizontais também é relevante para a esfera local em que se cruzam diferentes níveis governamentais, e onde cada nível se refere verticalmente a seu nível central correspondente. Neste particular, via de regra, as administrações locais não sabem o que as instituições públicas programaram para o desenvolvimento municipal. Não se existe uma coordenação das ações, provocando-se, assim, uma prejuízo sinergético (cf. Dowbor 1996, 20).[132]

Para que ocorra uma descentralização de processos decisórios e uma transferência das competências da capital para os estados e dos estados para os municípios, é indispensável que haja uma coordenação entre as diferentes instâncias. Desta maneira, pode-se eliminar a sobrecarga dos níveis hierárquicos superiores, que sempre têm de tomar mais decisões em áreas que cada vez menos conhecem (Gaebler/Osborne 1995, 274s.). Ao mesmo tempo, grupos locais ganham mais capacidades de influência. Todavia, cada vez mais se torna importante a coordenação feita por unidades centrais que não percam a visão do panorama total (de cada situação).

Importantes são também investimentos em treinamentos de funcionários públicos (Gaebler 1993, 277s.). Funcionários são treinados, por exemplo, para tratar o cidadão como

[131] Willke vê estas tendências na emancipação da mulher e das crianças em famílias, nas quais o ordenamento hierarquizado transforma-se em formas de coordenação mais complexas (1995, 127), o que pode ser reconhecido, paralelamente, na emancipação dos países-colônias e sua organização ulterior, formando novos blocos econômicos, ou ainda nas tentativas de autonomia de determinadas regiões.

[132] Observações feitas no Ceará comprovam este fato. A administração municipal normalmente não está informada a respeito do que foi programado para o Município e que instituições atuam em sua esfera administrativa.

"cliente". Neste sentido, no Brasil, o Ministério da Administração e Reforma do Estado promoveu, nos últimos anos, o treinamento de 350.000 dos 512.000 funcionários dos órgãos públicos (Costin 1998, 3). Mas, no caso particular do Ceará, foram casuais as mudanças qualitativas no comportamento laboral de funcionários públicos e em suas relações com os cidadãos, na implementação de programas do Governo do Estado (Tendler (1) 1994). O efeito colateral veio à tona quando foram empregados, na realização dos programas, métodos que são, em parte, comumente aplicados por ONGs. Judith Tendler destaca três aspectos em que o procedimento de trabalho dos funcionários distinguiu-se dos procedimentos convencionais:[133]

1. *Prestígio*. Os funcionários sentiam que seu trabalho lhes proporcionava mais prestígio e *status* através do respeito que seus "clientes" e as comunidades, para quem realizavam os programas, demonstravam por eles. Segundo Judith Tendler, isso corresponde à satisfação que pode surgir da relação entre os empregados de uma empresa e seus clientes.
2. *Diversidade*. A atribuição de tarefas era mais exigente que o normal e não se restringia a uma função parcial; ao contrário, os "clientes" eram assistidos do começo até o fim, até cada problema ter sido solucionado. O atendimento personalizado não corresponde à rotina normal nem à estratificação da atividade de funcionários públicos, mas, muito mais, ao trabalho realizado em projetos por organizações não-governamentais.
3. *Controle*. Na verdade, uma maior liberdade e mais responsabilidade poderiam ter prejudicado a produtividade dos funcionários públicos, pois a possibilidade de supervisão era limitada. Entretanto, os cidadãos foram informados a respeito das metas dos diferentes programas, e também acerca do que os funcionários tinham de fazer ou deixar de fazer. Com isso, o controle vinha de fora das instituições (cf. idem 16ss.).

[133] O estudo foi realizado no Ceará por Judith Tendler e um grupo do Massachussetts Institut of Technology (MIT) (v. Tendler 1998).

Os resultados da pesquisa mostram como é importante uma interação entre Governo, órgãos administrativos e as respectivas populações locais. Dentre os fatores considerados relevantes para o êxito das medidas implementadas, podem ser citados: a transferência de responsabilidades, um tratamento voltado especificamente para os diferentes problemas ou tarefas, ao invés de sua distribuição em diferentes setores, as influências do ambiente social através do *status* conferido pelas comunidades, bem como o controle social (v. cap. 6.3.).

A postura dos funcionários públicos frente aos cidadãos é de grande relevância para o incentivo à auto-organização, especialmente se o planejamento, a execução e a administração de serviços forem transferidos para grupos organizados. Um organização participativa da administração pública será possível nos casos em que os cidadãos possam se engajar diretamente em prol da melhoria do meio em que vivem, como é o caso, por exemplo, da incrementação da segurança pública ou do aperfeiçoamento do sistema escolar (Gaebler/Osborne 1995, 78).

Quando os funcionários públicos tomam importantes decisões, seu *status* perante os cidadãos passa a ter maior relevância (v. acima). Nesta interseção entre Governo e Sociedade, decide-se, afinal, até que ponto se ajuízam e se tomam decisões em um processo democrático que inclua as pessoas por elas afetadas. Ao invés de administrar serviços, disponibilizando-os a indivíduos favorecidos de forma particular, os funcionários levam a cabo um processo, do qual eles próprios saem mudados. Em países com tradição clientelista, isso também inclui uma mudança de atitude dos cidadãos em relação aos funcionários públicos, que em geral são considerados privilegiados e de cujo trabalho não se esperam bons resultados – e, por este motivo, também não oferecem melhores serviços (v. Costin 1983, 3).

Conclusão

O sistema político e as instituições democráticas encontram-se em um processo de mudanças radicais, no qual novas estruturas e novas matrizes de relações estão se desenvolvendo. Grande é a resistência a esta transformação das instituições, mas, segundo Erich Jantsch:

> "Quanto maior a resistência a uma mudança estrutural, mais poderosas as flutuações que acabarão se instalando – e mais rico e mais diversificado também será o desenvolvimento da dinâmica de auto-organização na plataforma de uma estrutura resistente" (1992, 34).

Neste processo, pode-se desenvolver, através de uma rede de coordenação conectada horizontalmente, uma forma de organização superior mais bem adaptada às novas estruturas sócio-políticas de complexidade diferenciada do que as velhas estruturas hierárquicas e setoriais. Nesse sentido, Erich Jantsch defende que se renuncie à idéia de um modelo cultural monolítico, que se elimine a hierarquia controladora e se fortaleça a autonomia de subsistemas (1994, 352). O atual jogo social com um empate no final, em que todos saem perdendo, exige novas regras para o processo democrático de tomada de decisões direcionadas para situações "win-win", como colocado por Hazel Henderson (1996).

II

DEMOCRATIZAÇÃO E

GESTÃO PARTICIPATIVA

NO CEARÁ

- 4 -

A Mudança do Sistema Político no Ceará

O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores do nosso desenvolvimento.

Celso Furtado

O Ceará é um dos mais pobres dentre os nove estados que compõem o Nordeste do Brasil. A região, onde vivem 44,8 milhões de pessoas[134], é considerada a maior área de concentração de pobreza do Ocidente. No Nordeste, 48% da população vivem abaixo da linha de pobreza (World Bank 1999, XII).

A sociedade nordestina traz as marcas de estruturas oligárquicas e clientelistas, numa relação de dependência recíproca com estruturas de poder verticais desiguais. Dieter Brühl analisou as estruturas sociais no Ceará à luz da teoria sistêmica, numa perspectiva que realça as matrizes de relações que impedem o desenvolvimento da região.[135]

Após a Segunda Guerra Mundial, a industrialização e a modernização, que então se iniciavam no Ceará, promoveram uma mudança estrutural da sociedade agrária oligárquica predominante no Estado. No ano de 1986, com a eleição do empresário Tasso Jereissati e seu Governo das Mudanças, teve início uma nova época – a Era Jereissati (v. Martin 1993). Desde então, o desenvolvimento tem sido impulsionado através de uma continuidade da política de reformas e da modernização do aparelho governamental e administrativo.

Na primeira parte deste capítulo, são descritas as relações e as estruturas sociais no sistema clientelista. Para o Governo Tasso, elas representavam um obstáculo à modernização do sistema econômico e à sua integração no mercado mundial. Até que ponto as reformas do

[134] IBGE 1997.

[135] O mercantilismo europeu foi introduzido primeiramente no Nordeste do Brasil, no século XVII, e trouxe consigo a institucionalização de instrumentos de ação estatal. O autoritarismo daí resultante permanece até hoje mais forte do que em outras regiões do país (v. Souto Paulino 1992, 135).

Governo Tasso provocaram mudanças sociais, e que estratégias foram utilizadas visando ao desenvolvimento sustentável do Estado? Que contradições resultam destas relações, no tocante aos princípios de um desenvolvimento auto-sustentado?

4.1. O sistema de clientelismo como estratégia social

Com a descoberta da América do Sul pelos europeus, viu-se acontecer no Brasil, a partir de 1.500, uma miscigenação de povos europeus, indígenas e africanos, que é uma característica singular da cultura brasileira.[136]

O interior do Ceará só foi povoado tardiamente. Lá surgiram principalmente fazendas de gado que se destinavam a fornecer carne aos donos dos grandes canaviais de Pernambuco e da Bahia[137]. A fazenda tornou-se o cerne do sistema social. Suas estruturas internas e os padrões de relações ali vigentes eram transferidos para a sociedade em geral, onde passavam a ser reproduzidos (cf. Brühl 1989, 86s.). A doação de terras aos colonizadores seguia o modelo das sesmarias, de forma que os donatários se comprometiam a explorar economicamente a terra, sobretudo no tocante à cultura canavieira. Desta forma, constitui-se um solo fértil para a implantação do latifúndio (idem 55). As fazendas eram mundos em si mesmas, onde os chefes dos clãs reinavam absolutos e decretavam suas leis. Seu poder estendia-se até os centros urbanos em formação, que serviam sobretudo à organização e à administração do comércio (idem, cf. 90 e 40s.).

[136] À diferença do povoamento da América do Norte, não vieram, para o Brasil, famílias inteiras, mas soldados, comerciantes, aventureiros e funcionários da Corte Portuguesa. Por esta razão, os portugueses estabeleceram as primeiras famílias com mulheres índias. No Ceará, que foi povoado tardiamente, a influência da cultura indígena é particularmente forte, embora já no ano de 1863 os povos indígenas tenham sido declarados extintos. (v. Brühl 1989, 42, Cordeiro 1991, 87).

[137] Para Darcy Ribeiro, a fazenda é uma protocélula da nação (v. Ribeiro 1986, 292).

A lealdade das famílias de pequenos lavradores perante os fazendeiros, de quem dependiam diretamente, era absoluta. Para elas, a fazenda representava mais que um mero local de trabalho, afinal de contas, ela abraçava todos os âmbitos da vida social, incluindo a família e a religião (idem 141). Através da lealdade, expressavam o reconhecimento da autoridade do latifundiário, ou seja, os empregados acabavam identificando-se com os valores e a ordem estabelecidos pelos patrões (idem 143). Quanto maior o número de seus seguidores e dependentes, maior era a influência política que angariavam os latifundiários em seus domínios (v. Souto Paulino 1992, 41). Sua autoridade crescia, à medida que aumentava seu potencial em propiciar favores à sua clientela (Brühl 1998, 143). Segundo Dieter Brühl, o sistema familiar garantia:

> "(...) não apenas a integração das classes sociais, mas também a integração das regiões urbanas em um sistema cultural não-uniformizado, mas fortemente marcado pela economia agrária" (1989, 40).

As famílias dominavam os processos sociais, econômicos, culturais e também religiosos. Foi assim que os próprios partidos políticos da República do Brasil se originaram a partir das grandes famílias de fazendeiros, mantendo, durante longa data, um tipo de organização familiar (v. Brühl 1989, 39).

Tendo como base estas relações, o sistema clientelista pôde-se estabelecer no Nordeste do Brasil. Em meados do século XVII, o poder dos chefes locais foi fortalecido, quando estes passaram a ser nomeados "coronéis" da Guarda Nacional, que mantinha uma unidade em quase todo município. O coronelismo tornou-se "a expressão do poder político de caráter patronal presente nas relações sociais dentro da fazenda (...)" (idem 136).

Após ser extinta, a Guarda Nacional permaneceu, durante muito tempo, como uma espécie de exército particular com a função de controlar a população rural. Por fim, ocorreu uma

simbiose entre as forças republicanas do Sul e Sudeste do Brasil, e as estruturas oligárquicas do Nordeste (idem).

A sociedade agrária marcadamente oligárquica assim surgida nesta região pode ser comparada com o Sul da Itália, que Robert D. Putnam considera o contraponto à cultura burguesa da Itália setentrional. O autor deixa claro a relação existente entre clientelismo, desorganização social e pobreza:

> "(...) Para os camponeses miseravelmente vulneráveis, o recurso aos vínculos clientelistas era uma forma razoável de reagir a uma sociedade atomizada (...)" (Putnam 1996, 155).[138]

O clientelismo é visto como o resultado de uma sociedade desorganizada que, por sua vez, mantém a fragmentação e a desorganização. Para sociedades desarticuladas e divididas há séculos, nas quais os indivíduos se unem não por um sentimento de confiança mútua, mas por se verem obrigados a fazê-lo, o clientelismo torna-se uma *estratégia de sobrevivência*.

A introdução de estruturas decisórias democráticas baseadas na livre expressão da vontade é impedida através da relação de dependência, como constata Gunnar Myrdall, em geral, para os países colonizados:

> "(...) através da colonização e do paternalismo, os indivíduos foram habituados a ser permanentemente regulamentados, mas também a saber tirar o melhor proveito possível deste tipo de situação (...)" (Myrdal 1970, 208).

O povo não deve ser visto apenas como objeto passivo da opressão, pois "(...) desenvolveu, embora de forma tácita, mas também ativa, estratégias de sobrevivência adaptadas a seu meio e a suas possibilidades (...)" (Weber 1999, 307).

Segundo Dieter Brühl, a evolução dos sistemas sociais deve ser entendida a partir de cada *posição que ocupa dentro da hierarquia do sistema total*. No nível inferior, concedem-se às famílias, em seu estado de extrema pobreza e impotência absoluta somenta a opção de se

[138] Referindo-se a Turiello, que estudou as relações existentes no Sul da Itália.

adaptarem ou se rebelarem. Desta forma, sua autonomia reduz-se a optar a favor ou contra a sobrevivência física.

> "Com isso, a constituição de sentido é um processo trazido de fora (ou seja, de sistemas mais poderosos) para o interior do sistema, transmitido ora por coerção real, ora por ideologias (...) (Brühl 1989, 29).

As estruturas internas dos sistemas locais refletem as estruturas externas das condições sócio-políticas. Os padrões de relações refletem-se em todos os níveis, inclusive, no tocante à família, em seus elos mais frágeis: as mulheres e as crianças.

Segundo Darcy Ribeiro, os próprios brasileiros acabaram assumindo os preconceitos acerca de seu próprio povo, os quais, durante séculos, foram objeto de tese de cientistas europeus. Assim sendo, passaram atribuir seu suposto atraso à miscigenação, à colonização portuguesa, ao catolicismo ou à localização do país em uma região tropical do globo (1980, 15).[139] O sentimento de subdesenvolvimento foi fortalecido através de uma educação baseada em padrões e valores europeus, bem como de colonização cultural oriunda dos Estados Unidos.[140] A adoção de valores alienígenas continua dificultando até hoje o desenvolvimento de uma identidade brasileira positiva.[141] Enquanto os membros das camadas mais altas logram criar, através de seus símbolos de *status*, uma imagem positiva, ainda que superficial, a *auto-imagem negativa* é considerada uma característica sobretudo da camada mais baixa da população.[142] Paulo Freire atribui a auto-submissão dos indivíduos ao fato de eles internalizarem as idéias que lhes são repassadas pelos opressores, sempre ouvindo que de nada servem, que nada sabem e que são incapazes de

[139] Após esta tese ter-se mostrado insustentável, os brasileiros, segundo Darcy Ribeiro, chegaram à nova conclusão de que o subdesenvolvimento do país deveria ser atribuído à elite brasileira (1980, 17).
[140] Para maiores detalhes acerca desta temática, v. o trabalho de Júlia Falivene Alves sobre a invasão cultural vinda da América do Norte (1988).
[141] Aqui, uma exceção seria a cultura afrobrasileira, na qual as tradições culturais conseguiram manter-se durante séculos, permitindo aos negros extrair, a partir daí, uma identidade positiva.
[142] No Brasil, os símbolos de *status* das camadas mais altas da sociedade, tais como carros de luxo, casas e apartamentos, superam, em muito, os padrões europeus ou americanos.

aprender algo, ou que são doentes, preguiçosos e improdutivos, de modo que acabam se convencendo de sua incapacidade

Ainda segundo o mesmo autor, a *falta de autoconfiança* dos indivíduos leva a uma atitude fatalista perante autoridades: quase nunca percebem que também "conhecem as coisas" que aprenderam em sua relação com o mundo e com as outras pessoas; além disso, ao se considerar as condições que deram origem a este dilema, fica claro por que motivo eles não confiam em si mesmos.[143]

Através dos sistemas ideológicos de valores, designados por Paulo Freire como "ideologia da opressão" e "ideologia da submissão e resignação", formou-se a dicotomia entre "opressores" e "oprimidos", inseridos numa relação mútua de valores hierarquizados (idem).[144] Os indivíduos afetados pela opressão reagem às constantes frustrações físicas e psíquicas por meio da adaptação ou da revolta, acreditando que seus problemas só podem ser solucionados por autoridades, e/ou tentando oprimir outros indivíduos.[145] Os padrões de relações repassados de geração para geração levaram ao estabelecimento de uma "cultura do medo e da adaptação", como é chamada no Ceará.[146] Tal estado de coisas é mantido através da omissão de informações, dos baixos níveis de educação formal e de doutrinas religiosas (cf. Gois 1996, 73). Ao assumir esta atitude, a população rural conformou-se com o fenômeno da seca periódica, que sempre volta a assolar a região, integrando-a em seu sistema de valores e recorrendo a explicações religiosas, místicas e

[143] Com isso, abordamos as "estruturas psicológicas", necessárias à coesão social, à cooperação, ao respeito mútuo e à auto-estima (Schumacher 1977, 173). V. cap. 2.3.
[144] Segundo Paulo Freire, tal padrão de relações somente pode ser desfeito, se os oprimidos superarem, dentro de si, o opressor, sem se tornarem, uma vez livres, também eles opressores (v. Freire 1981, 142).
[145] Dentre as frustrações, devem-se citar sobretudo a subnutrição crônica, que causa danos ao desenvolvimento físico e psíquico. Vide o estudo do Banco Mundial sobre os efeitos da subnutrição sobre a capacidade de aprendizagem (v. World Bank Policy and Research Bulletin, Vol.8, N° 2, April-June 1997).
[146] V. Flávio Prata, citado por Cordeiro 1988, 67.

míticas. A falta d'água passa então a depender, invariavelmente, de uma vontade suprema, da mesma forma que as práticas políticas e clientelistas (v. Magalhães 1991, 17).[147]

Quadro 2: Desertificação

No Ceará, 93% do território encontram-se na região do semi-árido.[148] Um estudo realizado pelo Departamento de Recursos Ambientais da FUNCEME no ano de 1992 constatou que o Ceará é o estado do Nordeste mais ameaçado pela desertificação. Por este motivo, o biólogo Zysman Neiman adverte: Por este motivo, o biólogo Zysman Neiman adverte que, se não forem tomadas providências urgentes, não conseguiremos impedir uma perda de toda a região, que acabará se tornando, no futuro, imprestável. Desta maneira, o Brasil passaria a contar com seu primeiro deserto, que talvez viesse a ser mais pobre de vida que o próprio Sahara (...)" (Neiman 1989, 60). [149] Os investimentos que vêm sendo feitos para combater os efeitos dos períodos de seca desde o século XIX representam um negócio lucrativo para políticos, empresários e latifundiários, que, por isso mesmo, praticamente não contribuem para a introdução de medidas preventivas.

Como tem sido mostrado através de pesquisas etnográficas e antropológicas, os sistemas sociais são fortemente marcados por sistemas de símbolos culturais subjacentes às diferentes maneiras de encarar o mundo. A discrepância de poder é vista como conseqüência da ordem *natural* ou *sagrada* (Brühl 1989, 145), e a religiosidade popular do Nordeste é caracterizada por passividade e fatalismo.[150]

A *solidariedade* entre os membros das comunidades rurais garante a sobrevivência dos socialmente fracos, dentre os quais citaríamos: mães abandonadas pelos companheiros, os filhos destas, ou os agricultores em períodos de seca (cf. Barreira 1990, 73). No entanto, o fatalismo faz com que as comunidades rurais resistam com ceticismo ou recusem novas idéias e mudanças,

[147] Para Darcier de Barros e Silva, ao se evadir em grupos religiosos e seitas, a população tenta encontrar uma saída para a miséria material que os leva a buscar abrigo na área transendental (1984, 13).
[148] Em escala global, 37 países, desde a Zona do Sahel, no Norte da África, até a Austrália, ou seja, quase um terço da Terra, fazem parte de regiões áridas e semi-áridas que são habitadas por um quinto da população mundial.
[149] No Ceará, ainda há outros ecossistemas ameaçados pela degradação ambiental, como as regiões serranas, o litoral e a área metropolitana de Fortaleza.
[150] Com duas grandes áreas de peregrinação religiosa (Juazeiro do Norte e Canindé), visitadas anualmente por centenas de milhares de romeiros pobres, o Ceará é o centro religioso do Nordeste (v. Banco do Nordeste do Brasil 1995, 67).

deixando que todas as decisões importantes sejam tomadas pelas autoridades (cf. Weber 1999, 303ss.).[151]

A atitude dos indivíduos socialmente mais bem situados também recebe a influência de concepções religiosas, só que, neste caso, isto advém principalmente de seu compromisso católico-cristão de prestarem assistência aos menos favorecidos. Desta forma, encontra-se justificativa para uma *função de protetor-tutor* nas relações sociais, facilmente atrelada a uma *componente autoritária*.

Desta forma, o poder econômico, político e social concentra-se nas mãos de uma elite que vincula interesses seculares a uma crença missionária na irrepreensibilidade de suas próprias metas e objetivos (v. Brühl 1985, 35). Nos padrões de relações da elite, segundo o antropólogo Roberto da Matta, a ligação moral com a família, que se estende às amizades, tem grande importância. A lógica da esfera privada e dos vínculos familiares invade o espaço público (1985, 26s.). Segundo Sérgio Costa, Roberto da Matta mostra que:

> "(...) este nepotismo, em sentido lato, personifica não uma atitude, mas uma parte integrante da cultura política brasileira. Representa o oposto daquele discurso político público que enfatiza o caráter liberal-universalista da política, enquanto a prática política é caracterizada através do tratamento diferenciado para com os amigos, através dos privilégios concedidos a parentes etc. (...)" (Costa 1995, 55s.)[152].

Ou ainda como afirma o próprio Roberto da Matta:

> "Assim, entre a lei impessoal que diz 'não pode' e o amigo do peito que diz 'eu quero!', ficamos com o amigo e damos um jeito na lei" (Da Matta 1992, 17).[153]

[151] Talcott Parsons entende este comportamento como um mecanismo de proteção, pois um sistema não poderia sobreviver, caso fosse submetido à influência arbitrária de alguns membros (Parsons 1986 (2), 164).
[152] Normalmente, as famílias ocupam posições estratégicas, pelo fato de um filho ser advogado, o outro, político e um terceiro, empresário. Desta forma, poucas famílias se fazem presentes na condução da Política e da Economia (v. também Pontes Gondim 1998, 19).
[153] Para Roberto da Mata, é necessário descobrir que vivemos numa sociedade que serve de ligação, intensiva e funcionalmente, a dois sistemas. Trata-se, por um lado, do mercado, acoplado com um aparato legal baseado em leis universais, tendo o ser humano como sujeito, e, por outro, de um sistema com redes imperativas de relações que funcionam hierarquicamente e mantêm os antigos privilégios das elites. (1996, 55).

Deste modo, a sociedade segue regras de jogo basedas nas relações pessoais, que abrem as portas para a corrupção, o nepotismo e a arbitrariedade (idem).[154] Na lógica deste sistema, os direitos fundamentais de cidadania tornam-se o privilégio de uma classe, podendo ser concedidos aos menos favorecidos, mas sem que estes tivessem direito (v. Carvalho 1996, 191).[155]

A elite brasileira constitui, portanto, um círculo fechado em si mesmo, garantindo-se por meio de um sistema jurídico montado para favorecê-la. Embora a legislação brasileira figure entre as mais progressistas do mundo, as pessoas que não a conhecem ou os chamados cidadãos de segunda categoria têm poucas chances de fazer valer seus direitos através das vias legais (v. Ribeiro 1995, 31s.).[156] Em muitos casos, isso acaba resultando em impunidade para diversos crimes, ressaltando-se que pouco se faz sobretudo para combater a corrupção. A *corrupção institucionalizada* tem conseqüências amplas, pois acaba fazendo surgir a idéia de que cada um deveria tentar obter suas próprias vantagens, e tolo seria quem não o fizesse. Conseqüentemente, os bens públicos são tratados com egoísmo e irresponsabilidade, por exemplo, no tocante ao repasse de recursos fiscais, a superfaturação de orçamentos nas obras públicas ou a sonegação de impostos, o que representa um grande prejuízo para a Economia do país (v. idem 34s.).[157]

Os interesses organizados da elite (que não são, em absoluto, uniformes) e a desorganização da população refletem-se na organização dos processos decisórios, estruturados de forma centralista e vertical. O aparelho central do Estado está constituído de forma piramidal: o Presidente da República nomeia os Ministros, que, por sua vez, indicam seus representantes nas

[154] Para da Matta, bem pior que o clientelismo, que faz da vida nacional uma ação entre amigos, é a proteção oficializada de ilhas de instituições e determinadas autoridades públicas, que são protegidas da inflação, do corte de gastos e de ações jurídicas (1996, 86).
[155] No sistema dos coronéis, os direitos fundamentais eram negados sob o pretexto do analfabetismo, de forma que havia interesse em manter baixo o nível de instrução escolar das pessoas.
[156] Darcy Ribeiro fala de mais de um milhão de processos embargados na Justiça, sem que se faça uma previsão de quando deverão ser pronunciadas as respectivas sentenças (idem 32).
[157] No Brasil, o Estado e a Justiça sempre tiveram uma relação simbiótica. Só a partir de 1988, a "Justiça independente" torna-se uma tarefa constitucional democrática, mas que quase não é realizada na atual conjuntura política (Barreto Lima 1999, 191).

esferas institucional e regional. Nesse sentido, segundo Carlos Jara, a oligarquia e os grupos dominantes:

> "(...) estenderam seus vasos capilares para o controle da sociedade como um todo, chegando até a esfera local e comunitária (...)" (v. Jara 1996 (3), 14s.).

A centralização dos processos decisórios e as estruturas de liderança hierárquico-estatais também foram fortalecidas pelo clientelismo. Isto fez com que, como averigua Ulrich Fange para a América Latina como um todo, se erguesse "um modelo de ordenamento hierárquico de cima para baixo – com poucas possibilidades de retroação na direção contrária (...)" (Fanger 1994, 107).

A partir de estudos realizados pela Comissão Especial Mista para Estudo do Desequilíbrio Econômico lnter-Regional, o ex-senador e ex-governador cearense Beni Veras chegou à conclusão de que a prestação de serviços públicos no Brasil não vem sendo feita de forma correta:

> "As decisões ainda são muito centralizadas, há pouca participação, o Governo não confia na sociedade, e esta não confia no Governo. Processos de decisão fechados têm levado à ineficiência, à ineficácia e, não raras vezes, à corrupção" (Veras 1993, 71):

Assim, a extrema polarização da sociedade é provocada por um sistema político em que os processos decisórios formais do Executivo, do Legislativo e do Judiciário são sobrepostos através de um sistema informal de estruturas privadas. Este permite a determinadas famílias, meios de comunicação, bancos, industriais e latifundiários o acesso a posições de poder e a bens públicos. Por contar com uma fraca organização, a sociedade dispõe de poucas possibilidades para efetuar um controle deste sistema.

Uma vez que a representatividade não é posta em prática, os próprios partidos assumem uma atitude paternalista, responsabilizando-se pela tutela de seu eleitorado. Como observa Gilberto Galcagnotto, estes constituem:

> "(...) enquanto grêmios políticos compostos de maneira mais ou menos aleatória, (...) o palco, em que a cena é marcada por dissidentes, pela troca de partido, pela falta de perfil programático e pela criação de novos partidos com fins eleitoreiros (...)" (Galcagnotto 1992, 161).

As campanhas eleitorais se transformam em verdadeiras festas populares, nas quais os eleitores participam apenas como espectadores (idem). Sobretudo a população do interior do Estado, com um grande número de analfabetos, praticamente não tem acesso a informações que lhes permitam formar uma opinião sobre os diferentes candidatos. Além disso, 45% das emissoras de rádio da zona rural estão nas mãos de políticos ou de seus familiares.[158]

Linda de Pontes Gondim, da Universidade Federal do Ceará, vê, na mudança dos padrões tradicionais de relações existentes na sociedade agrária oligárquica, uma transição do coronelismo, com suas relações afetivas e geralmente violentas, para o clientelismo moderno, na medida em que a propriedade pública é utilizada para interesses privados. As relações entre os "senhores" e seus "clientes" assumem, desta forma, um caráter econômico (v. Pontes Gondim 1998, 27). Todavia, a mudança das relações trabalhistas, a cisão entre local de trabalho e local de moradia, a decadência da agricultura, o advento da indústria e a nova conscientização assumida pelos agricultores ajudaram a romper, em parte, a rede de privilégios (v. Barreira 1992, 170). Mudanças ocorridas na Igreja Católica, que a partir dos anos setenta modificou seu discurso fatalista através da Teologia da Libertação, passando a responsabilizar o sistema político pelos efeitos da seca, também contribuíram para uma mudança do sistema (Barreira 1990, 84).

É verdade que houve um aumento sensível da pressão da opinião pública, mas as possibilidades de sanções ainda continuam bastante limitadas.[159] Darcy Ribeiro descreve esta situação como "democracia de participação limitada" (1986, 39), em que a classe dominante mais se assemelha aos patrícios romanos do que a uma burguesia clássica. Embora sejam copiadas as

[158] Vide O Povo, 27.9.1998: Políticos dominam 45% das emissoras de rádio do interior.

instituições e leis civis da Europa e dos Estados Unidos – a Constituição Federal Brasileira de 1988 é uma das mais progessistas do mundo -, o sistema clientelista está sujeito a outras regras.[160]

Mas aos poucos, as estruturas e os padrões de relações entre as camadas sociais vão-se modificando, à medida que os membros de diferentes camadas vão-se aproximando uns dos outros, pois:

> "Por outro lado, no meio dess a situação, também encontramos pessoas que ainda estão vivas e brilhantes, fazendo esforços para a vida coletiva se modificar. Essas pessoas tendem a formar pequenos grupos de ação comunitária, convidam outros moradores e passam a conhecer pessoas, que não pertencem à mesma classe, possuidoras de forte sentimento de amor e justiça social, que ajudarão nessa caminhada. (...)" (1994, 75).

Através disso, a *pirâmide social* fica permeável tanto para cima quanto para baixo. O crescente grau de informações e de educação contribui para que os cidadãos se conscientizem de seus direitos. A formação de estruturas democráticas está intrinsecamente ligada a uma nova *identidade cultural*. A *auto-estima* dos brasileiros – da mesma forma que a dos nordestinos – é fomentada através do reconhecimento internacional de feitos esportivos, mas também nas áreas da música, da arte moderna, da literatura e da produção cinematográfica. Por analogia, os meios de comunicação também começaram, no Ceará, a valorizar a cultura local. Assim, como afirmou Osvald Barroso, há "(...) sinais de que começamos a acreditar em nós mesmos" (Barroso 1999, 6B).

[159] Cada vez mais, os casos de corrupção têm atraído a atenção da opinião pública. A título de exemplo, podem-se citar o *impeachment* do Presidente Fernando Collor em 1992, bem como CPIs realizadas em Assembléias e Câmaras Municipais.

4.2. As reformas do Governo Jereissati a partir de 1987

Desde os anos cinqüenta, a instalação de instituições modernas no Ceará contribuiu para mudar o sistema das oligarquias agrárias. No ano de 1954, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O Banco logo mostrou ser de grande importância para todo o Nordeste, especialmente para o Ceará, pois, por estar sediado em Fortaleza, trouxe para o Estado um grupo de técnicos altamente qualificados. O Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) era composto por estudiosos que, assessorados por especialistas estrangeiros, impulsionaram a pesquisa e o planejamento do desenvolvimento no Nordeste (v. Pontes Gondim 1998, 22).[161] O BNB fundou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que contribuiu, por sua vez, para a fundação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1954, integrando a região no contexto nacional (vide glossário).[162] Outro fato decisivo foi a fundação da Universidade Federal do Ceará no ano de 1955, dando seu contributo para elevar o nível de conhecimentos e formar os técnicos necessários ao processo de modernização do Estado do Ceará (cf. Rebouças 1994, 25).

Inspirado por este processo, durante seus dois períodos à frente do Governo do Estado, Virgílio Távora introduziu um sistema de planejamento e iniciou os primeiros grandes projetos de industrialização; dentre outras coisas, trouxe a energia elétrica da Usina de Paulo Afonso para o Ceará, ampliou o Porto do Mucuripe e a rede de telecomunicações, promoveu a construção de uma fábrica de asfalto e a vinda de fábricas do centro-sul através de incentivos fiscais. (veja

[160] Note-se que o Presidencialismo, sistema importado da América do Norte, é a forma de governo preferida das elites e do povo na América Latina, por se enquadrar muito bem ao padrões tradicionais da cultura política (v. Merkel 1999, 142).
[161] Num curso para bancários, formou-se uma geração de líderes que até hoje se destacam em instituições públicas e privadas.
[162] O diagnóstico dos problemas da região realizado pelo GTDN em "Uma Política para o Desenvolvimento Nordeste" é considerado um documento histórico (Magalhães 1991, 31).

Bruno etc., 2002, 19). Em seu Governo, teve início o chamado "ciclo dos coronéis", em que Virgílio Távora foi sucedido por Plácido Castelo (1967-71), César Cals (1971-75), Adauto Bezerra (1975-79), e o segundo mandato do próprio Virgílio Távora (1979-83) (v. Rebouças 1994, 25ss). Estes novos coronéis não eram mais arraigados à velha oligarquia agrária. Eram, muito mais, agentes urbanos do processo de modernização (cf. Oswald Barroso 1999). Aliados ao Regime Militar brasileiro, levaram a cabo, da mesma maneira que os militares, o processo de industrialização.[163] Segundo Marcel Bursztyn, nesta fase, alguns coronéis foram vítimas de uma seleção natural, quando o Estado brasileiro começou a implantar a *lógica econômica* em todo o território nacional, fazendo jus ao "triunfo do bloco urbano industrializado e internacionalizado" (1985, 32). Esta lógica condenou à morte, a longo prazo, o coronelismo tradicional, mas era compatível com a sobrevivência individual dos coronéis, e "nestes termos, vivemos um período de transição para uma situação de coronéis sem coronelismo" (Burzstyn 1985, 32).

No Ceará, o processo de dissolução do sistema político tradicional ocorreu paralelamente à retirada dos militares e à transição para a Constituição democrática na esfera nacional. A mudança de sistema estava ligada a uma ampla mobilização da sociedade, como a das universidades e dos sindicatos, propiciando o aparecimento de novas forças políticas (Braga 1995, 29).

Dentro deste novo quadro, após a era da ditadura militar, um grupo de jovens empresários começou um projeto político, levando em consideração temas de amplitude nacional, como a democratização e a retomada do crescimento econômico (cf. Lemenhe 1996, 18).[164] O Centro das Indústrias do Ceará (CIC), a mais antiga instituição industrial do Estado, ofereceu-lhes um fórum político-empresarial, quando Beni Veras, uma das lideranças do grupo, foi eleito presidente do

[163] Nos anos 60, com a expansão do abastecimento de energia elétrica, foi lançada a pedra fundamental do desenvolvimento econômico (v. O Povo: "Ações de Virgílio são marcos na história política do Ceará", 3.6.1998).

CIC.[165] Juntamente com forças progressistas, como o BNB, as universidades e modernos órgãos governamentais, o grupo transformou o CIC em uma plataforma de discussão e confrontou os cearenses com novas informações. Numa série de seminários e palestras, de que participaram intelectuais de renome nacional e internacional, discutiu-se o futuro do Estado e da Região Nordeste. Estes eventos chamaram a atenção em todo o país (v. Martin 1993, 41ss.).

Quando um dos empresários do grupo, Tasso Jereissati, apresentou sua candidatura ao Governo, sendo apoiado pelo então Governador Gonzaga Mota, veio a virada política.[166] A candidatura foi levada à frente pelo movimento "Pró-Mudanças", contando com o empenho de milhares de pessoas, às quais se juntaram muitas outras politicamente engajadas, que, no início dos anos sessenta, haviam lutado em prol de reformas sociais, algumas tendo sido exiladas devido à pressão exercida pela ditatura militar. O projeto de modernização da administração pública foi atrelado ao discurso participativo. A participação efetiva no Governo tornou-se o conteúdo da campanha política que também percorreu o interior do Estado.

No entanto, a proposta de Governo participativo logo viria a mostrar-se ilusória. Após a posse do novo governador, ocorreu uma ruptura com o movimento. Aqueles que se haviam engajado nos comitês eleitorais, tendo até mesmo já elaborado novas estratégias visando à solução de problemas sociais, ficaram de fora, enquanto o novo Governo criava novas comissões internas para formular seu Plano de Governo. Não obstante, os grupos surgidos durante a campanha eleitoral prosseguiram sua tarefa de elaborar propostas para o Programa de Governo. O número de pessoas envolvidas neste trabalho era tão elevado que, às vezes, coincidia de o Governo ver-se obrigado a chamar as mesmas pessoas para suas comissões. Embora, com isso,

---

[164] Do grupo do CIC, faziam parte Tasso Jereissati, Beni Veras, Sérgio Machado e Ciro Gomes, que não era empresário do CIC. Tasso Jereissati estudou Administração na Fundação Getúlio Vargas, da mesma forma que Sérgio Machado (v. Lima Matos 1999).

[165] O CIC foi criado em 1920, quando alguns empresários se juntaram, durante a Primeira Guerra Mundial, para melhorar as condições de produção (v. Martin 1993, 32).

[166] Gonzaga Mota acabou por romper oficialmente com os coronéis e com o Governo Militar.

algumas pessoas participassem de ambos os fóruns – e muitas das propostas surgissem primeiramente nos grupos informais, as quais eram registradas nos grupos do Governo "pelos agentes duplos" -, para o Governo, os fóruns externos simplesmente não existiam.[167] Aqueles que lideraram o movimento Pró-Mudanças lamentam, hoje em dia, que o Governo, àquela época, não tenha reconhecido o valor e o potencial da mobilização espontânea. Da parte do Governo, ouve-se falar que o movimento fazia uma idéia romântica do Governo, e que era necessário efetuar reformas internas que precisavam ser implantadas de cima para baixo (cf. Veras 1999 (2), 96s.).

O descontentamento dos empresários que haviam passado para a oposição levou à criação do Pacto de Cooperação no ano de 1991 (v. Quadro 3).

Quadro 3: Pacto de Cooperação

A iniciativa surgiu em 1991, tendo à frente um grupo de empresários que queriam criar uma oposição social construtiva, a fim de apoiar o Governo de forma extraparlamentar. Ciro Gomes, que sucedeu a Tasso Jereissati no Governo do Estado em 1991, logo reconheceu que, através da participação e da abertura, sairia ganhando, e apoiou o Pacto de Cooperação (v. Cordeiro 1998, 46). Em poucas reuniões, o fórum informal apresentou-lhe soluções para problemas que, de outra forma, passariam meses sendo discutidos (v. entrevista com Amarílio Macedo 07/97). Com base em uma visão sistêmica, foi criada uma rede de estruturas informais com fóruns setoriais nas áreas de educação, imóveis, turismo, agricultura e cultura. O Pacto tem por base o café da manhã realizado uma vez na semana, ao qual se fazem presentes de 30 a 50 pessoas das mais diferentes áreas, para discutirem temas da atualidade. Além disso, em cinco regiões, foram formados Pactos de Cooperação destinados a coordenar atividades semelhantes. Assim, o Pacto de Cooperação ganhou uma dimensão tal no Ceará que passou a contar com reconhecimento internacional. Este dimensionamento distingue-o de iniciativas congêneres, sobretudo algumas praticadas nos Estados Unidos.[168]

O fórum suprapartidário discute problemas atuais e básicos, e elabora propostas de soluções, as quais, embora concretizadas apenas em poucos casos, dão importantes impulsos. A gama de temas vai deste a iniciativa de melhoria da estrutura econômica, passando por problemas sociais, como o sistema escolar e de saúde, até a situação de detentos ou a área cultural. O Pacto de Cooperação destaca-se através de sua extrema abertura e flexibilidade. Em fevereiro de 1998, foi realizada uma primeira Conferência do Futuro, da qual participaram 100 representantes de importantes segmentos sociais, para elaborar a visão de um possível desenvolvimento para o Estado do Ceará (v. Rebouças 1994, Monteiro/Paiva 2000 e www.pacto.com.br).[169]

[167] Entrevista 07/97.

[168] De acordo com o consultor do Pacto de Cooperação, André Alckmin, os fóruns de que tem conhecimento trabalham voltados para a realidade específica de cidades, mas nunca para um Estado como um todo (entrevista 01/98).

[169] O método de planejamento estratégico foi desenvolvido na Grã-Bretanha no ano de 1960 e é empregado atualmente em todo o mundo para, por exemplo, a elaboração de Planos de Governo ou para a reestruturação de empresas. Com este objetivo, cerca de 100 pessoas trabalham dois dias e meio em grupos heterogêneos e homogêneos, analisando o passado e desenvolvendo perspectivas para o futuro (v. entrevista 01/98).

Quando Tasso Jereissati tomou posse, logo ficou evidente que a pobreza do Estado não era resultante das condições climáticas, mas, sobretudo, das relações políticas e da má condução governamental. Em um processo cíclico, fortaleciam-se vários *fatores regressivos*, dentre os quais a dívida pública, as altas taxas de sonegação fiscal, a reduzida arrecadação de impostos, bem como os baixos níveis de reservas e de investimentos públicos. A malha rodoviária e a infra-estrutura portuária e aeroportuária necessária para o comércio internacional apresentava-se deficiente. A estes fatores regressivos, acresçam-se ainda alguns *fatores endógenos*, como a decadência da agricultura, a deficiência do setor educacional e das estruturas sociais em geral, os quais, em conjunto com os demais fatores, produziam efeitos negativos (cf. Bessa Maia 1994, 30). Alguns fatores externos, como a má condução da Economia durante a ditadura militar, ajudavam a agravar a situação. A dinâmica regressiva e um clima de desconfiança predominavam, vindo juntar-se à falta de autoconfiança e a um forte pessimismo.[170]

Antes de Tasso Jereissati, a *articulação externa* do Governo com instituições nacionais e internacionais decorria de forma não-estruturada, não havia estratégias de planejamento coerentes, e o orçamento deficitário restringia as possibilidades de investimentos públicos. Em decorrência deste problema, o próprio Governo Federal ou as instituições financeiras internacionais deixavam de investir no Estado. Devido à sobrecarga do aparelho administrativo, provocada pela contratação de funcionários públicos através de apadrinhamento, ao chegar ao final de seu Governo, Gonzaga Mota não conseguia efetuar o pagamento dos salários dos funcionários, que já comprometiam o orçamento do Estado em 140%.[171]

No espaço de um ano, o Governo das Mudanças logrou romper este processo cíclico, saneando o orçamento público e alcançando, desta forma, credibilidade nacional e

[170] Vide Beni Veras 1999 (2) e entrevista (05/98).
[171] Àquela época, ficaram conhecidas as "gonzaguetas", como eram chamados os cheques-salário distribuídos pelo Governo e que podiam ser utilizados como cheques, enquanto o pagamento dos salários estivesse estornado.

internacional.[172] Pôs-se em prática, como fora anunciado durante a campanha, a renúncia ao clientelismo e à antiga elite oligárquica, considerados as causas da miséria e do analfabetismo. Para tanto, foi necessário impor uma nova moral e novos comportamentos no Governo (v. Barreira 1992, 167, Veras 1999 (2), 96).[173] Fatores regressivos podiam ser mudados positivamente, elevando-se as receitas de impostos mediante um moderno sistema de auditoria fiscal, combatendo-se a corrupção e reduzindo-se drasticamente as despesas públicas (v. Mensagem 1997, 1).[174] O aparelho estatal sofreu uma redução de 40.000 postos ocupados por funcionários públicos. O Governo já começou a agir nesse sentido, ao eliminar da folha de pagamentos os chamados "funcionários-fantasmas", aqueles que não iam ao trabalho, mas que sempre iam receber seus proventos (v. Martin 1993).[175] Até 1990, o Governo havia reduzido as despesas com a folha de pagamento de funcionários de 140% para 65% (Ceará 1991, 1s.).[176]

Em sua primeira gestão, segundo suas próprias palavras, Tasso Jereissati não pôde contar com o apoio do Governo Federal. No entanto, o retorno do país à democracia, a entrada em vigor de uma nova Constituição no ano de 1988 e as reformas administrativas em escala nacional foram excelentes condicionantes para as ações do Governo Tasso (Ceará 1995 (2) 1). [177] Para poder realizar as reformas, foi necessário mudar o procedimento político e introduzir critérios mais objetivos para a alocação de verbas, em substituição às relações clientelistas até então praticadas. Estas medidas possibilitaram a realização de um primeiro planejamento orçamentário que ganhou

[172] O aparelho do Estado estava sobrecarregado financeiramente, devido, por exemplo, ao excesso de pessoal na folha de pagamentos. Em épocas de eleições, cargos eram trocados por votos.
[173] Beni Veras relata que parentes de pessoas com cargos no Governo se queixavam de não mais desfrutarem dos mesmos privilégios de antes.
[174] No ano de 1996, as receitas de impostos duplicaram (Jornal do Brasil 16.3.1997), acusando um aumento da ordem de 18,5%.
[175] Uma vez que estes funcionários eram contratados devido a suas boas relações com políticos, Tasso Jereissati viu-se obrigado a impor essa medida apesar de grande resistência, chegando a perder, com isso, a maioria na Assembléia Legislativa (v. Beni Veras 1999 (2)).
[176] Vide "Mensagem Anual à Assembléia Legislativa do Ceará", 1991. As reformas foram radicais sobretudo na área da Secretaria de Educação. De acordo com uma ex-funcionária daquele órgão, havia professores que recebiam proventos relativos a 400 horas/aulas, apesar de, na realidade, só poderem ser ministradas 200 (Entrevista 07/99).
[177] Idem.

visibilidade também junto a observadores externos, notadamente instituições financeiras internacionais, para quem este passo é um critério importante para a concessão de empréstimos. Até mesmo seus críticos afirmam que Tasso Jereissati conseguiu, através de seu empenho pessoal, dar um basta às práticas clientelistas – ainda que, com isso, tenha angariado conflitos com políticos, não podendo, durante algum tempo, contar com o apoio dos deputados, que viam ameaçados os seus privilégios.[178] O Secretário de Saúde do Estado expressa a nova atitude governamental com as seguintes palavras:

> "Nunca houve uma interferência política na secretaria no sentido de faça isso para antender o político (...). Todas as decisões são decisões políticas, mas não podem ser decisões de politicagem, onde se esquece toda a componente técnica e se põe só a componente da ação político-partidária distorcida. O Governo Tasso não faz isso, eu não iria trabalhar num governo que faz isso."[179]

A linha clara das medidas tomadas pelo Governo logo fez surgir um clima político que oferecia segurança tanto a empresas locais quanto a nacionais e estrangeiras. Ao mesmo tempo, podia-se ganhar a confiança de instituições internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que possibilitaram a execução de diversos projetos, dentre os quais a ampliação da infra-estrutura urbana. Já durante a primeira gestão de Tasso Jereissati, iniciou-se a construção de vias públicas, bem como a implantação do programa SANEAR, destinado ao esgotamento sanitário em Fortaleza e em Juazeiro do Norte. O setor privado começou a se organizar e, através das expectativas positivas surgidas com as novas relações entre o Governo e os empresários, registrou-se um aumento dos investimentos feitos na modernização do setor econômico.[180]

---

[178] Segundo Linda de Pontes Gondim, embora Tasso seja conhecido como autoritário, também é considerado um gestor que delega poderes a seus comandados, ensejando que estes também hajam da mesma forma. "O importante é que as coisas sejam feitas" (1998, 43).

[179] Entrevista 06/97

[180] A modernização da Indústria não pode ser reduzida à criação de postos de trabalho e de renda. Ao contrário disso, a taxa de desemprego na área metropolitana de Fortaleza amontava, na época, a 10% (atualmente já atinge os 18%), e os investimentos em tecnologia provocam uma redução dos empregos.

As atividades do Governo contaram, desde o início, com o apoio de modernas estratégias de *marketing*. Os meio de comunicação foram usados para prestar informações sobre os programas e os êxitos do Governo, bem como para propagar uma imagem positiva em nível nacional e internacional. Tais fatos contribuíram para uma *nova auto-imagem* do cearense e para um *otimismo* antes nunca visto.

Algumas telenovelas veiculadas pelas grandes redes de televisão nacionais, que receberam financiamento do Governo cearense, ajudaram a elevar a imagem positiva do Estado, ao mesmo tempo em que mostravam a infra-estrutura turística, a modernidade e o setor industrial do Estado.[181]

As condições climáticas do Ceará, até então interpretadas apenas de forma negativa, passaram então a ser declaradas como potencial de agricultura irrigada, ressaltando-se a possibilidade de diversas colheitas durante o ano. Além disso, o litoral cearense, com seus 600 quilômetros de praias e temperaturas constantes em torno dos 30° C, tornou-se a grande atração turística. A proximidade estratégica dos grandes mercados dos Estados Unidos, Europa e África é considerada propícia para relações comerciais internacionais. O Secretário Estadual de Desenvolvimento Urbano classificou este fato como o final do "marketing da miséria".[182]

Os investimentos feitos pelo Governo na ampliação da infra-estrutura e o afã em atrair empresários estrangeiros para investir no Estado tiveram como conseqüência um crescimento econômico acima da média. O Ceará tornava-se um novo modelo de desenvolvimento modernizador, sendo mencionado em publicações especializadas do Brasil e do exterior.[183] Entre

[181] Veja 25.05.1995.
[182] Palestra proferida durante um seminário em dezembro de 1997. No tocante a gastos com publicidade, o Estado do Ceará ocupa a Quinta posição no ranking nacional (Pontes Gondim 1998, 40).
[183] A revista *Veja* publicou em 1.12.1993 uma matéria de capa intitulada "O exemplo do Ceará: como o Estado escapou da crise". No dia 16.3.1997, o Jornal do Brasil publicou a seguinte manchete: "Ceará é exemplo para o país. Contas em dia, sobras para investimentos e nenhum escândalo permitem que o estado enfrente novos desafios". Judith Tendler menciona ainda um artigo publicado no *The Economist* e outro no *The Washington Post* (v. Tendler 1998, 23s.).

1987 e 1995, o PIB do Estado teve um aumento de 40,9% (4,8% ao ano), um avanço superior ao do Nordeste (10,9%) e do Brasil (12,2%) no mesmo período.

O Estado do Ceará também passou a ser conhecido devido à drástica redução da taxa de mortalidade infantil, conseguida mediante um sistema de saúde inovador e descentralizado. No ano de 1993, os êxitos alcançados nesta área ganharam reconhecimento internacional, quando o Estado foi agraciado com o prêmio Maurice Pate, do UNICEF, concedido pela primeira vez a um Governo da América Latina (cf. UNICEF 1999, 3).[184]

4.3. O Plano de Governo para o desenvolvimento sustentável (1995 a 1998)

Após sanear as contas públicas, o Governo do Estado do Ceará deu início, com o apoio de financiamentos nacionais e internacionais, ao planejamento e à execução de alguns programas e projetos estratégicos que foram registrados, no ano de 1995, no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Ceará.[185]

O Plano reflete o debate acerca de estratégias visando ao desenvolvimento sustentável do Nordeste, que teve como ponto alto a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), realizada em Fortaleza, no ano de 1991, como preparação para a Rio-92. Neste evento, participaram aproximadamente 1.000 cientistas provenientes de todas as partes do mundo, que apresentaram mais de 70 trabalhos.[186] Em decorrência deste encontro, foi criado o projeto de pesquisa Áridas, voltado para o desenvolvimento sustentável do Nordeste em áreas como Geografia, Instituições

[184] Em 1996, o Ceará ganhou o Prêmio Criança e Paz do UNICEF (O Povo 14.11.1996).
[185] V. "Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998", Ceará 1995 (1).
[186] O objetivo desta Conferência era colocar a problemática das regiões semi-áridas na pauta da CNUMAD, que até então, no tocante ao Brasil, só se ocupara da situação das florestas tropicais (O Povo, 25.1.1992 e entrevista 01/98).

Políticas, Economia Social, Ciência e Tecnologia (Braga 1996, 45).[187] Discutiu-se sobretudo o significado prático do desenvolvimento sustentável para planejadores e seu sentido no quotidiano do Governo (v. Magalhães 1994).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável ambicionava um planejamento participativo com visão prospectiva de longo prazo (Ceará 1995 (1), 97). A qualidade de vida da sociedade cearense deveria ser melhorada no espaço de uma geração. Nesta perspectiva, o Plano foi bem além dos quatro anos de mandato de um Governador, correspondendo à visão de longo prazo proposta no Relatório Brundtland. Em face das ações pontuais e de curto prazo, bem como da falta de continuidade nas medidas levadas a cabo pelo setor público, que normalmente são rompidas quando muda o Governo, tudo isso representava uma inovação essencial (cf. Magalhães 1991, 30).[188] Através da estratégia de planejamento com visão de longo prazo, foi possível a execução de programas de grande porte, nos quais, somente entre o ante-projeto e o início da execução, eram necessários, em média, dois anos.[189]

O Plano baseava-se em cinco princípios que Tasso Jereissati apresentou num discurso proferido perante a Assembléia Legislativa, após sua reeleição em 1995:

1. A *sustentabilidade* do desenvolvimento em suas diferentes dimensões: geo-ambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional;[190]
2. A *visão de longo prazo* visando à transformação da sociedade no espaço de tempo de uma geração;

[187] Elza Braga subdivide-os em projetos estruturadores, produtivos, sociais e compensatórios (1996, 51). Os estudos foram apresentados na publicação "Nordeste – Estratégia de Desenvolvimento Sustentável" (Projeto Áridas 1995).
[188] Segundo Magalhães, a falta de continuidade resulta da vontade dos políticos em querer imprimir a cada instituição sua própria marca (1991, 30).
[189] Entrevista 12/97.
[190] Estes princípios correspondem à subdivisão do Projeto Áridas.

3. O *princípio da parceria*, que coloca o Governo a serviço da sociedade, sendo que esta não deve apenas manter-se fiel aos anseios da população, mas também trabalhar de forma participativa;
4. A *descentralização* visando ao aumento da capacidade de realização do Governo e à motivação de todas as pessoas envolvidas no processo, especialmente na esfera municipal;
5. A *qualidade total* do serviço público em todas as instâncias, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida da população.[191]

As estratégias do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Ceará baseiam-se em um diagnóstico dos potenciais e dos pontos fracos. Dentre os fatores negativos, são colocados:

- a *degradação ambiental* devido ao desmatamento, ao desperdício d'água e à desertificação que abrange 20% do território do Estado;
- o *desequilíbrio espacial*, em que 36,2% da população e 77,8% do PIB estão concentrados em apenas 2,4% do território do Estado (Ceará 1995 (1) 8);
- o *baixo nível educacional* da população, contribuindo para a manutenção do círculo vicioso do pobreza, bem como as deficiências na área de saúde, a situação da moradia e da infra-estrutura urbana;
- a *fraca infra-estrutura econômica* e as *relações comerciais desvantajosas* com outros estados brasileiros e com parceiros estrangeiros;
- o *atraso* cultural, científico e técnico, acompanhado da falta de iniciativas próprias para a solução de problemas e do mercantilismo;[192]

- o *sistema de dominação social* e a *administração patrimonial* do Estado, trocando-se cargos e favores do Governo por lealdade e outros tipos de contrapartidas, para, assim, manter a elite dominante no poder (Ceará 1995 (1), 7ss.).

O Governo Tasso Jereissati aponta como progressos alcançados a partir do ano de 1987:

- conscientização acerca da necessidade de *preservação ambiental*, ensejando a criação da SEMACE em 1987, uma instituição encarregada de regulamentar e fiscalizar;
- a ampliação e o aperfeiçoamento da *infra-estrutura* (transportes, energia, comunicações e saneamento);
- o *reordenamento territorial* através de programas estruturantes de abastecimento d'água e desenvolvimento urbano;
- as melhorias nas áreas de *Educação, Saúde e Saneamento Básico*;
- o início da *substituição da agricultura tradicional* através da agro-indústria com sistemas de irrigação e modernos processos de produção;
- a diversificação e descentralização da *Indústria*;
- expansão e modernização do *Comércio*;
- fomento à área *técnico-científico*;
- mudanças ocorridas na área cultural através da introdução de *novos valores*;
- *modernização da administração pública* e da prática política (Ceará 1995 (1), 9).

Em virtude dos fracos fatores de produção tradicionais (solo, trabalho, capital), passa-se, pois, a ver o maior potencial para o desenvolvimento do Ceará na capacitação de sua população

[191] Discurso de posse do Governador Tasso Ribeiro Jereissati, proferido no dia 01/01/1995, na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará (sem índice catalográfico).

(Ceará 1995 (1), 28). O capital social é considerado um importante fator de desenvolvimento e deverá ser elevado através de investimentos em Educação, Saúde e Segurança Alimentar. Da mesma forma, informação e comunicação, instituições e o meio ambiente são tidos como fatores que elevam o potencial de desenvolvimento.[193] Este diagnóstico da situação social e econômica da época tem como resultado uma série de medidas que podem ser divididas em cinco vetores, a partir dos quais foi definido um conjunto de programas estruturantes ou prioritários:[194]

I. Preservação do Meio Ambiente
II. Reordenamento do Espaço
III. Capacitação da População
IV. Geração de Emprego e Desenvolvimento Sustentável da Economia
V. Desenvolvimento da Cultura, Ciência e Tecnologia e Inovações (Ceará (1) 1995.

Com isso, em grande parte, o Plano corresponde à abordagem multidimensional e inter-setorial de um desenvolvimento sustentável à luz do Relatório Brundtland e da Agenda 21, com princípios e práticas que englobam a visão de longo prazo, a participação e parceria, a descentralização, a qualidade dos serviços prestados, a integração e a regionalização (cf. Ceará 1995 (1), 1).

Todavia, tanto na concepção teórica quanto na execução prática do Plano, acabam surgindo conflitos entre estes princípios e as estratégias de fomento ao crescimento econômico e à industrialização, à qual se dá uma prioridade bastante clara. Isso vem expresso na definição de "desenvolvimento sustentável" como "(...) desenvolvimento econômico duradouro com justiça social e preservação da Natureza (...)" (Governo do Ceará 1995 (1), 103), correspondendo à abordagem teórica da modernização ecológica (cf. cap. 1.1.).

---

[192] Segundo o Plano de Desenvolvimento Sustentável, o progresso científico e técnico fora impedido, por medo de que este ameaçasse a manutenção do *status quo* e do sistema de dominação (Ceará 1995 (1), 9).
[193] Segundo um estudo feito no âmbito do Projeto Áridas; v. Bessa Maia 1994, 14ss.

Esta tese faz com que se tente alcançar a industrialização, sobretudo através de investimentos na construção e expansão da infra-estrutura macro-econômica. Com empréstimos, obtidos principalmente junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e recursos oriundos da União, são financiados projetos de grande envergadura, como o complexo portuário do Pecém (comércio internacional e indústria pesada), o açude Castanhão (irrigação e abastecimento d'água), o metrô de Fortaleza (integração das áreas situadas na Grande Fortaleza), o aeroporto internacional (turismo) e o incremento da malha rodoviária.

Segundo se comenta, nem as decisões sobre os investimentos nem a concessão de ordens de serviço ligadas a grandes projetos foram realizadas de forma democrática e transparente. Segundo um deputado estadual da oposição, em ambos os casos, durante o processo de licitação, os concorrentes eram derrubados por uma oferta mais baixa feita por uma empresa ligada ao Governo.[195] Em seguida, ocorria uma duplicação das despesas, sem se proceder – como manda a lei quando ocorre um aumento das despesas em mais de 25% - a uma nova licitação.[196] Uma vez iniciada a obra, criavam-se novos fatos reais, e não se podia voltar atrás. Além disso, as estruturas sócio-políticas e institucionais se mostram muito fracas para reagir a medidas deste quilate.

Assim, por exemplo, ocorreu com o Complexo Portuário do Pecém, um investimento de US$ 400 milhões. A construção do porto começou em meados de 1997, mas só em finais de 1999 iniciou-se um processo judicial, por terem sido constatadas algumas irregularidades no procedimento para aprovação da obra pela SEMACE e pelo IBAMA.[197] Justifica-se a construção do porto industrial, afirmando que ele ajudará na integração do Estado ao mercado internacional. Com a implantação de uma siderurgia e/ou refinaria, estarão criadas as bases que possibilitarão o

---

[194] A simbologia do termo *vetores* é característica da forma de pensar linear, não-compatível com os movimentos cíclicos do desenvolvimento sócio-político nem com os vínculos inter-setoriais.

[195] Em dois casos (construção do "off shore" no Complexo Portuário do Pecém e construção do Açude Castanhão), ganhou a concorrência a empresa Andrade Gutiérrez, conhecida por suas generosas doações de campanhas (v. comentário de Fábio Campos, *O Povo*, 23.1.2000).

[196] V. "Palavra Viva", informativo do mandato do deputado estadual João Alfredo, PT, Ceará n° 13, out. de 1999.

desenvolvimento da Economia local.[198] Neste ínterim, as decisões não-democráticas acerca dos grandes projetos chegam a deixar intranqüilos até mesmo defensores destes projetos, como o Presidente do CIC, que chegou a afirmar que a construção do Porto do Pecém é correta, mas que não foi discutida com a sociedade. Tratar-se-ia, portanto, de uma decisão correta, mas não democrática.[199]

A infra-estrutura macro-econômica constitui a base para duas estratégias de desenvolvimento econômico. Por um lado, deve-se aproveitar o potencial da natureza existente no Estado para o turismo ou para o cultivo de frutas tropicais com diversas colheitas ao longo do ano. Por outro lado, fomenta-se a instalação de empresas no interior do Estado através de incentivos fiscais, que vêm sendo negociados com empresários nacionais e estrangeiros (v. Bessa Maia 1994). Eis os argumentos usados para a instalação de empresas no Ceará:

- mão de obra barata (salário-mínimo cerca de quatro vezes inferior ao pago no Rio Grande do Sul, por exemplo);
- mão de obra de fácil capacitação para o trabalho;
- terrenos dotados de moderna infra-estrutura;
- existência de prédios próprios à instalação de indústrias;
- concessão de empréstimos;
- isenção fiscal por um período de 10 a 15 anos (independentemente da distância de Fortaleza);
- possibilidade de driblar o pagamento de benefícios sociais, através da organização dos trabalhadores em cooperativas (v. Lima 1997, Ceará 1998).[200]

---

[197] V. *O Povo*, 27.11.1999.
[198] Este projeto afeta uma área litorânea que ao mesmo tempo vem sendo explorada através do PRODETUR, para fins de investimentos na área de turismo.
[199] V. *O Povo*, 29.11.1999.
[200] Isso traz a vantagem de, caso necessário, os trabalhadores ainda poderem fazer horas extraordinárias, pois o pagamento é feito por produção. Jacob Carlos Lima constatou, por exemplo, junto a uma firma taiwanesa em Acarape, que ali o

Nos últimos anos, instalaram-se no Ceará empresas provenientes de Taiwan, da Itália e dos Estados Unidos, ao lado de outras do Sul e Sudeste do Brasil. O Governo Estadual estima em 363 o número de empresas já instaladas ou em negociação, o que acabou criando 70.000 empregos diretos, com um custo de investimento da ordem de US$ 4,7 bilhões (Ceará 1997).[201] O jurista cearense Paulo Bonavides chama este processo de "neocolonialismo" (v. Bonavides 1999).

Para os municípios com fracas estruturas administrativas e sociais, a instalação destas empresas representa, muitas vezes, a única possibilidade de criação de empregos. E para tanto, são postos em marcha processos, para os quais nem a Prefeitura nem a população estão preparados (cf. Ferreira Rosa 1999, 78ss.). A instalação de empresas deverá gerar renda e, assim, melhorar o padrão de vida das pessoas. Para o Secretário de Desenvolvimento Econômico, isto significa que o trabalhador que ganha zero passa a ganhar R$ 100,00, o que significa uma mudança de 100% em sua vida.[202]

Não obstante, a qualidade de vida de fato tem piorado nos municípios:

- a qualidade do trabalho não é boa, e os trabalhadores estão expostos a riscos de saúde;
- com a chegada das empresas, buscam-se profissionais mais qualificados em cidades próximas, de modo que a população local tem pouco proveito com os novos postos de trabalho;
- devido à migração de pessoas em busca de emprego, a infra-estrutura local fica sobrecarregada;

---

trabalho era terceirizado através de uma pseudo-cooperativa. Os produtos eram exportados, sem que surgissem quaisquer vínculos com a Economia do lugar (v. Lima 1997, 10).

[201] Constatou-se, em Horizonte, que, de 72 empresas, apenas 32 estão em atividade, enquanto 35 encontram-se planejadas, e 5 já haviam encerrado suas atividades (v. Ferreira Rosa 1999, 42).

[202] Estas foram palavras proferidas pelo Secretário em um evento e citado por Regina Ribeiro: As duas faces da industrialição do Ceará, in: *O Povo*, 8.9.1996. Àquela época, cem reais correspondiam a cem dólares e equivaliam a um salário-mínimo.

- os gastos públicos dos Municípios crescem, enquanto a qualidade dos serviços diminui;
- doenças, criminalidade e degradação ambiental aumentam, causando estresse social (v. Ferreira Rosa 1999, Lima 1997, dentre outros).[203]

Segundo um outro argumento, trata-se sobretudo de jovens que conseguem o primeiro emprego e ajudam na renda da família. Mas existe também o risco de os jovens, com isso, perderem sua relação natural com a agricultura, bem como de, mais cedo ou mais tarde, transferirem-se para Fortaleza ou para outras cidades grandes. Pois é nelas que se concentram não somente os empregos como também as possibilidades de cursos profissionalizantes e ofertas na área cultural.[204]

Na opinião de consultores empresariais, na hora de definir o local de instalação de uma empresa, a carga tributária só surge em quarto lugar. Primeiramente, são considerados os seguintes indicadores: qualidade de vida, infra-estrutura e situação da Saúde e da Educação. No entanto, entre os Estados, foi deflagrada uma verdadeira guerra fiscal, para ver quem oferece os melhores incentivos e as melhores concessões às empresas.[205] Desta forma, são atraídas justamente aquelas empresas que querem conseguir lucro fácil e rápido, sem dotar suas unidades de produção de instrumentos que realmente garantam o respeito ao ambiente social e ecológico. Para a economista Regina Ribeiro, o processo oculta:

[203] Uma exceção, por exemplo, é a Firma Grandene, que se empenha diretamente pelos seus 7.000 empregados em Sobral, garantindo-lhes assistência médica e creche para os filhos dos empregados (v. Gazeta Mercantil 1997, 27).
[204] Um outro fator que contribui para o êxodo de jovens da zona rural são os 20 CVTs (Centros Vocacionais Tecnológicos) construídos em diversas regiões, pois normalmente não há empregos suficientes, nos municípios, para os jovens que terminam um curso (p.ex.: cursos de Eletricidade e Mecânica).
[205] Vide *O Povo*, 19.6.1997: "A guerra fiscal está esgotada".

Para a economista Regina Ribeiro, o processo oculta, em sua essência, uma contradição, pois mesmo havendo trabalho, o nível do trabalho assalariado acaba mantendo o povo em uma situação de pobreza, na medida em que também é mantida a escala social (Ribeiro 1996, 1 E).

As pessoas afetadas por esta situação têm plena consciência deste processo. Como observou o pai de uma trabalhadora, morta por envenamento em Horizonte:

> "(...)As empresas só estão preocupadas com a produção... visam apenas o lucro... depois eles decretam falência e vão embora... pra outro Estado... onde tem 10 anos sem pagar imposto, pra levarem mais ainda..." (...)" (cit. a partir de Ferreira Rosa 1999, 70).

Paralelamente à industrialização, o *turismo* costuma ser considerado o grande potencial de desenvolvimento do interior do Estado. Com este intuito, os municípios são preparados através de um programa da EMBRATUR.[206] Ademais, a Secretaria Estadual do Turismo está empenhada em criar uma estrutura integrada, moderna e diferenciada. Um modelo de administração participativa deverá ligar os diferentes atores sociais em uma cadeia produtiva (v. Ceará 1998, 14). O "produto Ceará" é oferecido nos mercados nacional e internacional, obedecendo a uma estratégia de *marketing* que combina as seguintes componentes: produto, preço, promoção e distribuição (v. idem 37). Em decorrência deste processo, a especulação imobiliária e a construção de grandes empreendimentos turísticos, por grandes investidores brasileiros e estrangeiros, em áreas próximas a pequenas aldeias de pescadores, fizeram surgir novas realidades.[207]

Enquanto se prioriza o desenvolvimento dos setores industrial e turístico, dá-se menos importância à *política agrícola*. Entre 1991 e 1994, foram disponibilizados 4% dos investimentos

[206] No Ceará, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) tem como meta a implementação da infra-estrutura de Fortaleza e das áreas litorâneas, acompanhada de projetos nas áreas de Educação, Segurança, Saneamento, Meio Ambiente e Cultura.

[207] Em alguns municípios, planeja-se a implementação do Turismo de forma compatível com a sociedade e o meio ambiente. (v. cap. 7.3.)

para a agricultura (Santana 1995, 17). Em 1999, a participação do setor agrícola no PIB estadual havia decrescido para 2% (v. figura 7). Sua participação no PIB ainda chegava a alcançar 3,27%.[208] Entretanto, 43,2 % da População Economicamente Ativa (PEA) ainda trabalham na zona rural, o que mostra a baixa produtividade do setor, com seus baixos salários, bem como a pouca atenção dispensada à população rural no planejamento orçamentário do Estado.[209]

A política do Governo do Ceará está voltada principalmente para o fomento da agro-indústria. Os recursos hídricos necessários deverão ser assegurados através da construção do açude Castanhão e de uma rede de canais.[210] Estão previstos 300.000 hectares de terra para o cultivo de produtos destinados à exportação. Visando à reorganização do sertão, deverão ser introduzidas tecnologias agro-pecuárias e deverão ser cultivados produtos compatíveis com o clima da região (Ceará 1995 (1), 47).[211]

Os pequenos estabelecimentos agrícolas com uma área de até 100 ha garantem a maior parte da produção total de alimentos. Em relação a grandes produtores, elas são mais produtivas, mas, no final das contas, acaba-se investindo pouco na agricultura familiar (cf. Barth 1998, 124). O êxodo rural daí resultante, sobretudo de jovens que migram para as cidades, tem enfraquecido muito os municípios do interior do Estado. Diante disso, um prefeito de Senador Pompeu computou, dentre os 30.000 habitantes do município, 16.000 necessitados e 9.200 aposentados. Ressaltou o perfil predominante das famílias da área rural: um casal de idosos, a filha e os netos. O filho e o genro há muito deixaram sua terra.[212]

Nos últimos anos, reduziu-se e interrompeu-se, parcialmente, a extensão rural. Embora o governador Ciro Gomes, ao tomar posse em 1991, tenha enfatizado seu compromisso para com a

[208] V. *O Povo*, 14.12.1999.
[209] V. *O Povo*, 30.6.1999.
[210] V. Ceará, Governo: Minha terra, meu Ceará: Governo do Estado lança conjunto de obras para solucionar problema da escassez de água, Fortaleza, outubro de 1997, Ano III, 1.
[211] Os agricultores recebem sementes do Governo, limitando-se, todavia, a milho, feijão e arroz, sem levar em conta a grande variedade de espécies típicas da caatinga.

reforma agrária, durante sua gestão, foram extintas a Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará (EPACE) (v. Santana 1995, 17). A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) continuou a existir, mas uma parte de seus escritórios em alguns municípios foi extinta.[213]

O Governo do Ceará reagiu à pressão do Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra, atualmente o maior movimento social do país, utilizando estratégias complementares entre si. A desapropriação de terras improdutivas em conjunto com a concessão de títulos de posse a grupos de sem-terra possibilita, a estes, o acesso a empréstimos. O programa "Reforma Agrária Solidária" (RAS) concede empréstimos favoráveis que permitem a compra de terras escolhidas pelos próprios grupos.[214] Em ambos os casos, os pequenos produtores rurais ficam na dependência financeira de bancos, mas praticamente não recebem ajuda que lhes possibilite a formação de uma infra-estrutura básica (escolas, postos de saúde, armazéns etc.), uma assessoria técnica de extensão rural ou cursos profissionalizantes. Esta tarefa acaba sendo realizada por ONGs cearenses, em parceria com instituições internacionais, dentre as quais se pode citar o DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social).[215] Da parte do Governo Estadual, praticamente não se consegue encontrar um plano estratégico, a partir dos poucos projetos existentes, que visem à melhoria da situação social no interior.

Por último, a *política cultural* é uma área que evidencia as metas e os objetivos do Governo Estadual. Neste setor, investiu-se sobretudo na modernização dos equipamentos culturais (teatros, museus), e ergueu-se o moderno Centro Cultural Dragão do Mar em 1998, que representa uma atração para os turistas e simboliza a modernidade.

---

[212] In: "A Responsabilidade das Universidades com o Desenvolvimento Sustentável", Fortaleza: UFC 1997, 67.
[213] Antes, a EMATERCE mantinha escritórios em todos os municípios.
[214] Entrevista 07/99.
[215] A ONG Esplar (Centro de Pesquisa e Assessoria) incentiva o cultivo de algodão ecológico em Tauá, a CEPEMA (Fundação Cultural Educacional Popular em Defesa do Meio Ambiente), o cultivo de café ecológico em Baturité, ambos

Deve-se fomentar prioritariamente o desenvolvimento cultural, que, no plano governamental, não é considerado um resultado do desenvolvimento econômico, mas uma precondição para que este venha a acontecer (v. Ceará 1995 (1), 240s.). As estratégias para a transformação cultural deverão ajudar a mudar o comportamento passivo e apático dos cidadãos, de modo que estes se tornem ativos e empreendedores (idem). Paralelamente às estruturas físicas, investe-se na oferta de cursos profissionalizantes, visando-se sobremaneira à formação de um pólo cinematográfico. Através da Lei Jereissati, são financiados projetos: as empresas podem obter uma dedução fiscal de até 2% ao mês, investindo o valor correspondente em *marketing* cultural.[216]

Também aqui, as estratégias se deixam guiar por valores econômicos. Por meio de símbolos culturais, o Ceará deverá obter uma imagem moderna. No entanto, passa-se a idéia de que os artistas deverão, muito mais, reproduzir do que mudar o campo ideológico em que operam.[217] Para o jornalista e compositor Flávio Paiva, o fato de se tecerem poucas críticas a esta cooptação dos artistas deve-se atribuir às relações clientelistas e paternalistas, existentes até mesmo entre o Governo e os artistas, mas "(...) a presença do medo de que quem não foi bem comportado não tem chance influenciou muito a desacelerção do que poderia ter sido feito antes".

Isso traz conseqüências muito amplas, pois a função do artista é existencial para os embates sócio-políticos que ele realiza consigo mesmo e para a dinâmica de desenvolvimento daí resultante.

Como um todo, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Ceará evidencia como o discurso sobre qualidade de vida, ecologia e justiça social está vinculado a

---

destinados à exportação para a Europa. O CETRA (Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador) e o Instituto Sertão dão cursos aos pequenos produtores em assentamentos.

[216] Lei n° 12.464 de 29.6.1995.

[217] Em casos excepcionais, os artistas são reconhecidos oficialmente, quando fazem algum sucesso no estrangeiro. Quando estava com 90 anos, o poeta Patativa do Assaré só foi homenageado com um memorial em sua terra natal, após sua obra se tornar objeto de pesquisas em universidades francesas.

estratégias de industrialização modernizadora, embora sejam óbvias as contradições deste modelo de desenvolvimento. Praticamente não acontece um debate social sobre este rumo: ele é imposto de forma autocrática, como se pode depreender do artigo escrito pelo Governador e intitulado "Para onde vai o Ceará", em que conclui:

> "Com uma economia forte e competitiva, resistente ao semi-árido, alavancador das iniciativas privada e comunitária, e viabilizador e prestador eficiente de serviços aos cidadãos. Eis para onde está indo o Ceará".[218]

Conclusão:

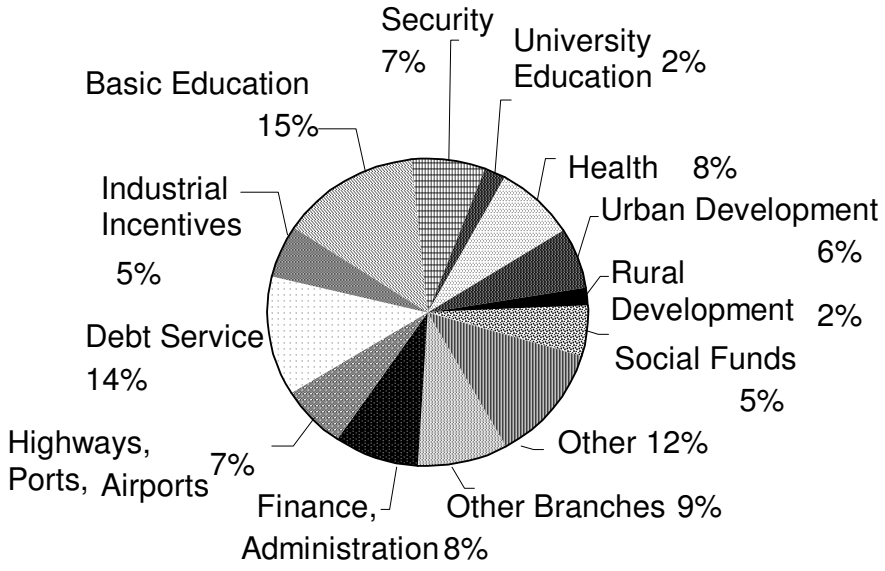
A transformação do sistema político no Ceará descrita neste capítulo mostra que, no que pesem as condições desfavoráveis e a ausência de uma cultura cívica, é possível desencadear uma nova dinâmica de desenvolvimento a partir de reformas no plano político-administrativo. O sucesso do Governo Estadual pode ser visto especialmente na ruptura com as estruturas políticas tradicionais e na reinstauração da governabilidade, bem como da moralização e da modernização da administração pública (cf. Braga 1996, 47).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Ceará evidencia o conflito entre um *desenvolvimento voltado para as necessidades humanas* e um *desenvolvimento voltado para a competitividade* no mercado internacional. O Governo do Ceará não incentiva, como meta, a preservação e o desenvolvimento do potencial existente, deixando-se, muito mais, guiar pelos critérios do sistema de desenvolvimento internacional, que são definidos no exterior. Um estudo do Banco Mundial sobre redução de pobreza, crescimento e estabilidade orçamentária no Ceará critica o fato de o crescimento econômico não ter contribuído para uma melhoria do padrão de vida das camadas sociais mais baixas. O estudo analisa principalmente o efeito do

coquetel de políticas aplicadas visando à redução dos níveis de pobreza e conclui que esta sofreu uma redução nos últimos anos, mas, apesar disso, 49% da população ainda continuam com uma renda *per capita* de R$ 65,00 mensais, em comparação aos 23% em nivel nacional e aos 9% do Sudeste do Brasil (Worldbank 1999, XII).[219]

Além do mais, a dívida interna aumentou mais de dois terços entre os anos de 1998 e 2000 (66,6%), e a dívida externa quase dobrou no mesmo período. Entre os credores internacionais, destacam-se os bancos KFW (Banco de Crédito e Desenvolvimento da Alemanha), MLW The OVERSEAS, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), deixando desta forma uma herança para os sucessores. (Bruno 2002, 115)

Figura 7: Despesas do Governo do Ceará por setores



Fonte : Worldbank 1999

[218] Tasso Jeressaiti: Para onde vai o Ceará, *O Povo* 6.12.1995.

Basic Education = Ensino Fundamental
Security = Segurança
University Education = Ensino Superior
Health = Saúde
Urban Development = Desenvolvimento Urbano
Rural Development = Desenvolvimento Rural
Social Funds = Fundos Sociais
Other = Outros
Other Branches = Outros Setores
Finance, Administration = Finanças, administração =
Highways, Ports, Airports = Estradas, portos, aeroportos =
Debt Service = Serviço da Dívida
Industrial Incentives = Incentivos Industriais

- 5 -

O Modelo de Conselhos Participativos

O Governo deve ser o grande animador e promotor do desenvolvimento, com a participação ativa do setor privado, da sociedade civil organizada e das comunidades.

Tasso Jereissati

To transform dependence into autonomy requires deep structural changes in the relationship between the state and civil society.

Manfred Max-Neef

O modelo de gestão participativa é um elemento central do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Governo do Ceará apresentado acima (v. Ceará 1995 (1), 103). A Constituição Federal já previa a implantação de Conselhos municipais em áreas de política social, e o o Governo do Estado do Ceará, através de seu modelo participativo, deu um passo além das disposições constitucionais. Os fóruns populares deveriam contribuir para a integração dos diversos setores, visando ao planejamento do desenvolvimento sustentável. Este modelo de gestão inovadora também deveria contribuir para um aumento da produtividade da administração

[219] De acordo com o Governador, este estudo foi solicitado pelo Governo como base para debate. No entanto, devido aos resultados obtidos, evitou-se uma discussão pública sobre as críticas contidas no relatório (v. *O Povo* 15.7.99, 28.7.99).

pública e para o emprego mais eficaz dos recursos disponíveis, seguindo o lema "fazer mais com menos" (idem).[220]

Após uma apresentação da concepção teórica dos Conselhos participativos, o presente capítulo tratará das dificuldades encontradas quando de sua criação e de sua integração na administração local e no sistema governamental.[221]

Nesse sentido, procuraremos averiguar até que ponto este amplo experimento social fez jus a seus objetivos teóricos, e em que medida o novo modelo correspondeu aos princípios de democratização e auto-organização.

5.1. A concepção teórica do modelo de gestão participativa

Em 1986, a participação de grupos sociais no Governo fazia parte do conteúdo da campanha de Tasso Jereissati para o cargo de governador do Estado (v. acima). Mas só dez anos mais tarde, o modelo de "gestão participativa" viria a ser concebido e posto em prática no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Ceará (v. Ceará 1995 (1), 104).[222]

Este modelo foi parte integrante da nova concepção de administração pública, baseando-se em princípios da administração moderna, tais como competitividade no setor público, prevenção, definição de missões, motivação dos funcionários públicos e orientação pelos

[220] A este respeito, Elza Braga, socióloga da Universidade Federal do Ceará, faz a seguinte observação: "A preocupação do (atual) Governo Tasso Jereissati (1995/98) com relação à geração de mecanismos que promovam a descentralização das políticas públicas, a participação cidadã e a eqüidade, se adequa às propostas de Reforma do Estado priorizadas pelas agências de financiamento externo, quando se referem às vantagens das parcerias entre poder público e sociedade civil." (Braga 1996, 8).

[221] Ao tomar posse em 1999, o Governador anunciou a reestruturação do modelo, embora logo em seguida tenha desistido da idéia.

[222] O Governo de Gonzaga Mota (1983-87) havia previsto em seu "Plano de Metas" a constituição de Conselhos populares, o que contudo nunca foi realizado. Na esfera municipal, a primeira prefeita do PT, Maria Luíza Fontenele, tentou introduzi-los em 1985, mas acabou fracassando em vista de embates políticos (v. Lopes de Matos 1998, 48, dentre outros).

resultados, bem como nas necessidades dos cidadãos (idem 103, cf. cap. 3.3).[223] A idéia consistia em que o modelo dos Conselhos participativos contribuísse para aumentar a eficiência da administração pública e para a intermediação entre Governo e Sociedade (idem). A descentralização dos processos decisórios e a participação deveriam servir como instrumentos de realização efetiva das medidas governamentais e assegurar sustentação na sociedade para a continuidade das medidas realizadas (idem).

Em relação ao modelo de gestão tradicional, o modelo participativo representa um grande passo, pois, pela primeira vez, tentava-se pôr em prática a idéia de participação da política governamental. Elza Franco Braga ressalta positivamente que este modelo se traduz em uma estratégia com uma proposta operacional claramente estruturada, enquanto os planos de governo anteriores normalmente restringiam-se a declarações de intenções, sem apresentar resultados práticos. Com isso, poderia ter início um processo de reflexão coletiva com a participação de diversos segmentos da sociedade, da mesma forma que poderiam ser institucionalizados mecanismos para a integração das ações e da descentralização (cf. Braga 1996, 67).

O modelo participativo não apenas está voltado para a participação da sociedade. Ele também contém reformas internas da administração, a integração dos Secretários Estaduais através da implantação de Grupos de Trabalho Interinstitucionais (GTI) e da parceria com instituições nacionais e internacionais.

A parte aqui relevante deste modelo compõe-se das instâncias mediadoras entre Governo e Sociedade que mostraremos a seguir.

[223] O Plano de Governo faz referência a Ted Gaebler e David Osborne (1992), ao relatório de Beni Veras (1993) e ao

5.1.1. Estrutura e tarefas dos Conselhos Participativos

No modelo de gestão participativa, estava prevista a organização de Conselhos em três níveis distintos. Os três Conselhos de Participação da Sociedade (CPS) tinham a função de discutir potenciais e limites para o desenvolvimento do Estado do Ceará, definir prioridades, acompanhar e avaliar as ações do Governo, bem como propor diversas medidas e correções de eventuais falhas (v. Ceará 1995 (1), 103). Para tanto, o Governador convidou pessoas que foram distribuídas, de acordo com suas áreas de atuação, nos seguintes Conselhos: Conselho do Desenvolvimento Sustentável, Conselho da Família e da Cidadania e Conselho de Desenvolvimento da Cultura. Para coordenar este trabalho, foi instituída uma Secretaria Estadual específica encarregada desta tarefa. Todavia, o Governo reservava-se o direito de aceitar ou rejeitar propostas dos CPS.[224]

Outrossim, estava prevista a implantação de vinte Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS), correspondentes às vinte regiões administrativas em que foi dividido o Ceará no ano de 1995.[225] Os CRDS deveriam contar com a participação de representantes do Governo, deputados, prefeitos, representantes de grupos sociais, bem como de órgãos do Governo Federal em atividade nas diferentes regiões do Estado. A tarefa dos CRDS seria aprimorar a parceria dos municípios no planejamento do desenvolvimento regional, como é comum em outros países (na Alemanha, por exemplo, sob a forma de consórcios municipais em torno de objetivos comuns), visando à administração de tarefas regionais. A coordenação dos

---

estudo realizado por Judith Tendler (1992) acerca de programas governamentais bem-sucedidos no Ceará (idem).

[224] A tendência era que se aceitassem as boas idéias; todavia, segundo membros do Governo, os Conselhos fizeram poucas propostas.

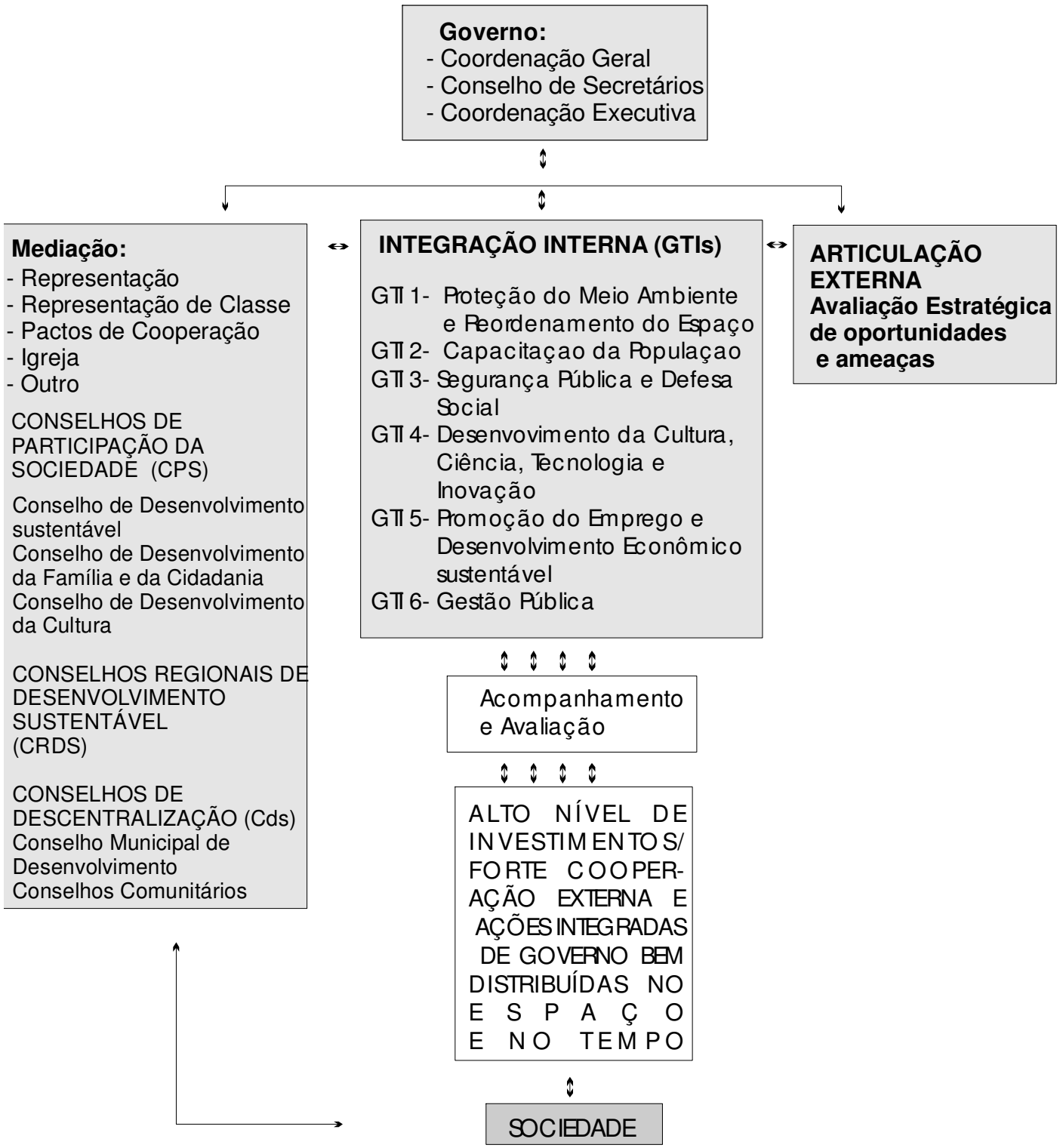
[225] Esta idéia foi desenvolvida com base nos Conselhos Regionais em atividade no Rio Grande do Sul desde 1991. Dos vinte CRDS gaúchos, nove funcionam regularmente e dispõem, inclusive, de um orçamento próprio (v. Cordeiro 1998, 37). No Ceará, a criação de Fóruns Regionais já havia sido iniciada pela AMECE (AMECE era a sigla da Associação dos Municípios do Ceará, atual APRECE - Associação dos Prefeitos e Municípios do Ceará) (idem 47).

CRDS ficou a cargo da Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará (SEPLAN).

Em nível local, o Plano do Governo primeiramente previa a instalação de Conselhos de Descentralização (CD), divididos em Conselhos de Desenvolvimento Municipais e Conselhos Comunitários. Estes deveriam promover a ligação entre os níveis local e regional. À exceção deste aspecto, eles ainda não haviam sido definidos (Ceará 1995 (1), 110, v. Fig. 8). Só mais tarde, foi implantado um programa para a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), com base nas experiências obtidas na UFC na área de Psicologia Comunitária. O objetivo dos Conselhos Municipais era fomentar, nos municípios, o diálogo entre o governo local, os vereadores e a população.[226]

Figura 8: O novo modelo de gestão pública do Governo do Estado do Ceará

[226] O programa para a implantação dos Conselhos municipais foi elaborado em parceria com a área de Psicologia da UFC (entrevista 04/1997).



Fonte: Ceará 1995 (1), 105

Conselhos desta natureza já haviam sido introduzidos em alguns municípios, dentre os quais Santana do Acaraú, Baturité ou Icapuí, como fóruns de debates (Robb Taylor 1995, 15). O coordenador do Programa de Acompanhamento dos CMDS, instalado na Secretaria de Governo (SEGOV), destaca três objetivos fundamentais a serem perseguidos:

1. a construção democrática de uma visão de futuro;
2. o fortalecimento e desenvolvimento de formas de participação visando o exercício efetivo da cidadania;
3. a implementação de uma mentalidade de planejamento e de ação integrada entre administração e população no tocante a um desenvolvimento auto-sustentável dos municípios (v. Prata 1996, 5).

Para tanto, não estava planejada a institucionalização de estruturas; ao contrário, o CMDS foi pensado como um fórum informal que oferecesse espaço para a discussão de problemas e para o planejamento de ações. Proporcionava-se um mínimo de organização mediante um comitê formado por representantes de diversos segmentos, responsável pela realização dos encontros e pelo estabelecimento de uma pauta de trabalho. Com isso, foi possível desenvolver o modelo originário (v. fig. 9).

5.1.2. **Os Conselhos Setoriais**

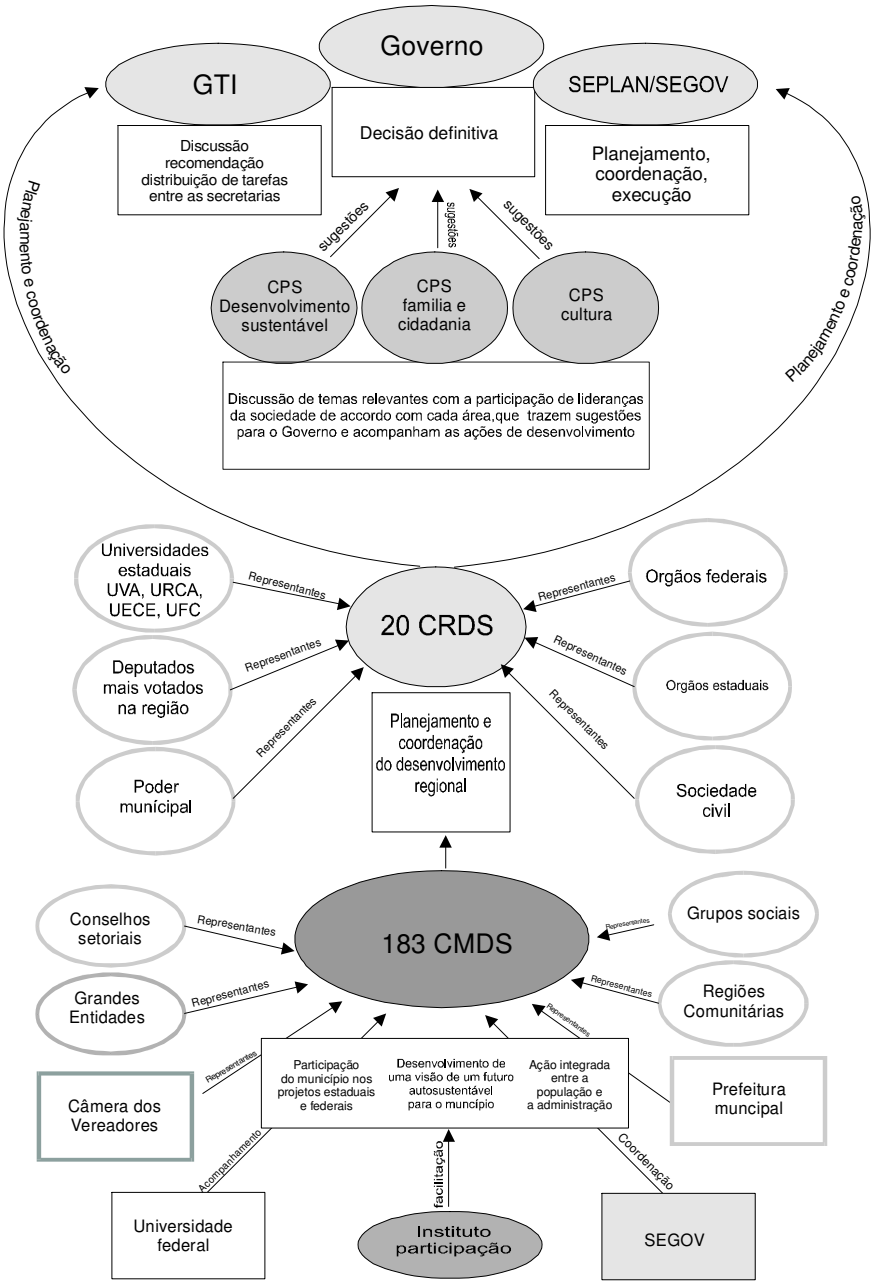
O modelo participativo do Governo de Tasso Jereissati complementava-se com os Conselhos setoriais previstos na Constituição Federal para a definição das políticas públicas dos municípios (v. Brasil 1998, Art. 194, 121 VII). Esta legislação é o resultado de reivindicações sócio-políticas que vinham sendo debatidas em âmbito nacional desde os anos setenta.

Exemplos práticos foram dados pelos primeiros Conselhos surgidos dos movimentos sociais desenvolvidos nos bairros populares das metrópoles brasileiras, que tentavam, com suas ações, impor exigências políticas e solucionar problemas. Além disso, em algumas cidades, foram instalados Conselhos pela própria administração pública, que serviam de canal de comunicação entre esta e a população nas negociações de reivindicações e na realização de diversos projetos (cf. Oliveira et al, 1998, 78; Gohn 1990, 66).[227]

[227] As primeiras experiências foram feitas em Boa Esperança/Espírito Santo (1977-80), em Lages/Santa Catarina e em São Paulo (1983-86). A partir dos anos oitenta, o Brasil começou a refletir experiências feitas na Itália, Espanha e em Portugal (v. Cordeiro 1998, 33).

Figura 9

O modelo de gestão participativa na fase da implementaçao



Com a entrada em vigor da nova Constituição Federal em 1988, a participação cidadã passou a ser o elemento central de democratização e descentralização do Estado nos setores de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação e meio ambiente. A

implantação dos Conselhos através das prefeituras tornou-se uma condição para a liberação de recurso públicos pelo Governo federal.

No Ceará, a criação dos Conselhos Participativos foi coordenada pelas respectivas Secretarias Estaduais, cada uma seguindo seu próprio cronograma e utilizando diferentes métodos. O processo teve início em 1989 com os Conselhos Municipais de Saúde (CMS). Anteriormente, havia sido realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986), com a participação de cerca de 5.000 pessoas, que foi considerada um marco do movimento democrático. Pela primeira vez, representantes de segmentos sociais foram convidados a participar da formulação de políticas públicas, influenciando sobremaneira a elaboração da Constituição de 1988 (v. Cordeiro 1998, 33).[228]

No Ceará, através do Programa de Agentes de Saúde (PAS), iniciado em 1987, existiam boas condições para se dar início à instalação de Conselhos Municipais de Saúde. Desta maneira, os CMS cearenses acabaram tornando-se um modelo para outros estados brasileiros (Cordeiro 1998, 41). A Secretaria de Saúde orienta os CMS, auxiliando em casos de conflitos e coordenando também o Conselho Estadual da Saúde. De quatro em quatro anos, é realizada uma Conferência Nacional de Saúde, da qual participam delegados estaduais e municipais. No ano de 1997, já havia CMS implantados em 172 municípios, mas, segundo levantamentos da Coordenadoria, apenas 45 Conselhos faziam as reuniões mensais previstas, enquanto 80 Conselhos se reuniam a cada dois meses, e os Conselhos restantes, de forma irregular. Mesmo assim, segundo informações unânimes, dentre todos os Conselhos Setoriais, são os CMS que apresentam os melhores resultados.

Em 1990, deu-se início à instalação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA). O Estatuto da Criança e do Adolescente do Brasil é considerado o

mais progressista do mundo, sendo fruto de um dos maiores e mais eficazes movimentos populares dos anos oitenta, de que participaram diversas ONGs, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, grupos de igrejas, instituições públicas ligadas à problemática da criança e do adolescente, bem como órgãos do Judiciário (v. Sá Gadelha 1996, 31) Cabe ao COMDICA formular normas para as políticas públicas, controlar ações, avaliar programas e serviços, além de gerir um fundo de apoio a programas e projetos voltados especialmente para crianças e adolescentes em situação de risco. Uma outra tarefa do COMDICA é coordenar eleições para os Conselhos Tutelares. Estes, por sua vez, têm a tarefa de lidar diretamente, nas esferas administrativa e social, com os casos de abusos contra menores e estabelecer medidas de proteção a crianças e adolescentes.[229] Segundo levantamentos, dos 100 Conselhos da Criança existentes no Ceará, apenas dez eram efetivamente atuantes. Em muitas localidades, acontecem reuniões regulares, mas os resultados não correspondem às expectativas. No final de 1999, vinte e seis municípios ainda não haviam implantado seus Conselhos da Criança, e somente em quinze, o Conselho Tutelar entrara em funcionamento.[230]

A implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (LOAS = Lei Orgânica da Assistência Social) seguiu o esquema utilizado para os COMDICA. Em 1993, foi promulgada uma Lei Estadual, segundo a qual os Conselhos passaram a ser responsáveis pela formulação de estratégias e pelo controle da política social, incluindo aspectos econômicos e financeiros. As tarefas das LOAS são amplas, cabendo-lhes, dentre outras coisas, gerir um fundo, elaborar propostas para a melhoria dos serviços sociais e fiscalizar o trabalho de instituições públicas e

[228] Segundo Elza Braga, uma série de conferências nacionais abriu espaço para a discussão do significado da participação da sociedade na formulação das políticas (v. Braga 1996, 74).

[229] Os cinco membros dos respectivos Conselhos Tutelares, eleitos para um mandato de três anos, devem ser pessoas moralmente idôneas, que morem na área abrangência do respectivo Conselho e que tenham experiência em lidar com crianças e adolescentes. O foco central do trabalho está dirigido para os seguintes problemas: gravidez de adolescentes, casos de abusos e maus tratos e a situação dos meninos de rua (idem 33).

[230] Vide *O Povo*: "Conselho da Criança só funciona em 10 municípios", 14.10.1998, e *O Povo*: "26 Municípios ainda não têm Conselho da Criança", 17.10.1999.

privadas (v. Jovchelovitch 1997, 34). Os Conselhos devem ser integrados às estruturas administrativas, o que ainda está longe de ser alcançado pelos fóruns já criados.[231]

Quando da reestruturação da última área social contemplada pela reforma, a Educação, perseguiu-se um outro modelo organizacional. A proposta do então Secretário de Educação do Estado tomou por base uma visão de longo prazo com a seguinte divisa: "Todos pela educação de qualidade para todos" (SEDUC 1995).[232] Para mudar o sistema clientelista, através do qual diretores de escolas mantinham-se no cargo apenas por motivos políticos, no ano de 1997, os diretores de escolas foram obrigados a passar por um processo de eleição, em que professores, pais de alunos e os próprios alunos ganharam o direito de eleger seus diretores. Dos candidatos aos cargos de direção escolar, exigia-se que satisfizessem determinados critérios, dentre os quais, experiência comprovada como professores, um bom nível de formação superior, além de se submeterem a uma prova. Outrossim, fomentou-se a criação de Conselhos Escolares, encarregados de gerir as verbas de um fundo específico.[233] Também a compra da Merenda Escolar passou por um processo de descentralização, já abrangendo até a presente data 41% das escolas.[234]

Além dos Conselhos supramencionados, alguns municípios também introduziram outros fóruns não previstos pela Constituição Federal. Dentre estes, merece destaque o Conselho Municipal de Trabalho. Em alguns casos isolados, criaram-se também Conselhos Ambientais e Culturais, e ainda Conselhos de Desenvolvimento do Turismo.[235]

---

[231] A partir de 1994, os Conselhos passaram a contar com o apoio da AMECE e da APDMCE (Associação de Primeiras Damas do Ceará). Em 1996, teve início a criação dos Conselhos nos diferentes municípios, seguida da elaboração de planos locais de Política Social (v. Câmara P. Lopes 1996, 51s.).

[232] O antigo funcionário do UNICEF assumiu a Secretaria da Educação em 1995.

[233] Foram registradas algumas irregularidas na aplicação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) pelas Prefeituras.

[234] Esta descentralização significa um progresso, pois a distribuição dos gêneros alimentícios de forma centralizada através do Governo Federal produzia grandes prejuízos.

Quadro 4: Etapas de implantação dos Conselhos Municipais no Ceará

1987	
Tasso Jereissati	Grupos de ações municipais no âmbito do Programa de Combate às Secas Agentes de Saúde Agentes de Desenvolvimento Conselhos Municipais de Segurança
1989	Introdução dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS)
1990	Introdução dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA)
1991	
Ciro Gomes	Criação do Pacto de Cooperação Introdução dos Conselhos de Assistência Social (LOAS)
1995	
Tasso Jereissati	Implantação do sistema de Conselhos nos níveis estadual e regional Introdução dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)
1997	Primeiras eleições de diretores de escolas públicas Introdução de Conselhos Escolares

5.2. O Modelo dos Conselhos Participativos na prática

Ao implantarem os Conselhos Participativos, os coordenadores responsáveis pelo Programa esbarraram em dificuldades que podem ser atribuídas ao procedimento metodológico utilizado, à estruturação do modelo e à cultura política local.

Primeiramente, deixou-se de incluir os diferentes setores da administração pública – e sobretudo os membros do Executivo – no planejamento e na implementação do novo modelo de desenvolvimento. Desta forma, embora se reconhecesse a premência dos Conselhos, não se chegou a explicar seu verdadeiro papel. No tocante aos Conselhos Regionais, Celeste Cordeiro relata o depoimento do consultor responsável pela implementação dos conselhos, que fez a seguinte afirmação sobre os secretários de Governo:

> "Não estavam tão preparados e conscientes, não vou dizer nem das necessidades dos Conselhos, mas do próprio papel dos Conselhos, do que é que significa aquilo, do que era planejamento regional: este despreparo havia e era generalizado, porque os Conselhos eram

[235] Uma enquete realizada no âmbito desta pesquisa, em conjunto com o IPLANCE, chegou a um número superior a 30 tipos diferentes de Conselhos.

> apenas uma idéia que estava no papel, e ninguém sabia direito o que era e nem para que serviam" (cit. a partir de Cordeiro 1998, 71).

Houve, igualmente, pouco trabalho de convencimento junto a prefeitos, embora se soubesse que, para a implantação do planejamento regional, far-se-ia mister uma mudança dos hábitos do Governo municipal de negociar pessoalmente com o Governo do Estado e com o Governo Federal, para mostrar seu poder individual (idem 65).

Também nos municípios, atribui-se uma grande parte das dificuldades às *deficiências de informação* da sociedade. Através de um levantamento sobre o Conselho de Saúde, realizado em 22 municípios, averiguou-se que apenas 5% dos entrevistados tinham conhecimento da existência deste Conselho (Riedmiller Mendes 1996, 3).

Um outro aspecto que prejudicou os Conselhos foi sua não-inclusão nas estruturas do organograma do sistema administrativo. Deste modo, os CMDS apresentavam pedidos que não eram respondidos pelo Governo estadual, uma vez que não havia sido criado espaço para este tipo de ação na estrutura administrativa. Com base neste problema, uma funcionária da Secretaria de Governo (SEGOV) fez a seguinte indagação:

> "(...) Coisas que são prioridades para os municípios – como uma pequena ponte, que liga um município ao outro – coisas vitais, não são consideradas, porque não estão dentro do cronograma do governo. Onde está então a legitimação? Esse canal funciona realmente?"[236]

Como observou o então Secretário Estadual responsável pelos CPS, a *integração deficiente* com a administração governamental podia ser relacionado ao fato de o Programa ter sido coordenado por três órgãos distintos que não trocavam muitas informações, de maneira que:

> "(...) os Conselhos sempre foram estanques, e o sistema nunca funcionou como sistema (...)" (cit. a partir de Cordeiro 1998, 72).[237]"

[236] Entrevista 06/99.
[237] Entre os três coordenadores, havia apenas uma troca de idéias informal e irregular.

Também não se previra uma *interligação horizontal* entre os Conselhos. Só no início de 1996, conseguiu-se realizar um primeiro seminário dos CMDS. Todavia, o foco do encontro não era a troca de experiências e a parceria, mas sim a apresentação de diferentes programas governamentais.[238]

A *coordenação deficiente* também teve suas influências sobre a atividade dos Conselhos Municipais Setoriais. Praticamente não se estabeleceram acordos, embora as competências tenham sido, em parte, coincidentes. Isso traz amplas conseqüências, pois:

> "Ao se superporem as funções de um conselho ao outro ou se neutraliza a ação de cada um - um não faz esperando que o outro faça - ou se estimula que um conselheiro da criança, para dar um exemplo, brigue com um conselheiro da saúde, sobre quem é que deve deliberar sobre o atendimento sanitário à criança (...)" Robb Taylor 1995, 15).[239]

Para solucionar o problema, foi proposta a instalação de equipes multidisciplinares para o acompanhamento dos Conselhos (idem). Mas a integração dos Conselhos é um problema básico e estrutural das instituições administrativas municipais que mal consegue ser superado em nível local, caso a cooperação intersetorial não ocorra em esferas governamentais superiores.

Com isso, não existiam estruturas nem verticais nem horizontais que permitissem uma integração, em um sistema participativo, de um total de 206 fóruns populares. O modelo de Conselhos Participativos não previa a viabilização do fluxo de informações na sociedade, no âmbito da administração pública e entre ambas as esferas, necessária para possibilitar a compreensão acerca de metas comuns e da construção de uma nova realidade social.[240] Observe-

[238] No "I. Encontro da Coordenação Representativa dos CMDS", estiveram presentes cerca de 60 representantes dos CMDS já instalados àquela época. Foram apresentados sobretudo programas do Governo, paralelamente à discussão de temas como "planejamento participativo" e "*marketing* social".
[239] Cabe ao CMDS integrar os Conselhos setoriais e fomentar sua coordenação.
[240] As dificuldades de comunicação também se devem a fatores espaciais, pois, com freqüência, as localidades ficam muito distante da sede do município e contam com difícil acesso.

se ainda que não foi garantido o acesso a informações como base para a tomada de decisões nos Conselhos.[241]

Ao organizarem Conselhos Participativos, os coordenadores consagram-se sobretudo à solução de questões técnicas. Nesse sentido, no que tange aos Conselhos Sociais, Margarida Câmara P. Lopes, da Fundação de Ação Social (FAS), constata que (...) "as dificuldades concentram-se mais nas questões técnicas, como o assessoramento, a falta de recursos humanos e financeiros, não atribuindo peso a questões como o engajamento da população em todo o processo, formação dos Conselhos, elaboração dos Planos Municipais, criação dos Fundos, enfim, como vem se desenhando a relação entre as esferas federal e estadual, no assumir de competências(...)" (Câmara P. Lopes 1996, 80).

No processo de organização dos Conselhos, praticamente não foram considerados fatores afetivos que influenciassem as relações interpessoais e o funcionamento dos fóruns.. Os critérios de seleção não eram claros, sobretudo com relação aos conselheiros no nível estadual, o que acabou gerando desconfiança em torno da iniciativa do Governo.[242] Parecia óbvio que o convite à participação destinava-se aos "amigos do rei". Os membros do Conselho escolhidos segundo estes critérios não eram, portanto, legitimados pelas organizações de base nem tinham ligação com a sociedade. Punham-se a discutir diferentes temas escolhidos mais ou menos a esmo e a elaborar propostas, que poderiam ser levadas em consideração pelo Governo, caso se estivessem em consonância com programas já planejados ou em andamento.[243] O comportamento dos representantes governamentais diante dos fóruns fazia com que os conselheiros se sentissem

[241] Às vezes, as barreiras de comunicação também são registradas entre os conselheiros e seu próprio meio social mais próximo. Segundo o coordenador dos Conselhos de Saúde, muitas vezes, uma mulher não sabia que seu marido fazia parte do Conselho.

[242] O arquiteto Joaquim Cartaxo põe em xeque tanto o método de seleção dos membros quanto o caráter meramente consultivo dos Conselhos.

[243] A título de exemplo, foi aceita a proposta de se investir mais fortemente em centros esportivos localizados nas periferias das cidades. Quando da eleição do Reitor da UECE, o CPS servia de fórum para a apresentação dos candidatos (v. Parceria 1996, 6). Na última reunião de 1997, não se fez nem uma avaliação dos trabalhos realizados no ano findo nem se planejou o trabalho do ano vindouro.

desmotivados, pois os primeiros não escondiam seu desprezo por aquele trabalho, o que ficava patente ao não se fazerem presentes às reuniões. Apesar da manutenção onerosa de uma Secretaria Estadual própria para a coordenação dos Conselhos, a eficácia destas inciativas permaneceu muito limitada.[244] Estava claro, como se pode depreender da crítica feita pelo empresário Amarílio Macedo, de que Tasso Jereissati:

> "(...) nesse atual governo, que já se evoluiu fantasticamente, mantém o autocrático, é uma pessoa aberta ao diálogo, aberta à participação, mas ele não é aberto ao exercício do processo participativo espontâneo. Ele não consegue enxergar a diferença qualitativa entre um trabalho de participação feito por pessoas que são pensadas e convidadas pelo rei e de pessoas da sociedade que têm capacidade de mobilização e de formação de opinião e de confiança (...)."[245]

Também na organização dos CRDS, já ficou estabelecido, de antemão, quem deveria e quem não deveria ser conselheiro (v. Cordeiro 1998, 76). Ademais, provocou-se uma confusão, ao não se levar em consideração a divisão regional já existente, apresentando-se uma nova divisão em 20 regiões.[246] Com isso, as associações regionais de prefeitos já existentes viram-se tolhidas em seus trabalhos.

Aos Conselhos Regionais, não se reservou tempo algum para que discutissem suas atribuições. O Governo queria aproveitar o momento para considerar, no Plano Plurianual, propostas de desenvolvimento regional oriundas das diferentes regiões. Para formularem suas propostas, concedeu-se aos planejadores municipais um período de 10 a 15 dias, o que impossibilitava uma troca de idéias com as lideranças locais ou mesmo acordos internos com os Executivos municipais.[247] Com este tipo de procedimento, jogava-se fora uma oportunidade, pois os indivíduos envolvidos, do ponto de vista formal, votavam propostas, mas não assumiam

[244] Em seu estudo sobre os Conselhos no Ceará, Celeste Cordeiro menciona os CPS (Conselhos de Participação da Sociedade) em apenas uma frase, embora ela própria fosse membro de um Conselho. O coordenador dos CPS àquela época, ao ser entrevistado por ela, mostrou-se crítico com relação ao modelo como um todo, mas sem citar os Conselhos por ele coordenados (Cordeiro 1998).
[245] Entrevista 07/97.
[246] Este assunto foi discutido com a AMECE, mas a distribuição foi modificada segundo critérios internos (v. Braga 1996, 124).

responsabilidade nenhuma pela execução dos planos. Assim, os CRDS não podiam constituir-se como grêmios autônomos e acabavam sendo utilizados pelas Secretarias Estaduais como fonte de informações para seus programas (v. Cordeiro 1998, 51).[248]

Relativamente à organização do modelo de administração participativa, os CMDS representaram uma exceção. A instalação dos Conselhos municipais foi formulada como um programa, cuja execução ficou a cargo da ONG "Instituto ParticipAção". Segundo o diretor do instituto àquela época, tratava-se de uma estratégia psicossocial do desenvolvimento participativo e sustentável do município, oriunda de uma determinada visão da comunidade e de sua identidade.

Nesse sentido, eram estimulados processos de interação e identificação entre as pessoas de uma comunidade, bem como entra elas e seu meio social.

Na abordagem metodológica de "ação municipal" desenvolvida na Universidade Federal do Ceará, o indivíduo é visto como produto sócio-histórico de suas relações sociais. Portanto, toda a comunidade é incluída no processo de dinâmica de grupo (Gois 1994, 43).

No espaço de dois anos, os CMDS haviam sido implantados em 160 municípios.[249] Desde a celebração do acordo (entre a respectiva Prefeitura, o Governo Estadual, a Universidade Federal e o Instituto ParticipAção), passando pela eleição de representantes, até a realização de sua primeira reunião, previa-se o decurso de 18 dias. Passado algum tempo, a equipe se reunia para proceder a uma avaliação da atividade exercida pelo fórum até então.

Os métodos de dinâmica de grupo empregados em todas as reuniões – dentre os quais se deve destacar a biodança – tinham como fim o estabelecimento de contatos emocionais entre os membros do grupo, visando ao desencadeamento de processos de conscientização tanto na esfera

[247] A esse respeito, v. Cordeiro 1998, 50.
[248] Em junho de 1997, foi realizado o último encontro, durante o qual se discutiu a Política Social do Governo do Estado.

individual quanto coletiva.[250] De acordo com o coordenador, "os encontros provocam verdadeiras ebulições nas pessoas que deles participam, e quando da implantação, há uma grande mobilização e as pessoas saem mexidas (...)"(cit. a partir de Oliveira 1998, 81).

À metodologia aplicada, faltava principalmente flexibilidade, pois os funcionários envolvidos no programa viam-se obrigados a ater-se rigidamente ao esquema preestabelecido, sem poder agir conforme a dinâmica observada no grupo. Ao invés de possibilitar experiências coletivas através de ações práticas e de desenvolver uma identidade coletiva, tentava-se produzi-la artificialmente. Este pode ser um dos motivos, pelos quais muitos dos CMDS permaneceram como criações meramente formais, que só são mantidas para atender à aprovação de projetos que fazem parte de programas como o Projeto São José (PSJ) (v. cap. 6.3.).[251] Para isso contribui também a exigência da implementação dos Conselhos Participativos como condição imposta para a concessão de recursos públicos, o que provocou a criação de muitos Conselhos pelas Prefeituras. O grande número de Conselhos sobrecarrega, notadamente nos pequenos municípios, os poucos conselhos ativos, que não conseguem dar conta de suas tarefas.[252]

Estudos realizados nas universidades cearenses (UFC, UECE), relacionam a falta de participação e os entraves do processo a dificuldades operacionais, tais como:

- falta de recursos humanos para a operacionalização do processo;
- desconhecimento dos direitos constitucionais por parte da população;
- participação eficaz dificultada devido à grande abrangência das tarefas a cargo de cada Conselho;

[249] A instalação dos CMDS deu-se através de equipes compostas por funcionários do Programa, tanto da parte da Secretaria de Governo quanto do Instituto ParticipAção.
[250] O procedimento metodológico baseou-se no documento "Procedimento de apoio à Implantação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - CMDS nos Municípios do Estado do Ceará", CEARÁ/Secretaria do Governo/Instituto ParticipAção 1995.
[251] Esta conclusão é fruto das avaliações feitas por Oliveira (1998) e Cordeiro (1998) e estimativas de funcionários do próprio Governo Estadual.
[252] V. Braga 1998, Câmara Lopes 1996, Cordeiro 1998, et al.

- limitação da participação devido à situação pessoal e às dificuldades cotidianas dos conselheiros;
- ou dificuldades no cumprimento das tarefas devido a uma formação escolar deficiente e a falta de conhecimentos técnico-administrativos.[253]

Dos Conselhos Setoriais, reclama-se sobretudo que nem os representantes das organizações sócio-políticas ou as entidades comunitárias, nem os funcionários das prefeituras ou os membros do Governo estariam suficientemente preparados para assumir as novas tarefas. Para aumentar as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos, seus membros, na maioria das vezes, não teriam conhecimento nem das normas e regras da administração municipal, e tampouco da participação popular nas tomadas de decisão.

Dentre as propostas apresentadas para uma melhoria do quadro, a principal medida seria oferecer cursos para os conselheiros, para torná-los mais capazes de cumprir com suas tarefas (v. Cordeiro 1998, 101ss.). Em face do baixo nível educacional e da falta generalizada de informações, o problema não se resolve simplesmente através de seminários, de circulares e programas de rádio. Por isso, não admira que, apesar de investimentos em cursos de formação destinados a conselheiros, os resultados obtidos ainda não tenham sido os desejados, como se pode depreender de um estudo sobre os Conselhos de Saúde (v. Riedmiller Mendes 1996).

Também se constataram dificuldades na implementação do modelo de gestão participativa, ao se partir do pressuposto de que os representantes dos diferentes grupos e setores seriam independentes e agiriam de acordo com determinadas diretrizes. Na realidade, os conselheiros encontram-se presos a diversas dependências e relacionamentos, reagindo de forma totalmente distinta, de acordo com a lógica de cada sistema em que se encontram envolvidos.

Assim sendo, depende muito da personalidade de cada conselheiro, de sua identidade, de sua capacidade em desenvolver idéias coletivas, bem como de qualidades como capacidade de negociação e transigência, para que se possa exercer influência sobre a dinâmica interna dos Conselhos.[254]

Quando se conceberam os Conselhos Municipais, tinha-se como pressuposto que o processo havia sido deflagrado pelo Governo do Estado e que, doravante, poderia ser continuado autonomamente. Não obstante, muitas vezes, os agentes envolvidos no processo não tinham condições de modificar, em pouco tempo e sem ajuda externa, relações e modelos tradicionais prejudiciais às parcerias. Inúmeras vezes, foi necessário que se interviesse para a solução de conflitos, embora o Programa não houvesse previsto este tipo de intervenção ou um acompanhamento mais prolongado.[255]

Em nível local, a implantação dos fóruns participativos provocou um verdadeiro choque cultural.[256] Quase todos os dias, políticos reclamavam junto à SEGOV serem eles os legítimos representantes do povo, não querendo aceitar os conselheiros como mediadores entre as comunidades locais e os Governo do Estado (v. Cordeiro 1998, 67). Os políticos tradicionais perturbavam as reuniões dos Conselhos ou boicotavam suas propostas, sem querer reconhecê-los como instâncias deliberatórias.[257] Para combater este tipo de resistência, buscou-se ignorar a influência dos políticos locais e abrir um canal direto entre os CMDS e o Governo do Estado.

A este respeito, uma funcionária do programa fez a seguinte observação:

> "(...) Ficou claro que também o Governo do Estado não é independente da política local, como na política todos estão dependentes entre eles, somente na teoria são poderes autônomos (...).

---

[253] Vide, dentre outros, Secretaria do Trabalho e da Ação Social 1996, de Oliveira 1998, 80 e Margarida Câmara P. Lopes, FAS (Entrevista 01/97).

[254] Alguns conselheiros só vieram a descobrir que eram possuidores de tais qualidades, ao se verem diante da oportunidade e poderem apresentar-se como lideranças.

[255] Tais fatos foram relatados por funcionários da SEGOV (04/98).

[256] Uma discussão com as autoridades locais não era suficiente para a criação de um contexto positivo. Nos seminários introdutórios dos CMDS, não se discutia como lidar com conflitos, preferindo-se evitar este tema.

[257] Numa reunião do CMDS em Aquiraz (02/97), vereadores tomaram a palavra e terminaram a reunião com promessas vãs.

> O Governo não pode contradizer o político local, somente porque a comunidade quer e precisa de alguma coisa do Governo".[258]

Esta estratégia não era irrealista devido apenas às dependências entre os níveis governamentais, mas também devido à vinculação fáctica dos Conselhos participativos à administração local. Os prefeitos tinham grande influência sobre os Conselhos e, segundo declarações do Coordenador do Programa, tão logo eram eleitos, tratavam de escolher novos conselheiros, já que não podiam aceitar trabalhar com adeptos de partidos oposicionistas. O Coordenador do Programa bem que tentava fazer os prefeitos entender que um bom Conselho se destaca pela presença de diferentes grupos e pela diversidade de opiniões em sua composição:

> "(...) a gente entra também trabalhando no sentido de que ele não é prefeito de uma facção mas de um município, e se ele favorece que as pessoas contrárias a ele participem junto à administração através do Conselho, ele está ganhando". (cit. a partir de Cordeiro 1998, 79).

O modelo de comportamento perante autoridades, marcadamente cultural, pemite que, no final das contas, prevaleça a palavra do Prefeito, e que sua decisão não seja questionada, como se pôde observar em reuniões dos CMDS.[259] Assim, depende da atitude individual do Prefeito, da Primeira-Dama e funcionários do primeiro escalão da Prefeitura, até que ponto se pode fomentar a participação ativa, ou se o Conselho apenas está sendo usado para a legitimação da política.

Quase não se pode evitar que os privilegiados do sistema até então vigente oponham resistência contra a perda de poder decorrente da democratização da política local – quando estes não detectam claras vantagens para si. Neste contexto, negligenciou-se a inclusão dos vereadores no processo, e não se buscou seu apoio. Ficava a encargo dos CMDS, se queriam incluir ou excluir a participação dos representantes políticos. Em alguns municípios, os políticos

[258] Entrevista 06/99.
[259] Pôde-se observar este fato em reuniões de Conselhos Participativos. No caso do grande Conselho de Santana do Acaraú, apesar da forte autonomia do Conselho, surgido muito antes dos CMDS, normalmente se pede a opinião do Prefeito, o que, todavia, parece estar desaparecendo (Entrevista 05/99).

primeiramente insistiram em participar. Mas tão logo se convencerem da pouca influência exercida por aqueles grêmios, resolveram bater em retirada.[260]

Também no caso dos Conselhos Setoriais, seu funcionamento estava vinculado diretamente à cultura política local, sobretudo à política cultura social. Uma vez que, na maioria dos casos, os grupos-alvo não são incluídos no processo de planejamento, as priopridades estabelecidas nos gabinetes raramente correspondem às condições reais (v. Câmara P. Lopes 1996, 68s.). Ao contrário, a nova política social tem como meta a concepção de uma política que tenta compor a dignidade e o auto-respeito dos cidadãos-alvo: daí, a assistência social torna-se uma prática de emancipação (cf. Rolim 1997, 45). Em um estudo sobre os Conselhos Sociais, a pedagoga social Margarida Câmara P. Lopes conclui que, embora as propostas de participação e descentralização tenham sido teoricamente aceitas e proporcionado um avanço no discurso, não ocorreu uma mudança na prática tradicional da Política Social. Aqui, podemos tomar o resultado de uma avaliação dos Conselhos dos Direitos da Criança para mostrar a postura geralmente predominante acerca dos Conselhos. De acordo com Konzen (1997, 47), muitos municípios infelizmente ainda não se deram conta da importância dos Conselhos para as crianças e os jovens, impondo resistência à iniciativa de regulamentar este importante serviço público e permitindo que pessoas não preparadas para esta tarefa acabem executando-a. Ainda segundo Konzen, isso não representa um prejuízo apenas para as crianças.

Figura 10: Fatores positivos e negativos para o funcionamento dos CMDS

Fatores positivos +	Fatores negativos -
Boa comunicação entre os participantes	Falta de compromisso e desinteresse
Objetivos comuns	Influência da política partidária
Apoio da Prefeitura e do Governo Estadual	Falta de infra-estrutura, impontualidade
Motivação dos participantes	Individualismo

[260] Este fato foi relatado por diversos observadores. Em Tejuçuoca, por exemplo, pôde ser constatado durante o seminário de planejamento (12/98).

Integração entre os Conselheiros	Desconfiança entre conselheiros, Conselho e Sociedade
Processo democrático de tomada de decisões	Falta de consciência para o significado de "desenvolvi-mento sustentável"
Flexibilidade	Falta de integração entre os Conselhos
Trabalho em prol da coletividade	Falta de credibilidade por parte das autoridades
	Formação de facções em períodos eleitorais
	Distância entre teoria e prática

Dados baseados na ata de criação do CMDS de Itapipoca (SEGOV 1998)

5.3. O efeito dos Conselhos Participativos locais como catalisadores da democratização

Apesar de todas as dificuldades encontradas para a implantação dos Conselhos Participativos nos municípios, esta iniciativa do Governo do Ceará deu novos impulsos ao desenvolvimento local. Aqui não se podem esperar relações lineares entre o funcionamento formal das instituições democráticas e a democratização da sociedade, como foi ressaltado também por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal do Ceará que analisou os CMDS à luz de dois estudos de casos (de Oliveira 1998, 80). O processo desencadeado pela implantação de Conselhos Participativos em 160 municípios só poderá ser compreendido a longo prazo.[261] A mobilização social teve uma grande amplitude, como se pode ver a partir dos números abaixo:

Figura 11: Mobilização para a implantação dos CMDS

Número total de municípios	160
Reuniões administrativas	310
Encontros setoriais	3.276
Encontros das comunidades	2.422
Encontros dos fóruns	324
Pessoas diretamente envolvidas	160.898
Número de conselheiros	4.549
Comissões de apoio	1.944
População dos municípios registrados (1996)	4.186.757

Fonte: Instituto ParticipAção, 10/98

[261] No período de junho de 1995 a agosto de 1998.

Embora pareça que a mobilização, em muitos lugares, não tenha dado frutos - e apesar do perigo de os participantes se sentirem desmotivados, dificultando futuras tentativas de organização -, a iniciativa melhorou a articulação dos diferentes grupos em muitos municípios. Em algumas cidades, os CMDS promovem reuniões regularmente, nas quais se dá uma interação de professores, estudantes, agentes de saúde, agricultores, comerciantes, pequenos produtores rurais, religiosas, assistentes sociais, funcionários públicos, líderes políticos, artistas, artesãos, pescadores etc., além de se fazerem presentes prefeitos e funcionários das prefeituras.[262]

A criação dos Conselhos por iniciativa externa e sua implantação por decisão do Governo do Estado, de cima para baixo, que podem ser consideradas, em princípio, fatores prejudicais para a auto-organização das comunidades, neste caso foram necessárias, dadas as fracas estruturas da sociedade local. No entanto, para o êxito de iniciativas desta natureza, mostrou-se necessário um determinado grau de organização, bem como a "(...) existência de lideranças que animem e canalizem energias coletivas para a participação(...)" (v. Cordeiro 1998, 83).[263]

Não surpreende, então, que, na maioria dos municípios, é a Prefeitura que coordena as reuniões, disponibiliza salas para as reuniões e alimentação para o período dos encontros e que normalmente também providencia o transporte dos conselheiros provenientes de distritos distantes. Com isso, o CMDS fica na dependência dos prefeitos, mas praticamente não seria possível implantar os Conselhos sem este apoio. Aqui, o fórum serve como *canal de comunicação* entre o Governo local e os cidadãos, e não como um fórum autônomo. Somente em alguns casos, os CMDS chegaram a uma certa emancipação;[264] é o caso daqueles Conselhos que

[262] Estes dados também são resultado de um exame de atas do Instituto ParticipAção.
[263] Segundo Celeste Cordeiro, para o Coordenador do Programa, "a desorganização da sociedade civil parece ser um problema maior do que mesmo a resistência cultural da elite política mais atrasada, porque onde há organização, mesmo sem o Poder Público, houve avanços" (cf. Cordeiro 1998, 83).
[264] Em Quixadá, o CMDS é organizado por uma associação de moradores que reclama da pouca ajuda recebida da Prefeitura (Entrevista 07/99).

foram organizados pelos próprios conselheiros. Deve-se dar razão a Celeste Cordeiro, quando afirma que, em primeiro lugar, é um ganho, quando a Prefeitura utiliza este espaço para audiências públicas, justifica gastos do orçamento e discute projetos (1998, 94). Pois este pode ser o primeiro de uma série de passos, como é o caso de CMDS que passaram do debate sobre as despesas orçamentárias para o orçamento participativo, como ocorreu em Aracati, Sobral, Icapuí e Santana do Acaraú (v. cap. 7.3).

O *planejamento* do desenvolvimento local torna-se, paulatinamente, uma prática democrática, que vai desde a elaboração de planos municipais para diferentes setores, passando pela realização de levantamentos sócio-econômicos, até a elaboração de planos de ação. Outras atividades abrangem o registro das associações locais, o treinamento de funcionários de associações de moradores ou a realização de seminários sobre participação. Alguns CMDS também melhoraram a parceria com Ministérios e Secretarias Estaduais.[265]

Projetos comunitários financiados no âmbito do Projeto São José (v. cap. 6.2.1.) têm de ser autorizados pelo CMDS e então enviados às Secretarias Estaduais competentes. Isso normalmente ocorre no esquema de uma cobrança mútua do tipo "já votei em você, agora vote em mim" (v. de Oliveira 1998, 107)[266]. Não obstante, desta forma, muitos conselheiros se vêem motivados a participar, além de ser uma oportunidade de pôr em prática a tomada de decisões democráticas.

Através do processo de debates, ocorre uma modificação na atitude das pessoas envolvidas que deixam de aguardar passivamente os favores dos políticos em troca de votos, passando, agora, a estabelecer prioridades e planejar as ações certas. Isso tem conseqüências muito vastas, pois, como relatou um funcionário:

[265] Os temas tratados pelos CMDS foram levantados com base nas atas das reuniões realizadas em 18 municípios (CEARÁ, documento não publicado, 1998).
[266] Este procedimento pôde ser observado durante uma reunião do CMDS de Baturité (10/97).

> "(...) quando a comunidade se reúne para decidir as prioridades, participa ativamente da formulação do projeto, executa, discute a distribuição dos benefícios, enfim, quando o gerencia, acaba se sentindo dona não só do projeto mas do seu destino (...)" (cf. Braga 1998, 194).

Neste processo, surgem novas lideranças. O temor de políticos tradicionalistas de que os Conselhos poderiam se tornar uma chocadeira de autênticas lideranças políticas acaba se justificando.[267] Via de regra, os fóruns de cidadãos instigam os representantes políticos a adotar novos padrões de comportamento, como se tem podido observar. Elza Braga cita a observação feita por um funcionário do Programa:

> "O que se via anteriormente era o prefeito, o vereador ou o presidente da associação comunitária, com a pasta debaixo do braço, se dizendo representante de uma comunidade, município ou localidade, para barganhar uma ação, um serviço. Hoje, não tem mais a pasta debaixo do braço; as prioridades são definidas em ampla discussão no município e são elaborados os projetos (...)" (cit. em: Braga, 1998: 194).

Embora não haja quaisquer estruturas formais que vinculem os CMDS às estruturas decisórias formais, em alguns casos, o Conselho tornou-se um canal de comunicação para o cidadão perante diferentes níveis governamentais e instituições, a que antes só podiam ter acesso por intermédio de prefeitos ou deputados. Se tomarmos como medida as pretensões teóricas da concepção dos CMDS, os resultados podem parecer de pequena monta. Mas levando-se em conta o sistema até então predominante, caracterizado pela concentração de poder nas mãos de poucos líderes autoritários que decidem o destino dos cidadãos e os usam para atingir seus propósitos, os CMDS representam um avanço decisivo.

Na óptica da teoria sistêmica, os fóruns são um novo elemento no sistema político local, com o qual este terá de lidar. A partir daí, tanto o sistema de gestão participativa, ainda fraco e mais passivo, quanto o sistema representativo tradicional podem continuar a desenvolver-se, dando margem ao surgimento de novas formas de tomadas de decisões políticas. Nesse sentido, o

CMDS serve de catalisador para o ativamento do potencial local e pode ser considerado um primeiro passo para uma auto-organização autônoma. O processo de comunicação iniciado através do contato pessoal entre os representantes das comunidades, às vezes distantes entre si, as associações, os diferentes grupos profissionais e a administração local conduz a um intercâmbio de informações e possibilita ações coletivas. As dificuldades não são mais vistas como destino individual, mas sim reconhecidas como problemas estruturais e abordadas coletivamente. Isto proporciona uma melhor compreensão das tarefas de instituições políticas, permitindo uma transparência dos processos administrativos. Os conhecimentos de direitos e deveres perante as instituições promovem a autoconfiança e a iniciativa própria, contribuindo para uma transformação progressiva das instituições políticas. Conhecendo-se pessoalmente os cidadãos, os funcionários públicos e os funcionários dos altos escalões da administração pública, torna-se possível adquirir confiança mútua, o que, contudo, depende da abertura e transparência de cada administração. Se os cidadãos forem ouvidos coletivamente pela administração pública, se reivindicarem seus direitos e deixarem de recebê-los como concessão individual, acabarão mudando suas relações para com os detentores de cargos políticos. Isso também vale para o Governo do Estado. Como se observou, a desconfiança inicial que foi dispensada à iniciativa de implantação dos CMDS – como ocorre com tudo o que vem do Governo – acabou por desfazer-se em muitos lugares.[268] Além disso, os CMDS representam um fórum de discussão de conflitos internos do município numa nova base; desta maneira, para os partidos políticos, torna-se mais difícil produzirem dissensões artificiais ou aproveitarem a situação para seus próprios interesses.

Através da experiência prática dos princípios de igualdade política e justiça, responsabilidade coletiva e individual, bem como comportamentos solidários, são fortalecidas as

[267] Na opinião do Chefe de Gabinete do Governo, os CMDS poderiam produzir uma nova geração de políticos com mais experiências democráticas (v. Cordeiro 1998, 85).
[268] Esta conclusão foi tirada do estudo de atas de reuniões de diferentes CMDS.

relações horizontais, as quais, segundo Robert Putnam, são a base da confiança, da ajuda mútua e da parceria (1996, 183). O fórum informal passa a ser, aqui, um ponto de encontro das lideranças comunitárias com a Prefeitura e com as diversas instituições. Com isso, fomentam-se a cooperação e a coordenação entre os atores que organizam a vida no município. Exemplos positivos exercem uma atração que produz muitos efeitos, como se pode constatar no caso de Sobral. Naquela cidade, o CMDS já elaborou um regimento interno, e os municípios vizinhos se sentiram motivados através das experiências bem-sucedidas a melhorar também sua organização (v. Cordeiro 1998, 86).

Dentro desta linha de pensamento, os CMDS tornaram-se uma *escola de cidadania ativa,* respeitada e estimada pelos participantes, que procuram não faltar às reuniões, pois, ao fazê-lo, rompem a ligação entre a comunidade e a administração pública, como exprimiu um representante: "Ninguém pode perder a reunião porque senão *perde (...)*" (cit. a partir de Oliveira 1998, 105). Alguns entendem esta perda como algo pessoal, pois a participação está ligada a um processo de aprendizagem. Neste sentido, pode-se também inverter a constatação feita por Etzioni de que a transformação do indivíduo contém a transformação da comunidade, pois a mudança da comunidade também modifica cada indivíduo, como expressou um membro do CMDS de Baturité:[269]

> "Eu não sabia nada, não conhecia nada, não dizia nada. Aí foi indo, foi indo e um dia aquela palavra veio" (cit. a partir de Oliveira 1998, 105).[270]

Desta forma, no contexto do Plano de Governo, o modelo de gestão participativa deve ser contemplado na sua ambivalência. Na verdade, o Plano de Governo tem um conteúdo progressivo e modernizador, enquanto as bases do Governo são formadas por oligarquias locais que opõem resistência à realização do Plano. A esse respeito, Joaquim Cartaxo faz uma observação crítica,

[269] Etzioni 1975, 26 (cf. cap. 2.3.).

destacando que uma parceria entre o Estado e a Sociedade não pode consistir apenas em ampliar a capacidade da ação governamental, senão ela se restringirá apenas a aspectos instrumentais. Ressalta também que a opção por um caminho transformador, no qual a participação contribui para a radicalização da democracia, para a socialização da Política e para a construção de um consenso, exige que o Governo compreenda que o dissenso é uma coisa natural tanto na Política quanto na Sociedade.[271]

Conclusão:

Com a implantação do modelo de gestão participativa, o Governo do Estado do Ceará fez uma tentativa única no Brasil de estruturar a participação da sociedade e, com isso, mudar o sistema político.[272] Foi exatamente nas dificuldades que se pôde reconhecer a cultura política dos diferentes atores e grupos envolvidos – a começar pelas comunidades locais e suas lideranças, passando pela administração local e pelas prefeituras, até o nível estadual, os funcionários federais e também as ONGs. Por tudo isso, lamenta-se que o Governo do Ceará, a partir de 1998, tenha começado a prescindir de seu modelo de gestão participativa. Na segunda edição do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Ceará, referente ao período de 1998 a 2002, nem mesmo se fez menção a tal experiência.[273]

O fato de os resultados terem ficado aquém das expectativas deve-se, dentre outras coisas, à intenção do Governo de conseguir aumentar, através dos Conselhos participativos, a eficiência da administração pública, ao invés de perseguir a meta de fomentar a democratização e a auto-

[270] Em reuniões dos Conselhos, pôde-se observar como se rompe a "cultura do silêncio", os participantes começam a falar e ganham, com o tempo, segurança em si mesmos.
[271] Cartaxo 1996, texto não publicado.
[272] V. observação de Celeste Cordeiro a este respeito: "Na verdade, trata-se de uma ousada proposta de atribuição de *status* público pelo Estado às organizações societárias, processo pleno de possibilidades e ameaças (...)"(1998, 96).

organização autônoma. No entanto, com sua iniciativa, o Governo do Estado demonstrou coragem, pois ainda não se chegou a um final dos processos sociais por ele desencadeados. Como adverte Ilza Araújo Leão, não se pode sustentar a idéia de um Estado distante e representá-lo como um antagonista natural dos interesses públicos, a fim de desqualificar os aspectos positivos das práticas participativas (v. Leão de Andrade 1996, 174). Também Celeste Cordeiro não quer ver a iniciativa do Governo do Ceará reduzida apenas a uma tentativa de "cooptação populista". Pois, segundo argumenta, devido à atual situação do poder, não seria necessário um modelo tão complicado e caro, e que abriga riscos. Isso vale sobremaneira para os Conselhos Municipais:

> "Desde o início da mobilização nos municípios, o processo já possui potencialidades para escapar do domínio oficial, tendo sido inclusive esta etapa inicial deixada sob a responsabilidade de um instituto ligado à Universidade e formado por pessoas notoriamente independentes (...)" (1998, 91s.).

Ademais, a participação teria sido uma reivindicação dos movimentos sociais, durante um tempo demasiado longo, para agora querer reduzir esta abertura do Governo a um mero joguete político, pois "(...) é preciso não esquecer que participação é conquista, sempre!" (idem 93).

[273] São mencionados os grupos de trabalho interinstitucionais e os comitês de administração de recursos hídricos (Ceará 2000, 119).

- 6 -

Estratégias de Instituições de Coooperação Internacional para o Desenvolvimento Local

... para funcionarem efetivamente, os programas precisam pertencer às pessoas a quem se destinam.
George Latimer

Nos anos noventa, instituições de cooperação internacional, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ou a GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica), fortaleceram sua parceria com o Governo do Ceará. Paralelamente à ampliação da infra-estrutura, são financiados programas de desenvolvimento urbano ou de fomento a grupos específicos. Tais programas encerram a organização de processos sociais com base em intervenções diretas. Mediante diversos instrumentos, tenta-se exercer influência sobre o desenvolvimento urbano e rural.

Quanto à sua importância para o desenvolvimento local, é difícil resumir os programas, dentre os quais alguns já se encontram em curso no Ceará há alguns anos, enquanto outros foram iniciados há menos tempo. Em alguns lugares, têm apresentado efeitos pontuais através do apoio a determinados projetos, e em outros casos, municípios inteiros são mobilizados e integrados no processo de planejamento. Até o momento, pouco se tem refletido publicamente sobre os efeitos deles advindos, embora os críticos, há muito tempo, já venham advertindo contra as conseqüências negativas da cooperação internacional, as quais só se tornam evidentes tardiamente, ou seja, quando tiver acabado o prazo de funcionamento dos programas.

Por este motivo, não foi tarefa fácil ter acesso a dados sobre os programas, de maneira que somente se pôde recorrer a alguns poucos estudos já realizados sobre a temática. Todavia, observando-se a atividade de especialistas em cooperação internacional *in loco*, evidenciaram-se alguns dilemas que estão ligados à execução dos programas.

Primeiramente, este capítulo tratará de estratégias adotadas por instituições de cooperação internacional visando ao desenvolvimento sustentável no Ceará. Os efeitos da ajuda a projetos serão evidenciados, tomando como exemplo o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

6.1. Objetivos dos programas de cooperação

Nos anos setenta, diversos programas tinham como meta o desenvolvimento da agricultura do Nordeste do Brasil. Ao se introduzirem sistemas de irrigação e a ajuda a pequenos produtores rurais, não houve, porém, uma participação dos grupos-alvo na concepção e execução dos projetos. Ainda em meados dos anos oitenta, Dieter Brühl observava, no Ceará, o seguinte:

> "Os agricultores foram e são vistos como objetos destes programas, sendo reassentados, expulsos, incluídos em projetos, atraídos por falsas promessas para as mais inóspitas regiões da Amazônia, enquanto sua identidade cultural é desprezada (...)" (Brühl 1985, 34).

Por outro lado, programas que vêm sendo financiados ou executados no Ceará por instituições de cooperação internacional desde os anos noventa entendem os respectivos grupos-alvo como sujeitos que devem participar efetivamente da execução de medidas. Para o Banco Mundial, uma condição para o desenvolvimento sustentável local é a capacidade dos atores sociais em formar redes locais e compartilhar valores que possibilitem uma cooperação e uma coordenação em prol do benefício mútuo. Onde houver pouca "local organizational capacity", deve-se tentar aprimorá-la através de investimentos. Deve-se dar a oportunidade aos grupos-alvos para que eles próprios sejam capazes de executar projetos de desenvolvimento (Worldbank 1998, 2).[274]

[274] O Banco Mundial define *participação* como um processo "(...) through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them (...)" (Worldbank 1998, 1). Um outro conceito-chave é o "comunity-driven development", o qual, revestido do espírito da Agenda 21, confere aos grupos locais as decisões acerca de recursos referentes a suas vidas (v. idem).

No Ceará, a GTZ também está interessada em apoiar a organização de grupos locais. A tônica da cooperação técnica da GTZ com o Brasil reside na "redução da pobreza através da auto-ajuda". Os grupos-alvo recebem ajuda através do Programa PRORENDA, para "(...) assumirem as rédeas, na medida do possível, o combate à pobreza e à miséria (...)" (GTZ 1999 (1), 1s.). O princípio de trabalho comum aos três tipos de programas realizados em Fortaleza e em diferentes municípios tem por base o "fortalecimento sustentável das instituições de base". Em primeiro plano, encontram-se o desenvolvimento e a experimentação prática de novos métodos e instrumentos (GTZ 1999 (1) 3, v. quadro 5). Aqui também se busca melhorar o gerenciamento de projetos de grupos locais, bem como a administração de micro-empresários. As instituições de cooperação internacional utilizam modernos princípios de gerenciamento tanto para a reforma de instituições locais e governos locais quanto para a organização de associações de moradores ou projetos. Dentre estes princípios, podem-se citar a orientação pela missão empreendida, a flexibilidade, a divisão de atribuições visando à descentralização, a orientação pelas necessidades dos clientes, a implantação de canais de informação e o controle de resultados (v. cap. 3.3.).

Quadro 5: O PRORENDA – Programa da GTZ

A partir de 1990, a GTZ realizou um Programa no Ceará, intitulado "Desenvolvimento de iniciativas de auto-ajuda para grupos-alvos de baixa renda em suas áreas econômicas" e conhecido como PRORENDA, que tinha como meta principal a "redução da pobreza através da auto-ajuda". O programa estava voltado para pequenos agricultores, moradores de favelas e microempresários do setor informal, e dividia-se em três tipos:

- desenvolvimento urbano e fomento a iniciativas de auto-ajuda (PRORENDA Urbano);
- fomento a famílias de pequenos agricultores e pescadores (PRORENDA Rural);
- fomento à geração de empregos e ao microempresariado (PRORENDA Microempresa).

Uma avaliação interna constatou que a parceria entre os três tipos de PRORENDA ocorre de forma não-sistemática, e que o trabalho, não raro, depende de determinadas pessoas. Por este motivo, tentou-se institucionalizar o programa, com o intuito de garantir sua continuidade. O desenvolvimento organizacional e a formação de redes tornaram-se então o centro gravitacional do programa (v. Prorenda 1999).

Para a realização de seus programas, as instituições não dispõem de nenhuma instalação nos locais em que atuam. Os funcionários responsáveis pela coordenação dos programas no

Ceará, a partir de Fortaleza, estão ligados a diferentes repartições públicas. Assim sendo, o *Prorenda Urbano* estava ancorado na Prefeitura de Fortaleza. Além disso, prestava consultoria ao IPLANCE no âmbito de programas realizados em cidades do interior do Estado. O *Prorenda Microempresa* tinha como objetivo a capacitação de microempresários e estava estreitamente vinculado ao Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), atualmente responsável pela continuidade do programa. Já o *Prorenda Rural*, realizado em diferentes municípios da zona rural, estava diretamente ligado à Secretaria do Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará (SDR).[275]

Para a coordenação do *Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes* (PROARES), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criou-se uma unidade interinstitucional, instalada na Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social.

O Programa de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais (PAPP), financiado pelo Banco Mundial em todo o Nordeste do Brasil, que foi chamado no Ceará de Projeto São José (PSJ), está sendo desenvolvido em sua forma atual desde 1993.[276] O programa foi primeiramente coordenado pela Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA). Quando a CEPA concluiu suas atividades, a Secretaria Estadual do Planejamento assumiu a coordenação do programa para o biênio 1995-1997, até ser substituída nesta função pela Secretaria de Desenvolvimento Rural.

O Programa de Desenvolvimento Urbano (PROURB), também financiado pelo Banco Mundial, era coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Estado do Ceará (SDU). O Programa de Desenvolvimento da ONU (PNUD) apoiava o Banco do Nordeste na execução de um programa de desenvolvimento local integrado (Projeto BNB/PNUD)

[275] O PRORENDA era uma nova forma de parceria, e não uma parceria técnica em sentido clássico.

em diversos municípios e regiões nordestinas. No Ceará, o Projeto foi realizado em Tejuçuoca (v. quadro 6).[277]

Quadro 6: O Projeto de Desenvolvimento Local Integrado de Tejuçuoca

Em parceria com o PNUD, o Banco do Nordeste do Brasil realizou um programa de desenvolvimento local integrado em diversos municípios e reuniões do Nordeste. A missão deste programa era "capacitar pequenos produtores rurais e urbanos do Nordeste do País, para o Desenvolvimento Empresarial Participativo, sob o enfoque do Desenvolvimento Local (...)" (Arns 1998, 7).

No Ceará, o projeto teve início em 1996 na cidade de Tejuçuoca (80 km de Fortaleza), um dos dezoito municípios com os piores índices sociais do Estado (v. SEPLAN 1996). O município foi escolhido também devido ao grande número de associações (36) ali registrado, quase todas criadas no bojo do PSJ, mas que praticamente só tinha existência formal (v. cap. 6.3.). No âmbito do Projeto, as associações passaram por um treinamento na área de gerenciamento de associações, o que levou à criação de uma central de associações.

Como sinal das mudanças introduzidas pelo Projeto, um consultor do BNB avalia que surgiram diversos restaurantes, pontos comerciais e oficinas no município. Segundo ele, as pessoas aprenderam algo de pensamento econômico, adquiriram auto-estima e sabem melhor o que querem e de que possibilidades dispõem.[278] O treinamento também levou o Prefeito a mudar sua maneira de agir e a modernizar a administração municipal.[279]

Nos últimos anos, o BNB intensificou sua atividade nos municípios, no que tange ao fomento de pequenos empresários. Para o atendimento de interessados, o Banco já recrutou 450 funcionários. Munidos de computador, prestam consultoria *in loco* sobre eventuais projetos e financiamentos. Desde 1999, através do *Farol do Desenvolvimento*, foram instalados fóruns municipais para discutir o aproveitamento de potenciais econômicos (v. Banco do Nordeste 2000).

Reformas desta natureza correspondem às tendências da cooperação internacional. A reestruturação e o fortalecimento das instituições regionais e locais passaram a ocupar o primeiro lugar. A experiência mostra que programas destinados a solucionar problemas concretos,

[276] Vale lembrar que São José é o santo padroeiro do Estado do Ceará.
[277] Além destas instituições, a Fundação Konrad Adenauer (desde 1992), o UNICEF e a UNESCO (desde 1993) mantêm escritórios próprios em Fortaleza. O Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED) encontra-se representado por vários cooperantes que trabalham em parceria com ONGs.
[278] Segundo o coordenador do projeto, a população acreditava que faltavam verbas. Agora, estaria sabendo que também a assistência técnica é necessária. Ademais, são feitas menos solicitações para projetos pessoais, e mais para financiamento de projetos comunitários.
[279] Todos os anos, o Prefeito visita as comunidades para fazer um relatório e receber propostas para o planejamento.

mediante medidas pontuais e com base numa análise linear de causa e efeito, não conseguem apresentar sustentabilidade após o decurso do prazo de funcionamento.[280] Para fazer jus ao conceito de sustentabilidade, os programas da nova geração estão preparados a fortalecer e a garantir as estruturas e capacidades institucionais, a fim de que o processo, uma vez terminados o programa ou os projetos pontuais, também encontre continuidade por intermédio de responsáveis locais.

Seguindo uma estratégia semelhante, o *Prorenda Rural* estava voltado para o desenvolvimento de comunidades de pescadores. Segundo a coordenadora do programa, em quatro anos, teria sido possível colher bons resultados em duas ou três comunidades. Ao invés disso, optou-se pela reestruturação das instituições em atividade nas áreas rurais (sobretudo a EMATERCE), com o treinamento de funcionários que deveriam assumir o processo de forma autônoma e a longo prazo. Abandonou-se o velho modelo da mera canalização de recursos financeiros e oferta de verbas para projetos inadequados às prioridades da comunidades, permitindo-se que trabalhem voltadas para suas verdadeiras necessidades.[281]

A inclusão da administração municipal no planejamento e na execução dos programas representa uma importante inovação. Durante muito tempo, deixou-se de atentar para o papel central exercido pelo Governo local no processo de desenvolvimento, partindo-se da premissa de que as prefeituras apenas executam localmente as ordens recebidas das instâncias superiores (cf. van Ufford 1993, 127, v. cap. 3.3.).[282] No entanto, as instituições locais são decisivamente responsáveis pela execução efetiva de uma medida ou pelo desvio de verbas destinadas a projetos

[280] Este foi, por exemplo, o caso de um programa da GTZ destinado à instalação de bombas d'água movidas a energia solar. Passados poucos meses, a maioria das bombas já havia deixado de funcionar, porque faltava a manutenção dos equipamentos (Entrevista 07/99).

[281] Àquela época, a maioria dos funcionários da EMATERCE já se encontrava há mais de 15 anos no serviço, o que, segundo a técnica entrevistada, tornava ainda mais difícil treiná-los pouco tempo antes de sua aposentadoria (Entrevista 07/99).

[282] Van Ufford afirma que, para muitos autores, a burocracia é considerada uma "máquina bem lubrificada", utilizada como instrumento de elites específicas (v. 1993, 130ss.).

de desenvolvimento. Por esta razão, a parceria direta com a administração municipal visando ao desenvolvimento institucional vem sendo um elemento central de diversos programas, como o PRORENDA, o PROURB (Projeto de Desenvolvimento Urbano) e PROARES (v. quadro 7). No caso do PROARES, a título de ilustração, a meta é aumentar a eficiência dos serviços prestados pelas instituições federais e municipais e consolidar o processo de planejamento (v. Braga (1) 1996, 107-109).

Quadro 7: Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (PROARES)

O PROARES é o primeiro grande projeto de investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento voltado para a reforma de serviços sociais na América Latina e deverá servir de modelo para o fomento de reformas sociais através de instituições internacionais.[283] As despesas sociais públicas devem ser planejadas, administradas e avaliadas com mais eficiência, através da integração dos setores, da participação das comunidades, do máximo aproveitamento dos recursos financeiros e da descentralização dos serviços públicos (v. Braga 1996 (1), 107-109).

O programa fomenta o desenvolvimento de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos e está voltado para grupos de risco, notadamente para as chamadas "crianças de rua". Com a participação da população, os municípios deverão elaborar um plano e assumir, progressivamente, as despesas referentes à manutenção dos projetos, até chegarem a financiar, no terceiro ano, 100% do montante.[284]

Com uma dotação total de 70 milhões de dólares e um prazo de duração de cinco anos, são financiados projetos de entidades locais, que envolvem desde a instalação de centros de educação infantil e abrigos de emergência, passando pelo aparelhamento de escolas, até o treinamento de conselheiros e o fortalecimento de organizações locais ou grupos familiares.[285]

Da mesma maneira, o PROURB também conta com uma componente direcionada ao desenvolvimento institucional. As estruturas organizacionais da administração deverão ser organizadas com maior eficiência e deverá ser feito um treinamento dos funcionários públicos envolvidos com o programa. Desta forma, deverão ser evitadas estratégias clientelistas e o tráfico

[283] O BID não tinha experiência com investimentos sociais, vindo daí seu interesse em investir nesta área. Esta primeira experiência deverá ser ampliada para outros países da América Latina (Documento GN-1932-1 Revista Mandacuru: Revista Mensal da Associação dos Municípios do Estado do Ceará – AMECE – Ano I, n° 12, 27).
[284] Relatório PROARES Maranguape, Oficina de Avaliação 11/99.
[285] Entrevistas realizadas com as coordenadoras do PROARES 01/97 e 01/00 e com a coordenadora do PROARES DE Maranguape, 01/00.

de influências políticas, que normalmente vão na contramão do processo de desenvolvimento sustentável.[286]

As reformas institucionais do Governo do Estado do Ceará oferecem condições favoráveis à execução dos programas que exigem um elevado ônus burocrático. Para as Prefeituras participantes dos programas, isso significa um desafio de modernização de seus instrumentos administrativos.

Nesse contexto, vale indagar até que ponto o desenvolvimento local pode ser organizado de forma realmente sustentável – ou, melhor dizendo, auto-sustentado. Em alguns casos (o melhor exemplo é o PROURB), as reformas estão voltadas para a disponibilização de estruturas visando à industrialização das cidades da zona rural e para a introdução de modernos métodos de gerenciamento nas instituições locais. Ficou clara a visão das instituições de cooperação durante um treinamento de funcionários com cargos de chefia na Prefeitura de Tejuçuoca, quando um consultor comparou a administração escolar a uma firma, cujos produtos deveriam ser "estudantes formados para o mercado de trabalho". A orientação baseada nas exigências da economia globalizada é sutil, não sendo, muitas vezes, percebida pelas pessoas envolvidas. Teoricamente, parte-se das diferentes dimensões do desenvolvimento local. Todavia, é a integração no sistema econômico estabelecido que vale como requisito para um desenvolvimento sustentável. Assim pensando, os micro e pequenos empresários locais deveriam adaptar sua produção aos padrões da produção industrial, se quiserem ser competitivos no mercado mundial. Do mesmo modo, investimentos em cursos e treinamentos têm como objetivo dar uma resposta às demandas do mercado de trabalho internacional. Nas últimas décadas, a experiência tem mostrado que a integração no sistema industrial permanece sendo uma ilusão para a maioria das pequenas localidades (Esteva 1992, 57). No entanto, as estratégias metodológicas descritas no

[286] V. Governo do Estado/Prourb-CE 1995, 4; Braga 1996 (1), 102 e quadro 9.

guia específico do Projeto Banco do Nordeste/PNUD continuam buscando "(...) a mobilização da energia do capital social (...) para integrar as economias locais ao mercado globalizado e tentar resolver os principais problemas que atingem nossa sociedade, como saúde, educação, segurança, distribuição de renda, geração de oportunidades de trabalho e o resgate da cidadania" (Arns 1998, 20).

Quadro 8: O Programa de Desenvolvimento Urbano PROURB

O Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB-CE) teve início em 1995, com uma duração prevista de cinco anos e um total de recursos da ordem de R$ 240 milhões.[287] Quarenta e quatro cidades deverão ser transformadas em "centros de serviços para os grandes projetos econômicos", dentre os quais a industrialização, a agricultura irrigada e o turismo (v. CEARÁ 1995 (3), 4; Braga 1996 (1), 101). Um total de 140 micro-regiões deverá passar por uma melhoria estrutural, o que trará benefícios a 44.000 famílias através da construção de moradias.

Para participarem do Programa, os municípios deverão dispor de um número suficiente de recursos humanos e materiais. Além disso, deverá ser-lhes facilitado o caminho do financimento. Os municípios também deverão aceitar a política de desenvolvimento urbano e apresentar um orçamento transparente. Para a elaboração dos planos, foram contratados quatro escritórios de arquitetura, que se responsabilizam, cada um deles, por um total de 10 a 12 municípios.

A participação de agentes locais nos seminários sobre planejamento urbano mostrou-se bem diferenciada, correspondendo à organização social de cada município. As comunidades locais participam sobretudo através de mutirões para a construção de moradias.[288] As propostas dos arquitetos seguem critérios ecológicos, dando-se prioridade, por exemplo, à construção de ciclovias e planeja-se a reciclagem de lixo. Não há, entretanto, garantia de financiamento dos projetos. O programa traz o risco de surgirem novos pólos de atração, através dos quais aumentaria ainda mais a pressão sobre a infra-estrutura e os serviços sociais (v. Miranda 1996, 52)[289].

6.2 A implementação dos programas de desenvolvimento na prática

No tocante ao planejamento e à execução de programas de desenvolvimento, as instituições de cooperação contam com um vasto leque de metodologias (v. quadro 9). Para a

[287] Os recursos financeiros têm origem em dois fundos, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNORH). As diretrizes ficam a cargo de um diretório formado por representantes da SDU, da SRH e do BEC, também encarregado de aprovar os programas anuais do projeto (Governo do Estado/Prourb-CE 1996, 2).

[288] Desde os anos oitenta, têm sido utilizadas diferentes variantes de métodos participativos na área de planejamento urbano, dentre os quais se podem citar: Pattern Language, Oficinas do Futuro, Action Planning, Micro Planning, LogFram, ZOPP etc.

[289] Entrevista 08/99.

aplicação dos diversos instrumentos, são necessários conhecimentos básicos sobre o funcionamento de sistemas sociais, como é ressaltado em um guia metodológico:

> "(...) é necessário entender porque esse instrumento é o mais adequado para aquele momento e como ele se integra e interage com os demais componentes do sistema" (...) (Arns 1998, 17).

Para as administrações locais, é quase impossível organizar a realização de programas complexos, se não contarem com algum apoio. Com isso, abriu-se um novo campo de atividades para os especialistas em desenvolvimento, dois quais se exige muito: eles devem facilitar o processo de aprendizagem e tornar possível a cooperação entre os agentes sociais envolvidos. Nesse sentido, precisam avaliar as reações que ocorrem em processos grupais e utilizar os instrumentos metodológicos adequados, a fim de conduzi-los ao rumo desejado[290].

Segundo Carlos Jara, as equipes de assessoria interdisciplinar devem funcionar como um sistema aberto, no qual os especialistas são integrados de forma flexível.[291] Cabe a estes profissionais, efetuar o processamento tanto dos conhecimentos científico-metodológicos quanto dos saberes populares (1996 (2) 29ss).

Para estarem à altura de tarefas deste porte, faz-se necessário, primeiramente, que os especialistas encontrem uma forma de acesso às comunidades locais, a fim de superarem a desconfiança e a postura defensiva dos moradores contra inovações, motivando-os, assim, a assimilar informações e a mudar seus comportamentos.[292] Questiona-se se os consultores podem fazer jus a uma exigência desta natureza. Na verdade, é muito difícil transpor a distância existente

[290] Para facilitar o processo de comunicação, são aplicadas técnicas de dinâmica de grupo (v. Pfeiffer 1999, 12).
[291] Para seminários de planejamento em Tejuçuoca, foram trazidos especialistas de Recife.
[292] Segundo Peter Moßmann, a equipe deveria, ao mesmo tempo, assumir o papel de um interlocutor, o que seria um bom resultado, ainda que não se chegasse a executar um projeto. Em geral, vale dizer que "(...) todas as estruturas internas relevantes (...) (precisam) ser percebidas e levadas a sério. Se não for assim, os habitantes locais acabam brincando com o projeto, ao mesmo tempo que sabem defender-se ou chantagear os estrangeiros" (1994, 129).

entre os "agentes de desenvolvimento" (instituições de cooperação internacional) e os "beneficiários do desenvolvimento" (grupos-alvo) (v. Sardan 1993, 42).[293]

Com riqueza de detalhes, Robert Chambers (1983, 65) descreveu o dilema crucial representado pelas barreiras de comunicação entre os técnicos marcadamente urbanos e a população rural. O trabalho com grupos locais é dificultado através de uma desconfiança geral em relação ao governo. Além disso, a população local tem suas razões em não querer fornecer informações ou em encenar realidades falsas, visando à obtencão de recursos financeiros o mais rápido possível.[294] Ademais, questiona-se também quem se comunica com quem na comunidade local, e de onde cada ator tira suas informações. Em geral, a comunicação com a população local somente é realizada graças a uma série de intermediadores. Neste processo, as elites locais são "(...) parceiros centrais de negociação e, ao mesmo tempo, um fator de risco para os projetos" (Moßmann 1994, 130). Afinal de contas, elas sabem tirar proveito da oferta de assessoria e recursos financeiros, e influem no planejamento e na execução de projetos. Ademais, as elites encontram-se num mesmo nível de entendimento com os especialistas, ao passo que o diálogo com os verdadeiros "grupos-alvo" é muito mas difícil. Se os técnicos forem estrangeiros, a comunicação ainda enfrenta mais um outro entrave, pois advêm, daí, barreiras lingüísticas e culturais. Também é possível constatar que alguns técnicos assumem uma postura paternalista, ao pretenderem orientar uma comunidade, sem antes consultá-la para saber se ela realmente deseja ser ajudada, e quais seriam as mudanças que ela imagina para si. Além disso, uma aproximação à população local demanda tempo, até que se forme uma base de confiança na qual se possa iniciar um diálogo aberto.

[293] Segundo Jean-Pierre de Sardan, isso tem como resultado "(...) interações complexas que não podem ser entendidas através de abordagens mecânicas ou lineares" (idem).
[294] Em Tejuçuoca, os coordenadores do projeto falaram das dificuldades enfrentadas para ensinar aos pequenos produtores rurais que eles, primeiramente, deveriam desenvolver projetos, para só então solicitar empréstimos, mas sempre surgia a indagação sobre quando viriam as verbas (Entrevista 07/97).

Alguns exemplos no Ceará mostram que alguns consultores com engajamento pessoal realmente conseguem ganhar a confiança das comunidades. Nestes casos, é possível promover uma nítida melhoria da organização local, sobretudo quando estes acompanham sua execução a longo prazo ou moram na comunidade em que este é realizado. Consultores com este perfil também conseguem intermediar a liberação de verbas ou doações em dinheiro destinadas a projetos comunitários, sem que estes estejam vinculados a algum jogo de influência política.[295] Dificilmente especialistas em desenvolvimento podem garantir um acompanhamento de determinados grupos no âmbito de um programa, ainda que este tenha uma longa duração. Outro dilema é que, por um lado, os assessores externos necessitam de conhecimentos sobre as estruturas locais para poderem intervir e fazer andar o projeto mediante determinados instrumentos. Por outro lado, uma vez que as comunidades precisam tornar-se autônomas e avançar em sua organização com a maior rapidez possível, os técnicos não podem ser integrados permanentemente nas estruturas locais.

Uma saída para este problema é o treinamento de funcionários do escalão médio da administração local, bem como o fortalecimento de organizações locais, visando a uma mudança das estruturas a longo prazo. Esta estratégia também é promissora para governos municipais que, para enfrentarem suas novas tarefas, dependem de funcionários qualificados, que possam ser beneficiados pelas experiências dos projetos. Aqui se deve, porém, indagar sobre o conteúdo do treinamento e sobre a viabilidade da transmissão de métodos que correspondem mais às abordagens lineares e aos critérios burocráticos das organizações de cooperação internacional, e menos à realidade local. A título de ilustração, o instrumento mais aplicado no planejamento de desenvolvimento, também utilizado pelo PROARES, é o ZOPP (Planejamento de Projeto

[295] Durante alguns anos de atividade no Ceará, um técnico da GTZ empenhou-se pela comunidade de Tatajuba. Já um suíço conseguiu ajudar pescadores de Prainha do Canto Verde (Beberibe) a livrar-se dos atravessadores. Pôde-se constatar que estes trabalhos proporcionaram uma melhoria da organização social e uma drástica redução da mortalidade infantil.

Orientado por Objetivos). É adequado para o desenvolvimento de estratégias institucionais, mas demasiado abstrato e sofisticado para se trabalhar com organizações de base. É por este motivo que, na prática, as diretrizes do ZOPP somente são seguidas de maneira formal, ao passo que o processo de comunicação durante os seminários de planejamento é adaptado às particularidades locais – caso os coordenadores estejam propensos a fazê-lo.[296] Do mesmo modo, as elevadas exigências burocráticas que envolvem a execução dos programas sobrecarregam os poucos funcionários qualificados das repartições públicas locais.

Um aspecto positivo dos programas é que abrem espaço para implementar reformas mesmo contra resistências políticas. Isto só pode ocorrer, obviamente, se as autoridades decisórias locais estão interessadas nisso e aproveitam este espaço para promover uma democratização e uma descentralização da política local. Aqui, é especialmente importante conseguir formar redes horizontais dentro da administração local e com as organizações da sociedade (cf. Cap. 3.3). Com os seminários de planejamento, tem início um processo de discussão entre os agentes locais, o qual pode contribuir para a formação de redes.

Quadro 9: Métodos de planejamento participativo

Nos últimos anos, tem ocorrido um verdadeiro *boom* no que diz respeito a métodos para a organização de processos de planejamento. No Ceará, o método de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP) foi introduzido pela GTZ, também responsável pela implantação do método de treinamento para micro e pequenos empresários (CEFE). Funcionários das Secretarias Estaduais foram treinados e atuam como coordenadores de seminários de planejamento em municípios, contando com o auxílio da técnica de visualização METAPLAN para a coleta e sistematização de idéias. No âmbito do PRORENDA Urbano, foram realizadas "oficinas do futuro", numa adaptação do método desenvolvido por Robert Jungk, visando a uma definição das prioridades dos moradores dos bairros.[297] Na maioria dos casos, os planejamentos partem de um diagnóstico participativo da situação.[298] Os técnicos atuam como mediadores, embora, com freqüência, transmitam as metas de desenvolvimento de suas respectivas instituições. Os pontos de discussão são visualizados, sistematizados e documentados, facilitando, assim, a comunicação. O planejamento deve prestar-se à coordenação de ações e provocar efeitos sinergéticos.

[296] Pôde-se observar este fato, por exemplo, em um seminário de planejamento do PROARES em Maranguape.

[297] Na "oficina do futuro", faz-se um contraste entre a situação de uma comunidade em um determinado momento com a visão de um futuro desejável. Os "laboratórios experimentais" ou o chamado "treinamento maciço", originado das ligas camponesas de Pernambuco (v. Arns 1998, 17), permitem a definição de potenciais e limites do desenvolvimento local, bem como o desenvolvimento de projetos (BNB/PNUD 1997).

[298] Esta abordagem remonta ao método PRA - Participatory Rural (Rapid) Appraisal (Avaliação Participativa do Setor Rural), introduzido nos anos 70 para um rápido diagnóstico de zonas rurais.

Além disso, devem-se evitar posturas clientelistas, normalmente estimuladas pela improvisação. Entretanto, poucos são os planejamentos elaborados durante longos processos de discussão que realmente são executados.[299] Por esta razão, o consultor Hans-Jürgen Fiege faz o seguinte questionamento: "(...) Será que essa discussão crescente, o uso crescente dessas metodologias, às vezes está disfarçando que estamos com um problema de uma discussão de conteúdo, de questões de poder, onde há uma certa estagnação no processo de trabalho e acreditamos que a questão metodológica vai resolver os problemas?"[300]

Para se garantir o êxito dos programas, é decisivo que a população esteja informada sobre as metas neles contidas e assuma o controle social, de maneira que os recursos financeiros sejam aplicados em benefício dos grupos-alvo. Exemplos de programas bem-sucedidos no Ceará nos mostram como se podem criar boas condições para o êxito através de *campanhas informativas*. Exemplificando: em 1995, a Secretaria de Planejamento realizou uma campanha para prestar informações sobre o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (R-PAPP/Projeto São José). O programa era visto como base de uma nova política acompanhada de uma abordagem pedagógica. Em primeiro plano, não se ressaltavam tanto os próprios projetos, mas o fortalecimento da organização comunitária e a conscientização dos grupos, que deveriam vivenciar o desenvolvimento determinado por eles mesmos.[301] O Secretário de Planejamento àquela época visitou pessoalmente quase todos os municípios e prestou informações através de um programa de rádio semanal. Numa reunião, em que se contou com a presença de um Procurador da República, fez-se o anúncio de quais projetos receberiam financiamento. Em finais de 1997, quando o programa ganhava importância política, sua coordenação foi retirada da Secretaria de Planejamento.[302]

[299] Theo Rauch constata que, no caso da metodologia ZOPP, os participantes concentram-se na tarefa de planejamento e reprimem conflitos que voltam a surgir na fase de execução (1993, 260).
[300] Participação de Hans-Jürgen Fiege no seminário "Ação local e desenvolvimento sustentável", realizado pela Fundação Konrad Adenauer em Fortaleza no ano de 1996 (Dresen 1996, 142).
[301] O processo de aprendizagem foi confirmado por testemunhos de participantes, que chegaram a destacar o fato de a auto-organização ter provocado uma "mudança em suas cabeças" (Entrevista 04/98).
[302] A este respeito, a Secretária de Planejamento, àquela época Mônica Clark, concluiu que a SEPLAN estava sobrecarregada, não conseguindo mais executar tarefas como o acompanhamento de programas governamentais ou o levantamento de dados (Entrevista 12/97).

Uma outra campanha informativa bem-sucedida foi aquela realizada com o intuito de implantar o Programa de Agentes de Saúde (PAS) que foi analisado por Judith Tendler e Sarah Freedheim, ambas do MIT (Tendler/Freedheim 1994, Tendler 1998). A descentralização da prevenção de doenças teve início em 1987 no âmbito de um programa emergencial de combate à chamada "seca verde"[303], com a qual o Governo Estadual se viu confrontado logo após sua posse. Àquela mesma época, quando milhares de funcionários públicos foram eliminados da folha de pagamentos, o Governo contratou 7.000 agentes de saúde.[304] Ao mesmo tempo, programas de rádio prestavam informações, chamando a atenção das pessoas para a responsabilidade dos municípios pelo êxito do Programa. Ressaltava-se que era uma questão de honra inscrever-se para o programa, quem assim agisse estaria demonstrando responsabilidade pela comunidade (v. Tendler 1998, 23). Através de um concurso público, as mulheres ganharam prestígio nos municípios. Apesar dos reduzidos ganhos e da falta de benefícios sociais (idem 9)[305], elas não mediam esforços e engajavam-se como verdadeiras assistentes sociais. Com a institucionalização do PAS em 1989, a Secretaria da Saúde logrou montar um sistema descentralizado de informações que permitia enfrentar doenças através de medidas preventivas.[306] Enquanto se evidenciava a eficácia dos resultados obtidos com a prevenção de doenças por períodos mais longos, os agentes de saúde se sentiam mais motivados e comprometidos com sua tarefa.

[303] Ocorre uma "seca verde", quando, após as primeiras chuvas, se faz o plantio e, em seguida, vem a estiagem, provocando a perda das plantações.
[304] Segundo um levantamento, de 2.507 agentes de saúde, 92,5% eram mulheres, com uma média de idade por volta dos 35 anos (numa faixa de 18 a 73 anos), sendo que 84,4% tinham menos de 46 anos (Andrade 1998, 83).
[305] Esclareceu-se às candidatas que o sucesso do programa dependia delas, o que as levou a ajudar no controle do projeto (Tendler 1998, 47s.).

Quadro 10: O Programa de Agentes de Saúde (PAS)

e a descentralização da prevenção de doenças

No ano de 1987, a taxa de mortalidade infantil registrada no Ceará era de 102 óbitos para cada 1.000 crianças até completar o primeiro ano de vida. A vacinação contra o sarampo e a poliomielite, que atendia a 25% das crianças, registrava os mais baixos níveis no Estado, e apenas 33% dos municípios contavam com uma enfermeira contratada. Em raros casos, havia um médico ou um programa de saúde comunitária à disposição da população local.

Passados cinco anos, a taxa de mortalidade infantil já era de 65 óbitos para cada 1.000 nascimentos registrados, e 90% da população tinham acesso à vacinação (cf. Tendler 1994 (1) 20).[307] Isso foi possível, por exemplo, devido à atuação dos agentes de saúde, que freqüentaram um curso básico de prevenção de doenças com a duração de três meses e passaram a atuar diretamente em suas próprias comunidades. Nas visitas que faziam às famílias, buscavam atender sobretudo às mães, orientado-as acerca de medidas preventivas.

Em 1993, os bons resultados obtidos com o programa foram reconhecidos internacionalmente pelo UNICEF com a concessão do prêmio Maurice Paté (UNICEF 1999). A partir de 1997, já havia cerca de 8.300 agentes de saúde em atividade, realizando visitas mensais às famílias das diferentes localidades.[308]

O PAS tornou-se um importante elemento de política social municipal, e o Ceará, o primeiro Estado do Nordeste capaz de monitorar mensalmente a saúde infantil em cada município (v. Revista Mandacaru (10), 29.8.1995, Braga 1996, 81). Depois de ser adotado pelo Governo Federal, o Programa vem sendo introduzido desde 1991 em municípios de outros Estados (cf. Andrade 1998, 51).[309]

Na introdução do PAS, os agentes de saúde eram contratados pela Secretaria Estadual de Saúde. Desta forma, podiam agir com autonomia frente aos políticos locais e sem temores quanto à perda do emprego (Tendler 1998, 42).[310] Em virtude da campanha informativa, os prefeitos reconheceram que os resultados positivos do programa poderiam beneficiá-los e aceitaram o novo procedimento de distribuição de cargos, pois:[311]

> "Ao criar uma comunidade informada e exigente, o estado iniciou uma dinâmica na qual os prefeitos eram recompensados politicamente pelo apoio ao programa.

---

[306] Este sistema também é utilizado pelo Ministério da Educação não só para fazer um levantamento do número de crianças fora da escola, como também para identificar os motivos deste problema (Entevista 07/97).

[307] Também a revista *Veja* publicou dados, informando que a taxa de mortalidade infantil no Nordeste e no Brasil como um todo, entre os anos de 1994 e 1996, sofreu uma redução de 100 para 34 óbitos para cada mil crianças nascidas, graças sobretudo à ação de agentes de saúde, de ONGs e ao trabalho de voluntários. Calcula-se que um total de 150.000 pessoas estiveram envolvidas nas diferentes frentes de ações (*Veja* 10/96, 58).

[308] Em julho de 1997, havia, no Ceará, 8.439 agentes de saúde organizados em associações.

[309] Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS.

[310] As supervisoras foram contratadas pelos municípios.

[311] Hospitais, instalações hospitalares e ambulatórios gozam de muito prestígio nos municípios, o que também acaba sendo bem explorado pelos políticos. Não obstante, foi possível oferecer garantias nacionais para o novo sistema, através da descentralização do sistema de saúde estabelecida na Constituição Federal, de maneira que ele pudesse impor-se frente a eventuais resistências políticas (v. Entrevista 06/97).

> Ao fazê-lo, o estado contribuiu para substituir a velha dinâmica de distribuição de cargos por outra, mais voltada para a prestação de serviço." (Tendler 1998, 45).

As experiências mostram que a *divisão de competências* também tem uma grande importância. No caso do PAS, a suficiente margem decisória que foi permitida aos funcionários teve efeitos positivos, pois, desta forma, eles podiam organizar suas atividades com mais flexibilidade e voltar-se para as necessidades dos cidadãos. Ademais, enquanto os projetos eram executados de forma integrada, os "clientes" recebiam uma orientação permanente, de maneira semelhante ao que ocorre com os governos inovadores, de que falam Ted Gaebler e David Osborne nos Estados Unidos (v. cap. 3.2). Simultaneamente, transferiu-se para os cidadãos o controle sobre o comportamento dos funcionários.

A *transferência do controle social para os cidadãos* também apresentou muito bons resultados em relação ao sistema descentralizado de gestão dos recursos hídricos, que passou a ser implantado no Ceará a partir de 1994 pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará - COGERH (v. Quadro 11). Este sistema fez com que os funcionários se sentissem encorajados a enfrentar detentores do poder local, a quem não podiam, até então, negar a utilização de recursos hídricos. Um direitor da COGERH definiu a nova situação com as seguintes palavras:

> "A pressão foi transferida do pequeno vigia do açude para o diretor do COGERH, que é a única pessoa autorizada. Mas ele pode e deve enfrentar essas pressões de prefeituras e proprietários (...). Eu digo, olha, você estava presente na reunião, e ficou decidido isso, ou você não foi, na próxima você se coloca. Nas reuniões tem presença de 500-600 pessoas, a cidade toda. Colocamos o lado técnico e chegamos a uma conclusão (...)."

Com isso, a descentralização não pode significar apenas uma divisão de tarefas de cima para baixo, mas a eficácia de estruturas descentralizadas também depende de uma boa coordenação através de instâncias centrais (v. Tendler 1998, 40 e Arreteche 1996, 44ss.). Isso exige, essencialmente, a mudança dos padrões de relações entre funcionários, técnicos,

prestadores de serviços profissionais, planejadores e os cidadãos afetados pelo problema. Pode ser que nem todos consigam realizar esta mudança, mas muitos entendem-na como um desafio pessoal e uma oportunidade de crescimento pessoal.[312]

Quadro 11: O sistema participativo da gestão de recursos hídricos

Em 1994, uma crise deu origem ao modelo de gestão administrativa de recursos hídricos: durante seis meses, o açude Orós, que devia abastecer 19 municípios, além de Fortaleza[313], registrou apenas 12% de sua capacidade.

Por conta deste problema, realizou-se uma discussão sobre a gestão das reservas hídricas com os consumidores d'água. Os debates deram origem a um sistema de gestão desenvolvido de baixo para cima: o açude é o *centro do processo organizacional* com conselhos gestores, em que consumidores, organizações sociais, instituições governamentais e ONGs encontram-se representados. O *município é o segundo nível*. Aqui são identificados problemas, e instaladas comissões municipais para a gestão dos recursos hídricos.

Por último, *os vales dos rios e as bacias hidrográficas* representam unidades de planejamento e gestão numa fase adiantada do processo, em que se efetua a formação de um comitê (v. Garjulli, Oliveira 1996, 4s.).[314] As decisões sobre a distribuição dos recursos hídricos são tomadas com base em dados técnicos sobre o nível dos reservatórios d'água e correspondem às prioridades que colocam em primeiro lugar o abastecimento da população regulamentado por lei.[315]

Segundo a coordenadora da COGERH, a participação dos consumidores contribuiu para que a região seja entendida como um sistema, o que é visto como a condição para que se discuta o desenvolvimento regional. Afinal de contas, "(...) não se pode discutir o desenvolvimento sustentável, se as pessoas não se entendem como parte de um sistema (...)"[316]

6.3. O apoio à auto-organização de grupos locais: o exemplo do Projeto São José

[312] "Agentes de desenvolvimento" do BNB afirmaram que este empenho pessoal representou um crescimento na vida de cada um deles. Estabelecer contatos pessoais e a participar ativamente do processo era mais prazeroso que ficar apenas à frente do trabalho formal no balcão de empréstimos (Seminário BNB/PNUD, 12/98).

[313] A iniciativa para a criação da COGERH partiu do Banco Mundial no bojo do PROURB, ao exigir um sistema eficiente de gestão para a construção de 40 açudes (Seminário BNB/PNUD, 12/98).

[314] A metodologia desenvolvida a partir das experiências práticas parte das organizações existentes, que são fortalecidas dentro do processo. Requisitos são o respeito mútuo entre os agentes sociais envolvidos e um diálogo permanente para se atingir uma unidade com base em dados técnicos (v. Garjulli 1996, 10).

[315] A participação depende de cada caso. Quando se faz necessário administrar a escassez de água, surgem conflitos, ao passo que diminui a participação, quando há água suficiente.

[316] A organização de uma autogestão está sendo testada pela CAGECE em parceria com o Banco Alemão para a Reconstrução (KfW) em Sobral, como alternativa à privatização do abastecimento d'água e do sistema de esgotos (Nieradtka 1998).

Atualmente, uma das principais fontes de financiamento para projetos de comunidades locais existente no Ceará é o Projeto São José (v. acima).[317] Pode-se solicitar um valor de até US$ 40.000 para projetos nas áreas de produção, infra-estrutura e ação social. Apenas em 1998, investiram-se R$ 49.541.000,00 num total de 1.406 projetos (113,5% do volume total previsto).[318] Com isso, conseguiu-se atender a 106.375 famílias em 1.358 comunidades rurais. De 1996 a 1998, foi possível realizar projetos em 176 municípios (SDR 1999, 1s.).[319]

O PSJ foi concebido como um programa voltado para a demanda, ou seja, as solicitações de projetos devem partir das próprias comunidades locais. A aprovação dos recursos financeiros cabe às respectivas Secretarias Estaduais competentes, mas foram implantados fóruns locais, destinados a prestar orientação no tocante à elaboração dos projetos e a impedir o abuso de poder político. Cabe, a tais fóruns, garantir a descentralização, a transparência e a sustentabilidade do apoio aos projetos. As decisões devem ser tomadas democraticamente, e os projetos devem ser coordenados entre si. Um estudo realizado pela SEPLAN constatou, contudo, que o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) só cumpre sua função em quatro dos onze municípios examinados (SEPLAN 1994, 11s.).

Outros estudos mostraram que, na maioria das vezes, as solicitações de projetos não coincidiam com as necessidades da população. Por exemplo, deu-se prioridade à aquisição de tratores, embora cada agricultor só dispusesse de uma pequena roça a ser plantada. Em um estudo, Rodrigo Berthet cita como uma das causas de investimentos equivocados o autofavorecimento de empresas envolvidas na elaboração das solicitações de projetos, que acabavam formulando os pedidos de acordo com seus próprios interesses (v. Berthet 1996, 61). Além disso, também aconteceram manipulações por parte das empresas, pois algumas delas, já na

[317] O PAPP reformulado é o cerne do "Projeto Nordeste", que abrange componentes como reforma agrária, irrigação, financiamento agrário, comercialização, assessoria, pesquisa e transferência tecnológica (v. Francke 1986, 45).

primeira visita, forçavam as comunidades a aceitar um determinado projeto, para não terem de empreender uma segunda viagem. Eram apresentadas poucas opções de escolha, dando-se preferência a projetos padronizados de produção agrícola. E as empresas escolhiam os investimentos mais caros, com vistas a aumentar seus lucros. Isto acabou gerando erros, como a solicitação (e aprovação) de aparelhos elétricos para lugares onde não havia energia elétrica (v. Berthet 1996, 62) ou de moendas para o fabrico de farinha de mandioca onde sequer se plantava este tubérculo.[320] O caso ideal era que se fizesse uma licitação entre as empresas interessadas, mas, na realidade, o mercado era dividido entre umas poucas empresas, enquanto os grupos locais mal eram informados (idem 61ss.). Sérios problemas surgiram, ao se detectar que algumas empresas se haviam assenhorado de uma parte das verbas, o que levou a SEPLAN a assumir a elaboração dos projetos.

As análises de Rodrigo Berthet e de Carlos Jara, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) mostram que os projetos, com freqüência, também são usados para fins políticos (Jara 1997 (2)).[321] Os prefeitos apresentam as medidas como sucesso pessoal, guardando, para si, uma parte dos recursos.[322] O controle político e a influência do Governo do Estado também são importantes para a seleção dos projetos. O governador Ciro Gomes estabeleceu como área prioritária o fomento à produção e a medidas de geração de empregos (v. Berthet 1996, 25). Enquanto o programa foi divulgado com o título de "Produzir", de forma que outras opções ficaram em segundo plano. A partir de 1995, passou-se a apoiar

---

[318] Em 1998, 88% dos projetos destinavam-se à expansão da infra-estrutura, enquanto 11,6%, eram projetos na área de produção (SDR 1998).

[319] Os oito municípios que compunham a área metropolitana de Fortaleza não foram contemplados por este programa.

[320] Isso foi registrado por uma técnica da SEPLAN em Tejuçuoca, que também informou sobre a existência de um trator utilizado como transporte escolar, além de aparelhos entregues à ferrugem a céu aberto (Entrevista 07/97).

[321] Segundo Berthet, os políticos podem ser divididos em dois grupos. No primeiro, figuram os políticos que temem as associações e usam o projeto da maneira tradicional, enquanto, no segundo, trata-se de políticos que que usam o projeto da maneira inversa, ou seja, para obter apoio de organizações populares. Para todos eles, porém, o programa acaba tendo uma utilidade política, o que os leva a apoiá-lo abertamente (1996, 36ss.).

[322] Não raro, representantes do governo municipal só vêm aparecer no dia da inauguração, para conferir, a si próprios, o mérito do projeto que foi realizado.

prioritariamente a melhoria da infra-estrutura, nomeadamente, a garantia de abastecimento d'água e de energia. Desta forma, em 1996, 37% de 518.845 moradias da zona rural passaram a contar com energia elétrica, uma porcentagem que chegou a 52% no ano de 1998 (idem). Neste mesmo ano, 75,46% dos projetos consagraram-se à expansão da rede de energia elétrica e apenas 7,47, ao abastecimento d'água.[323]

Segundo estudos da SDR, o programa tem gerado uma melhoria do padrão de vida. Com a energia elétrica, as famílias podem instalar motores para o bombeamento d'água e adquirir eletrodomésticos, como geladeiras, televisores, rádios, ferros elétricos etc. (SDR 1999, 39). Ao longo das linhas de transmissão de energia, têm crescido os povoados.

Ressalte-se que as influências quando da escolha dos projetos não corresponde à concepção do PSJ enquanto "demand-driven programm".[324] É daí que Rodrigo Berthet tira a seguinte conclusão:

> "I found that this claim was not na accurate picture of the way in which communities actually make their decisions. Basically, I found that in a significant number of project selection cases, communities were not making their decisions driven by na examination of their own needs and preferences, but by the influence of other actors, such as state government, local government, politicians and private firms. I call this phenomenon "supply-driven demand" to distinguish it from a community-driven demand that the model expects" (idem 10).

Isso leva ao *dilema da questão da propriedade*, pois, se o governo influencia grupos locais a solicitar os projetos que lhe aprazem, no final das contas, a responsabilidade pela

[323] No município de Caridade, por exemplo, financiou-se a rede de energia elétrica das comunidades rurais apenas com recursos oriundos deste programa (Entrevista 07/99).

[324] Diz-se que projetos voltados para a demanda são melhores pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, uma parte maior dos recursos chega os pobres, sem ser consumida pelos órgãos executivos; em segundo lugar, a população carente pode escolher os projetos de que necessitam, de forma que estes, conseqüentemente, correspondem melhor às reais necessidades; em terceiro lugar, a população beneficiada compromete-se a manter o projeto. Desde finais dos anos 80, estes programas são financiados por instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), dentre outros. (Berthet 1998, 6s.).

continuidade das medidas não será assumida nem pelo governo nem pelos próprios grupos (v. idem, 28).[325]

Este tipo de projeto ainda provoca um outro dilema: prescreve-se às comunidades locais, mediante critérios formais detalhados, como deverá ser sua *forma de organização*. Para obterem recursos do PSJ, os grupos locais são obrigados a formalizar sua existência criando uma associação. Além disso, têm de elaborar uma descrição do projeto desejado, destacando metas, população beneficiada, custos de investimento e um cronograma. Quando da execução do projeto, um comitê assume a responsabilidade pela administração dos recursos, ao mesmo tempo em que será fiscalizado por um segundo comitê. Ademais, deverão ser apresentados dados técnicos detalhados, tais como plantas, custos de operacionalização, existência de matérias-primas e de mão-de-obra (SEPLAN 1995).[326]

Estas imposições correspondem aos critérios técnico-administrativos empregados pelas organizações de cooperação e facilitam o controle político a ser efetuado pelos governos. Todavia, os critérios adotados para o apoio a projetos contrariam o princípio da auto-organização, que consiste em conferir o máximo possível de autonomia aos sistemas sociais, evitando impor, de fora para dentro, uma forma de organização. Também neste caso, a prática mostra que a organização de grupos locais não pode ser estimulada através de uma vinculação entre a concessão de recursos e a existência de uma associação formal. Como conseqüência desta imposição, as associações acabaram não apoiando projeto. Ocorreu, na verdade, o contrário: foram criadas associações por causa de projetos, que reproduzem o mesmo clientelismo. Como constatou Carlos Jara existe uma cultura política de lideranças associativistas e "elas reproduzem

[325] Berthet vê a solução na combinação entre oferta e demanda. Para tanto, os técnicos teriam de ser treinados a não forçar a população a optar pelas medidas que eles, os técnicos, preferem (1996, 29/39). Mas as próprias comunidades também deve ser informadas, para poderem tomar decisões autônomas (idem 61/63). Berthet presume, todavia, que nem os políticos locais nem o Governo Estadual têm interesse em perder o controle através do repasse de informações (idem).

[326] O Banco Mundial participa com uma quota de 75%, o Estado e os beneficiados, cada um, com 10 a 15% (SDR 1998, 14).

os mesmos vícios, têm os mesmos instrumentos e as mesmas contradições da cultura política tradicional" (Jara 1996 (3), 40s.).[327]

Assumindo um comportamento paternalista, alguns prefeitos provocaram a criação de um grande número de associações. Observou-se o seguinte: ou estas associações são formalizadas pelos prefeitos, ou os membros de sua direção são ligados a eles. No caso mais extremo, foram criadas associações fictícias, sem que os associados soubessem que delas faziam parte (v. Fontinele Tahim 1996). Vários prefeitos tentaram usar os grupos para conseguirem vantagens, inclusive políticas (v. Robb Taylor 1996, 9).

Um outro fator que contribuiu para estas irregularidades foi a falta de preparo metodológico dos grupos locais, no que tange as diversas tarefas do PSJ, nomeadamente, a escolha dos projetos, a administração dos fundos, a contratação de serviços prestados por empresas, bem como a execução e a manutenção dos projetos.[328] Em muitos casos, as associações não tiveram condições de administrar somas de dinheiro mais vultosas. Em um relatório da SEPLAN, estão documentados casos, em que não havia mais capital de giro para as despesas correntes, de forma que os projetos não podiam ser continuados (Ceará 1994, 14). Um estudo da Comissão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB, Regional Nordeste 1) sobre o PSJ no Ceará concluiu que muitos projetos não foram bem-sucedidos por falta de acompanhamento (CNBB 1998, 17).[329] Já em outros projetos, como os da GTZ ou os do BNB/PNUD, é exatamente o treinamento que fica em primeiro plano. Os grupos recebem instrução sobre o funcionamento de associações sem fins lucrativos e sobre cooperativas, e

[327] Em 1996, foram apresentadas 53 acusações de irregularidades, a maioria referente ao uso indevido do programa por parte do PSDB, visando a influenciar no resultado de eleições. Segundo um diretor da SEPLAN houve "(...) brigas entre facções políticas aliadas e de oposição ao Governo do Estado nos municípios e a falta de informação das pessoas envolvidas no Projeto" (v. O Povo 20.5.1996, e Braga 1996, 97).

[328] Segundo um levantamento, 100% dos projetos do PAPP são considerados não-sustentáveis, por não contarem com nenhuma assessoria técnica (Miranda 1996, 47).

[329] Desde que a coordenação do PSJ foi transferida, em finais de 1998, para a SDR, os funcionários são treinados pelo IICA; além disso, prestam assessoramento, visando à melhoria das técnicas normativa, organizacional e administrativa (SDR 1999, 41).

aprendem a elaborar e a prestar contas referentes aos projetos. Porém, põe-se em questão se processos burocráticos desta natureza não ficariam distante da realidade dos pequenos agricultores. Como aponta Volker Lühr, a introdução de partidas dobradas pode mudar os padrões de relações nas comunidades também de forma negativa. Afinal de contas, enquanto estas se baseiam em confiança mútua, ao contrário, a contabilidade, como o mais importante instrumento regulador de relações econômicas, acaba introduzindo um controle que lhes soa da seguinte forma:

> "[Como] Desconfiança institucionalizada no mundo, onde um indivíduo não conhece o outro, onde, conseqüentemente, 'sem conhecimento das pessoas', são necessários um documento e a validade deste" (Lühr 1987, 122).

Ainda são relatados muitos outros casos semelhantes de conflitos entre os participantes, tendo como ponto de partida sentimentos de desconfiança diante dos presidentes das associações e a maneira como estes lidam com os recursos públicos.[330] Christian Heimpel também pôde averiguar este problema em associações de pescadores cearenses:

> "Em muitas comunidades, os membros do grupo simplesmente desconfiam da honestidade dos líderes locais, inclusive dos diretores das associações comunitárias, enquanto as diretorias destas reclamam da fraca participação de seus membros" (Fontinele Tahim 1996, 16).

Deste modo, o financiamento de projetos revela-se uma estratégia eficaz na divisão de comunidades, impedindo que interesses políticos se organizem. Como constata Wolfgang Kaiser, à medida que as tensões existentes no seio das organizações de agricultores cresciam com o R-PAPP, a gestão dos projetos assumia o primeiro plano, em detrimento da representação de interesses.[331]

[330] Em muitas associações, o presidente assume todas as funções e tarefas (v. Morais 1986, 15).
[331] Kaiser (1994, 64s.), in: Brasilien-Rundbrief 1/94, *A Luta pela Terra*.

Em princípio, o conceito de "projeto" sofreu uma modificação na política de cooperação. Faz uma diferença decisiva saber se este é entendido como um documento que estabelece metas e custos para se obterem recursos financeiros (estrangeiros) ou como "(...) esforço organizado de um grupo, visando alcançar um objetivo e transformar uma situação (...)" (Möller 1992, 69). A distorção deste conceito pode acarretar amplas conseqüências, pois, desta forma, são financiados projetos que não correspondem às necessidades da população.

A comissão da CNBB constatou que muitos agricultores não recebem nenhum tipo de empréstimo, porque não encontram nem apoio técnico nem político. Ao perderem uma colheita, vêem ser-lhes negado o acesso a novos empréstimos. Da mesma forma, são recusados projetos de cooperativas ou de pequenos empresários, por não conseguirem concorrer com a lógica do mercado, que é dominado por empresas maiores (CNBB 1998, 17).

Ao mesmo tempo, poucas organizações de base conseguem encontrar financiamentos adequados para seus projetos. Em geral, iniciativas locais de moradores que procuram solucionar problemas do seu quotidiano necessitam de poucos recursos financeiros. Mas não conseguem acesso a recursos para projetos, porque não conseguem superar os obstáculos burocráticos ou porque são impedidas politicamente de realizarem suas idéias.[332] Normalmente, é sobretudo o apoio a iniciativas populares que produz bons resultados, com a condição de receberem uma boa orientação.[333]

Foram colhidas experiências positivas principalmente com fundos de distribuição de pequenos créditos para microempresários do setor informal, que concedem empréstimos rápidos

[332] Em Prainha (Aquiraz), a administração municipal impediu um grupo de tomar decisões autônomas, visando a resolver problemas que envolviam, dentre outras coisas, a reforma de uma escolinha, a distribuição de filtros e a construção de tanques para lavagem de roupas (Entrevista 09/96).

[333] A maioria dos êxitos obtidos com a organização de comunidades locais se deve a grupos da Igreja. Sobretudo as comunidades eclesiais de base (CEBs) apoiam, há anos, projetos comunitários (v. SEPLAN 1994, 18). Em algumas localidades, a organização social teve como ponto de partida as CEBs, como foi o caso de Jaguaribara e de Redonda (Icapuí). Sobre este tema, v. também o trabalho de Rosemary de Oliveira Almeida, 1992.

e desburocratizados na forma de um "banco popular"[334]. Os microcréditos surgiram em vários bairros de Fortaleza. O mais conhecido até internacionalmente é o Banco Palmas no Conjunto Palmeiras, que é acoplado a um cartão de crédito próprio, o "Palmacard". Este cartão da direito à compras e serviços em estabelecimentos no próprio bairro, com o objetivo de estimular a economia local. Além disso existem outros fundos como o "Fundesol" no bairro Bom Jardim ou o "Barra Crédito" na Praia do Futuro. Incentivado pelas experiências positivas, o Banco do Nordeste lançou também uma linha de microcrédito, o "Crediamigo".

Concluindo nossa abordagem sobre a experiência do PSJ, Carlos Jara vê uma falha elementar na forma de elaboração individual e pontual dos projetos, que não dá margem a uma integração entre as diversas medidas. Deste modo, cada grupo acredita poder montar seu projeto e, com isto, ter uma participação ativa. Só que, no final, a maior parte dos recursos acaba sendo pulverizada entre pequenos projetos, ao invés de serem empregados na modernização das instituições locais e na organização das comunidades (cf. Jara 1997 (2), 219/220). Seguindo esta linha de análise, para Carlos Jara, o que realmente ocorre na estratégia de apoio a comunidades é um processo de desintegração fragmentada e verticalizada dos grupos tratados individualmente. O autor ainda conclui que, através da intervenção de políticos, eles permanecem pré-programados para respeitar e obedecer, mostrando-se, temporariamente, contentes com o pequeno projeto, mas sem terem a oportunidade de tomar conhecimento da ordem global, de se auto-organizar, de construir poder e de trabalhar de forma articulada (cf. Jara 1997 (2) 220).[335]

Quadro 12: A instrumentalização da participação

[334] Um exemplo conhecido é o *Grameen-Bank* em Bangladesh. Gustavo Esteva também faz referências a fundos comunitários no México. Os microcréditos concedidos sem burocracia são aplicados de forma rotativa, e taxa de reembolso dos valores chega a cerca de 95% (v. Esteva 1996, 17).

[335] Para tais programas, vale a experiência de Peter Moßmann: "Projetos formalizados multiplicados sufocam a participação que é estimulada através de buscas, experimentações e contragolpes produtivos" (1994, 130).

O caso do projeto do açude Castanhão mostra como pode ser ambivalente a participação das pessoas diretamente afetadas por grandes projetos governamentais.[336] Durante anos, os moradores do Vale do Jaguaribe se opuseram ao projeto e acabaram sendo envolvidos no processo de planejamento. Uma técnica da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano exprime o êxito desta estratégia:[337]

"Os conflitos maiores foram pela construção da barragem, foi muita luta, mas o processo que foi desenvolvido de discussão de cada etapa quebrou esse tipo de resistência".

Além da participação no processo de reassentamento, com a construção da cidade de Nova Jaguaribara, ganhou destaque o "Grupo de Trabalho Participativo" (MPG), implantado a conselho do Banco Mundial. No MPG, havia representações paritárias das instituições envolvidas no projeto e das populações dos quatro municípios diretamente afetados.[338] Sua tarefa consistia em estabelecer acordos entre os órgãos executores e em esclarecer questões das partes afetadas pelo projeto, através de reuniões mensais.[339] Em geral, as reuniões aconteciam em Fortaleza, mas também havia encontros locais, registrando-se a presença de 200 a 300 pessoas.[340] O MPG é considerado um dos fóruns de participação mais bem-sucedidos, por proporcionar um processo extremamente participativo (Cordeiro 1998, 57s.). Ademais, mostrou-se um instrumento eficaz de participação e transparência na administração do empreendimento público, tanto no processo decisório quanto no processo sistemático de acompanhamento e avaliação, como registrou um documento oficial do Governo.[341]

Em vista dos conflitos normalmente provocados na execução de projetos, a freira e representante dos interesses do município no MPG, considerou uma vitória que se tenha estabelecido um diálogo com o Governo. Mas a inclusão da população local restringiu-se, em última análise, a questões envolvendo detalhes técnicos e financeiros e prestava-se à execução, com o mínimo possível de problemas, do controverso projeto.[342]

Conclusão:

Programas de desenvolvimento da nova geração utilizam a estratégia de apoiar reformas institucionais e, com isso, garantir a continuidade dos programas a longo prazo. Para tanto, faz-se também mister fortalecer a organização das comunidades locais, que deverão ser capacitadas para a execução de projetos. Estas abordagens baseiam-se na idéia de que se pode influenciar, de maneira específica, o desenvolvimento de sistemas sociais. Neste processo, a parcialidade dos assessores impede que se percebam o potencial criativo das pessoas e suas necessidades. A auto-

[336] A construção do Castanhão foi iniciada em 1996 e deverá ser, depois lago artificial da CHESF na Bahia, o maior lago artificial do Nordeste, com uma capacidade para 6,5 bilhões de m^3 de água. Cerca de 10.000 pessoas foram afetadas pela inundação de uma parte do Vale do Jaguaribe, distante cerca de 280 km de Fortaleza, destacando-se a cidade de Jaguaribara, cujos 2.000 habitantes foram transferidos para uma nova cidade construída para este fim.

[337] Os órgãos IDACE e DNOCS, encarregados da mudança da população para a nova cidade e das indenizações, mantêm escritórios locais.

[338] V. regulamento interno dos MPGs, de 18.7.1995.

[339] O processo foi documentado em 2.000 páginas, gravado e filmado em vídeo.

[340] Não se pode falar aqui de uma participação. Nas reuniões, apenas se esclareciam questões técnicas, numa linguagem que a população quase não entendia. Apenas em casos isolados, eram feitas perguntas sobre compreensão geral.

[341] Documento da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, sem data.

[342] V. as atas referentes às reuniões de 01 a 10/96 e às reuniões locais de 02 a 04/97.

organização abrange a decisão dos membros de um sistema social acerca de prioridades que são apoiadas, mas não impostas, por instâncias externas.[343] Dificilmente, os programas desenvolvidos conseguem fazer jus a uma abordagem desta natureza. Afinal de contas, as instituições não se sentem responsáveis pelas conseqüências após a execução das medidas, pois, terminado um programa, normalmente deixam as comunidades locais entregues à sua própria sorte, quando estas, neste ínterim, já perderam sua capacidade de auto-organização. Por outro lado, devido à forte dependência que se registra no seio das pequenas comunidades nordestinas, faz-se mister a intervenção de atores externos.[344]

É difícil constatar a diferença qualitativa dos novos conceitos em relação às estratégias tradicionais de cooperação internacional. Segundo Thomas Bierschenk, alguns autores conseguiram mostrar:

> "(...) como o fracasso de uma determinada tecnologia intervencionista normalmente conduz a um outro projeto com uma outra tecnologia. Passado algum tempo, também esta nova tentativa fracassa, fazendo com que se retome a abordagem original: o fato de ela antes ter fracassado já foi esquecido – na verdade, não pelos agricultores, mas pelas instituições de cooperação internacional e seus especialistas (...)." (1993, 18)

Não se trata de saber, aqui, se as instituições de cooperação internacional realmente são incapazes de aprender ou se apenas parecem sê-lo, em virtude de sua postura reservada perante a opinião pública. A distância entre as estratégias globais e os processos locais de aprendizagem continua a ser, no mínimo, tão grande quanto antes (cf. Leroy 1997, 21).

[343] Majid Rahnema distingue entre formas de participação espontâneas ou auto-escolhidas e formas manipuladas, através das quais as pessoas são levadas a agir de acordo com os interesses de terceiros, sem se dar conta do fato (1993, 249).

- 7 -

Democratização e Gestão Compartilhada em nível local

A raiz da crise ecológica em nível institucional consiste na alienação de comunidades locais quanto a seus direitos e a sua participação nas decisões sobre problemas ambientais. A fim de parar a derrocada ecológica, é preciso fortalecer os direitos locais. Cada município provido de direitos e deveres representa um novo elo na ordem global para os assuntos relativos ao meio ambiente.

Vandana Shiva

O município é o espaço político que deverá ser fortalecido no contexto dos esforços envidados para um desenvolvimento sustentável. Para tanto, a descentralização da administração pública abre novas perspectivas no Brasil.

Em seu Artigo 1°, a Constituição Federal de 1988 afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, conferindo aos municípios ampla autonomia para assumir tarefas públicas.[345] Algumas administrações municipais aproveitam as margens de ação existentes e optam pelo caminho da inovação, visando à melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos. Entretanto, a maioria dos municípios também depende dos recursos orçamentários oriundos do Governo Federal e das respectivas administrações estaduais, o que lhes restringe a capacidade de formular uma política própria.

Ainda se mostra muito incipente o processo de discussão sobre as novas tarefas, sobre as reformas da administração municipal e sobre uma participação mais intensa dos cidadãos. Por conseguinte, este capítulo apenas poderá demonstrar de maneira geral que estratégias governos municipais seguem com vistas ao desenvolvimento local e em que medida fazem jus – ainda que,

---

[344] Segundo um estudo realizado por Horácio Martins Carvalho e Eduardo Bezerra sobre "Participação e Cidadania" no âmbito do Projeto Áridas (v. Miranda 1996, 47).

[345] A Constituição Federal de 1988 confere aos Municípios ampla autonomia para resolver assuntos locais (BRASIL 1998, Art 29-31) e é complementada pelas leis federais e estaduais. Cabe aos municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, organizar e suprimir distritos, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e prestar serviços de atendimento local à saúde da população (Huf 1991, 220).

na maioria dos casos, sem uma relação direta – ao apelo lançado pela Agenda 21 aos governos locais, no sentido de desenvolver em conjunto com os cidadãos estratégias locais para solucionar problemas que afetam a coletividade (cf. BMU 1992, 217).

7.1. Descentralização e desenvolvimento municipal

De acordo com a Constituição Brasileira, o município é a terceira instância autônoma na organização político-administrativa do Estado brasileiro.[346] Na esteira da descentralização dos serviços públicos, novas tarefas foram transferidas para as administrações municipais, sobretudo na área social (Educação, Saúde e Ação Social). Este processo está ligado à ampliação da autonomia da administração municipal, abrangendo reformas nos campos administrativo, jurídico e político, bem como a reestruturação dos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade (cf. Leão de Andrade 1996, 130).

As mudanças constitucionais desencadearam uma nova dinâmica nos municípios rurais que, sobretudo no Nordeste, viviam um estado de estagnação devido à decadência da agricultura.[347] Ademais, a crescente urbanização e a expansão das estruturas de informação e de comunicação trazem novos impulsos, inserindo na Economia regional e nacional municípios situados a uma grande distância dos centros urbanos. A reestruturação do Governo (descentralização) e a transferência de tarefas públicas para a esfera municipal (municipalização) oferecem chances para a construção de um novo modelo de desenvolvimento. Segundo Marlova Jovchelovitch e Flávia Goulart Franco, estes programas mostram que a força da cidadania se encontra no município. O cidadão nasce no município, ali vive, constrói sua história e exerce seu

[346] Constituição 1988, Art. 18.
[347] A decadência da produção de algodão, ocorrida devido a pragas e ao fomento dado à indústria têxtil no Sudeste do país, também trouxe prejuízos a outros segmentos da Economia agrícola (v. Barcelar 1996, 111).

controle social. Para as autoras, a municipalização também representa uma forma de organizar a gigantesca tarefa do Estado. Assim, a descentralização permite também uma maior racionalidade, agilidade e eficiência (cf. Jovchelovitch/Goulart Franco 1997, 32).

Seguindo esta mesma linha de pensamento, descentralização não significa uma mera:

> "(...) transferência de ações e serviços aos municípios por meio de repasse de recursos (...). Envolve todos os cidadãos organizados e conscientes, ao lado das organizações e instituições que assumirão co-participadamento aos serviços em nível local. (...)" (Câmara P. Lopes 1996, 30)

Do ponto de vista histórico, o reconhecimento dos municípios como terceira instância político-administrativa, que aconteceu de forma cíclica, remonta à introdução do sistema federativo na República Velha (1889-1930). Enquanto as oligarquias rurais, na virada do século XIX para o XX, exerciam um forte controle sobre o Governo, passou-se a dar um maior relevo ao sistema descentralizado através da criação dos partidos políticos e do sistema representativo (cf. Ferreira 1995, 8ss.). Durante a ditadura militar (1964-1985), mais uma vez instalou-se uma centralização de poder, e os governos locais se tornaram gestores da política nacional. Mais da metade das receitas tributárias fluía diretamente para os cofres do Governo Federal, tornando os prefeitos "pedintes", buscando verbas para a realização de obras e serviços (cf. Câmara P. Lopes 1996, 32).

Desde o retorno à democracia, vem-se registrando um fortalecimento da autonomia política dos municípios. O discurso do movimento pelo restabelecimento do poder municipal destacava: "As pessoas vivem nos municípios. Estado e União são meras abstrações (...)" (Câmara P. Lopes 1996, 32). Nesse sentido, o Artigo 23 da Constituição Federal prevê uma lei complementar visando a fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Até a presente data, tal lei ainda não foi promulgada (cf. Ferreira 1995, 8ss, Tinôco 1998, 74). A falta de integração e de coordenação entre as esferas governamentais

resulta em desvantagens para as administrações municipais, que são confrontadas diretamente com as necessidades da população e não podem se esquivar de suas responsabilidades. Simultaneamente, as administrações dos municípios nordestinos de pequeno e médio porte se vêem praticamente impossibilitadas de encontrar soluções adequadas para fazer face às necessidades prementes de uma grande parte de seus cidadãos. Não dispõem de recursos financeiros nem humanos suficientes nem de estruturas político-administrativas para uma descentralização efetiva de suas tarefas (cf. Leão de Andrade 1998, 134).

Dos mais de 5.000 mil municípios brasileiros, cerca de 90% têm menos de 50.000 habitantes. No Ceará, apenas cinco de seus 184 municípios têm mais de 100.000 habitantes, dentre os quais três se encontram na área metropolitana de Fortaleza. Apenas dezoito municípios têm mais de 50.000 habitantes (v. IPLANCE 1994). Com a descentralização, houve um aumento do número dos pequenos municípios, sem que se registrasse o fenômeno de fusão ou formação de consórcios municipais como se vê na Europa, mas sim a criação de novos municípios, que conseguiram se emancipar graças à simplificação das leis (v. Tinôco 1998, 73). No Ceará, foram criados 32 novos municípios entre os anos de 1985 e 1995, fazendo o número total de municípios saltar de 152 para 184.[348] Muitos dos novos municípios são criados em virtude de disputas políticas e praticamente não dispõem de estruturas econômicas próprias, necessitando ser sustentados financeiramente através de verbas federais e estaduais, bem como de diversos convênios.

Não obstante, há casos em que é necessário a emancipação dos distritos.[349] Com freqüência, as localidades que se encontram mais distantes da sede do município ficam entregues a sua própria sorte. Sob este ângulo, a criação de uma administração autônoma pode trazer bons

[348] Em 1823, existiam no Ceará apenas 18 municípios; na virada do século XIX para o XX, já eram 78, e entre 1940 e 1960, o número total de municípios passou de 84 para 141. Em 1940, existiam 1.574 municípios no Brasil; os dados para 1997 calculam um número total de 5.507 municípios em todo o país (IBGE 1998).

resultados, ainda que venha a acarretar um aumento das despesas públicas. Como meio de redução dos custos, existe a possibilidade de alianças regionais visando à criação de consórcios municipais, com o fim de realizar tarefas comuns aos municípios envolvidos, como p.ex. um sistema de transportes ou um serviço de coleta de lixo. No entanto, a cultura política praticada sobretudo no Nordeste impede que isso seja realizado. Em seus municípios, os políticos conseguem ganhar destaque, enquanto em consórcios de municípios teriam mais dificuldades em personalizar sua atuação político-administrativa.

Embora a nova Constituição Brasileira preveja uma distribuição unificada das receitas tributárias entre os diferentes níveis de Governo, as verbas públicas registraram uma redução real através de juros e também dos cortes realizados nos investimentos diretos da União. Enquanto em 1988 a quota de impostos sofreu um aumento de 11% para 16% do orçamento nacional, houve uma queda nos investimentos feitos no Nordeste em relação aos estados mais ricos do Sul e do Sudeste (cf. Soares 1998 (2), 11). Uma parte das transferências depende das receitas de impostos arrecadados pela União, que são repassados aos municípios de acordo com o número de habitantes.[350] A outra parte depende de negociações – e, conseqüentemente, da elaboração de projetos, da filiação partidária e de alianças políticas. Desta forma, governar passou a significar adaptar as medidas governamentais previstas à disponibilidade de verbas oriundas da União. Por conseguinte, as administrações municipais acabam realizando ações pontuais, sem fazer planejamentos a longo prazo (cf. Leão de Andrade 1998, 126s). Uma conseqüência desta prática é o fato de alguns projetos não corresponderem às necessidades dos municípios, de forma que, ao invés de se construir uma escola, por exemplo, constrói-se um hospital ou uma ponte, se isso for

[349] Quando ocorre a emancipação de distritos com boas condições de desenvolvimento, como foi o caso do distrito industrial de Maracanaú ao se desligar do município de Maranguape, isso pode trazer prejuízos ao outrora município-sede.
[350] Os municípios de menor porte têm no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) praticamente sua única fonte de financiamento; por esse motivo, desvios mínimos já representam um risco para o planejamento orçamentário destes municípios.

financiável através de algum programa ou de algum contato pessoal com algum ministro.[351] Posteriormente, os projetos realizados são propagados por prefeitos e deputados como seus próprios êxitos, para, desta forma, confirmar sua autoridade e seu poder (cf. Braga 1998, 196).[352] A dependência financeira faz com que as administrações municipais – e, por conseguinte, também seus cidadãos – se vejam expostas a um jogo político, através do qual é definida a distribuição dos recursos públicos. Estas decisões são tomadas através de acordos entre diversos segmentos, tais como:

> "(...) governadores, parlamentares, empresas lobistas ou representantes da burocracia pública que facilitam o acesso aos recursos em troca de apoio político ou de um percentual dos recursos negociados, em um contexto onde o clientelismo e a corrupção se misturam" (Leão de Andrade 1998, 133)

Ilza Araújo de Andrade destaca como estratégia para a ampliação da margem de ação autônoma a criação de uma estrutura produtiva que garanta ao município recursos financeiros próprios, além de uma estrutura administrativa sólida, que facilite o planejamento e o acesso a fontes de financiamento. Deste modo, pode-se expandir a autonomia política que, por seu turno, depende do grau de organização dos municípios. Por fim, o processo de descentralização tem continuidade no seio da administração local, com efeitos sobre os espaços comunitários (v. idem, 134).[353]

As condições para o desenvolvimento de uma Economia autônoma são muito diferenciadas nas diversas regiões e nos diversos municípios. É quase impossível prever os efeitos da internacionalização do mercado local e a integração no sistema econômico

[351] Dá-se prioridade a medidas estruturais visíveis, como a construção de prédios, praças e estradas, em detrimento de projetos nas áreas de Educação e Saúde, pois estes são mais fáceis de se "vender" durante as campanhas eleitorais.
[352] Segundo José Arlindo Soares, do Instituto Josué de Castro, em Pernambuco, a relação existente entre o orçamento municipal e o orçamento geral mostra o grau de dependência dos municípios, ou seja: "quanto mais pobre o estado ou o município, mais dependente é de recursos transferidos para financiar suas necessidades de gasto (...)" (Souza Santos, Reginaldo, in: Soares 1998 (2), 27). As situações mais críticas são encontradas no Ceará, em Pernambuco e na Paraíba.
[353] A descentralização deve estar vinculada a um Governo central fortalecido que mantém coeso e coordena o todo, como mostramos no Capítulo 1.3. (v. Arreteche 1996, 44ss.).

internacional.[354] O sistema econômico de cidades de pequeno e médio porte reduz-se à agricultura, ao comércio e ao artesanato em pequenos volumes, bem como à pesca nos municípios litorâneos. Na maioria dos municípios rurais, a estrutura produtiva baseia-se em micro e pequenas empresas, dependendo fortemente da administração pública (ibidem 133). As receitas são reduzidas e, em geral, deixa-se de arrecadar tributações, para não enfrentar o provável custo eleitoral (ibidem 133, com referência a Nunes).

Apesar das consideráveis somas de recursos já disponibilizados pelo Governo e que desapareceram na região sem deixar vestígios, a falta de verbas foi considerada o principal obstáculo ao desenvolvimento dos municípios pobres do Nordeste durante muito tempo. Agora, a questão da eficiência da administração ganhou maior destaque. Os exemplos de prefeituras bem-sucedidas, independentemente de sua situação financeira ou de sua orientação política, contribuem para mostrar que a boa condução do governo, a capacitação de funcionários públicos e o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis são fatores fundamentais.

Depois de a centralização ter causado, durante muito tempo, um forte enfraquecimento dos governos locais, agora se faz necessário fortalecer os municípios, para que sejam capazes de criar uma política de autonomia. Isso também diz respeito à questão da distribuição dos recursos, pois os municípios são responsáveis pela prestação da maior parte dos serviços públicos, mas as decisões referentes à distribuição dos recursos continuam a serem tomadas pelo Governo federal em Brasília. Por outro lado, muitos políticos municipais têm consciência de que os recursos não podem ser aplicados de maneira eficaz, se antes não forem criadas as estruturas necessárias em nível local. Seguindo essa linha de pensamento, o prefeito de Sobral distingue entre tarefas que

[354] Por exemplo, em cidades como Quixadá, produtos oriundos do Paraguai e da China, com seus baixos preços, inibem a produção local, e a tradicional fabricação de sandálias de couro é prejudicada pelas sandálias de plástico que invadem as feiras e mercados.

podem ser solucionadas pelos próprios municípios e tarefas que demandam um financiamento através de recursos federais.[355]

Com isso, a qualidade de vida nos municípios não depende mais somente do crescimento econômico, como mostram muitos exemplos de desenvolvimento local (cf. Jara 1996 (2), 29). Fatores imateriais, tais como uma administração ineficiente, condições democráticas, nível educacional e grau de informação da população, bem como a vida cultural e religiosa, ganharam importância. Os cuidados com as crianças e os jovens, com o meio ambiente e com a preservação do patrimônio histórico, bem como o incentivo de atividades culturais e esportivas, todos estes fatores contribuem indiretamente para o bem-estar material. Administrações municipais que se destacam por suas conquistas nestas áreas não apenas obtêm mais recursos através de programas do Governo Federal e de muitas organizações internacionais como também conseguem atrair investimentos privados.[356] A instalação de novas indústrias, incentivada pelo Governo do Estado, é vista por alguns municípios apenas como uma estratégia de curto prazo para uma atenuação da situação (cf. Cap. 4.3.). Fatores como uma população trabalhadora e criativa, a cultura do artesanato e recursos naturais, dentre os quais se destacam terra e água, são considerados por municípios como Caridade e Maranguape um potencial para, a longo prazo, se garantir um sistema econômico com a maior autonomia possível.

Os desafios lançados aos governos municipais consistem sobretudo na reforma da administração local, a fim de se cumprir com as novas tarefas. As reformas iniciam com a opção feita pelas autoridades eleitas por um outro modelo de desenvolvimento que seja auto-sustentado. Isso significa que os responsáveis pelas decisões na esfera municipal não deverão mais se deixar levar pelos interesses de grupos privilegiados, mas pelas necessidades de seus cidadãos que

[355] Palestra realizada no âmbito do fórum "Municípios e meio ambiente – desafios e responsabilidades", promovido pela Fundação Konrad Adenauer em maio de 1999.

deverão ser incluídos no processo. Para tanto, como afirma Marcos Rolim (1997, 46) é necessário que nossos governantes façam uma escolha: ou são a força motora da reprodução dos privilégios de nossas elites, que transformam o Estado em um instrumento privado, ou colocam o aparelho do Estado a serviço de toda a Sociedade; é necessário que mostrem sua indignação em relação a estes privilégios e que lutem por justiça. Ainda segundo Rolim, trata-se de um desafio muito complexo, mas a opção inicial seria muito simples.

7.2. **Reformas do governo municipal e introdução da gestão**

Via de regra, reformas municipais têm início com a vitória eleitoral de uma nova geração de políticos. Estes se vêem diante da tarefa de reformar a interação dos diversos atores locais, a qual, durante muito tempo, esteve regulada através de determinadas regras, servindo para manter o *status quo* e garantir os privilégios das elites locais. Destas elites, fazem parte os próprios prefeitos e suas famílias, os membros de sua administração municipal, os funcionários administrativos, os vereadores, os políticos dos diversos partidos, bem como empresários, dentre os quais comerciantes e latifundiários.

Nas eleições municipais de outubro de 1996, a gestão compartilhada fez parte do discurso campanha eleitoral de alguns candidatos.[357] Poucos são os que conseguem, todavia, pôr em prática esta promessa política, pois as condições existentes em cada município são muito distintas. Como um dos municípios que buscaram um novo caminho, é apontado Icapuí, situado no litoral sul do Ceará e que conta com 15.664 habitantes. Administrado pelo PT desde 1986, Icapuí ganhou notoriedade internacional, ao ganhar o prêmio "Criança e Paz", que lhe foi

[356] Sobral e Maranguape, por exemplo, figuravam na lista das 30 melhores cidades para investimentos no Brasil (*O Povo*, 12.1.1998).

concedido pelo UNICEF no ano de 1991.[358] Um outro exemplo é Santana do Acaraú (22.448 habitantes), situada no norte do Ceará.[359] Nestes municípios, a eleição de novos políticos para o cargo de prefeito significou retirar do poder famílias que já reinavam absolutas há décadas.[360]

O início do processo de reforma depende essencialmente da firmeza pessoal do prefeito perante às resistências.[361] A título de exemplo, o prefeito de Santana do Acaraú foi acusado de não ouvir as pessoas esclarecidas, preferindo dar ouvidos aos "caboclos" (v. Carvalho da Silva 1994, 5). Tanto neste município quanto em Icapuí, houve disputas envolvendo as próprias famílias dos prefeitos (v. Cirilo 1996, 56).

O prefeito desempenha um papel central, por representar, longe dos centros políticos, o único poder local personificado, o que o prefeito de Icapuí designa como algo quase "místico". Por outro lado, o Governador do Estado ou o Presidente da República existem apenas como abstrações (v. Teixeira 1997, 2). Todos os problemas são levados diretamente ao Prefeito, seja a queda de uma ponte, uma casa alagada, a necessidade de um medicamento, um par de óculos quebrados ou quaisquer outras dificuldades com que indivíduos ou grupos se vejam confrontados.

Apesar ou exatamente por causa de seu *status* social, o prefeito é extremamente vulnerável. Conflitos políticos com os vereadores podem levar o prefeito a ser deposto do cargo, ele pode ser vítima de denúncias, como fraude eleitoral, caso as reformas administrativas contrariem interesses conservadores. Com base na Lei 201/67, que prevê a punição de prefeitos que cometerem atos ilícitos, qualquer prefeito, por mais honesto que seja, pode ser deposto de seu

---

[357] Num levantamento realizado pela autora em parceria com o IPLANCE em 1997, 39 de um total de 60 municípios declararam que a participação é um princípio de sua administração.

[358] Para Soares/Gondim, a participação na definição da política local, iniciou com a vitória dos partidos de esquerda e centro-esquerda em metrópoles como Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre em 1985. Em 1988, o PT introduziu o orçamento participativo, conselhos populares e parcerias em mais de 40 cidades de médio e grande porte (1998, 64ss.). Também as administrações locais conduzidas por outros partidos, como foi o caso de Lajes, Londrina e Santos, resolveram experimentar estes métodos e processos (v. Dowbor 1996, 68).

[359] IBGE 1996.

[360] Em Icapuí, um grupo de estudantes fez uma campanha que levou à emancipação do distrito antes pertencente ao município de Aracati (v. Almeida 1993 (2), 10).

cargo.[362] Por outro lado, os cidadãos não têm como controlar as autoridades, de modo que alguns prefeitos acabam deixando como herança para seus municípios dívidas que atingem a casa dos milhões de reais.[363]

No processo de modernização da administração municipal, o prefeito assume um papel difícil, pois, como aponta Ladislau Dowbor (1998, 8), não se reduzindo apenas ao papel do gestor, o prefeito acaba transformando-se num empresário, que é capaz de estabelecer parcerias, obter recursos e promover o desenvolvimento.[364]

Ademais, o prefeito também é o chefe de uma equipe governamental e iniciador de processos coletivos de aprendizagem. Outra qualidade desejável para um prefeito é uma postura ética que sirva de base para valores como a solidariedade, a responsabilidade e a honestidade (cf. Leão de Andrade 1996, 8).[365]

A situação inicial encontrada por muitos prefeitos ao assumirem o cargo em municípios de pequeno e médio porte, mas às vezes também em cidades maiores, é marcada pela descontinuidade da organização institucional, pelo abuso de poder e pelas disputas político-partidárias.[366] Amiúde, informações e dados são destruídos pelos antecessores antes de passarem o cargo ao novo prefeito. Muitas vezes, o orçamento municipal se encontra abarrotado de dívidas muito elevadas. Para se construir uma administração e poder sair desta situação, é importante que

---

[361] A margem de ação para reformas aumenta quando o vice-prefeito assume o cargo e pode agir sem respeitar os compromissos políticos. Isso aconteceu, p.ex., em Maranguape e em Boa Viagem.

[362] Em 1996, treze prefeitos foram impedidos de continuar no cargo (v. O Povo, 3.3.1997). Em compensação, os deputados estaduais e federais raramente são controlados e gozam de uma grande imunidade política no tocante a persecuções criminais.

[363] Em Caucaia, por exemplo, a dívida alcançava a casa dos R$ 4.000.000,00 (DN 14.4.1997), em Icapuí, R$ 1.000.000,00 (Cirilo 1996).

[364] Dos 184 atuais prefeitos cearenses, apenas doze são mulheres. Alguns continuam a exercer, paralelamente, suas profissões, como é o caso sobretudo de médicos, empresários e fazendeiros (Ripardo 1995, 15). De acordo com os levantamentos próprios, de 60 prefeitos, 16 eram médicos, 12 comerciantes, 10 fazendeiros e 4 empresários.

[365] É difícil encontrar prefeitos que reúnam todas as qualidades necessárias. Por isso, personalidades carismáticas, capazes de formar uma ampla base política, nem sempre são bons administradores, da mesma forma que também vale a afirmação contrária.

[366] Há relatos de casos em que os sucessores encontraram o prédio da prefeitura fechado e registraram inclusive a falta de objetos que faziam parte do acervo público. Às vezes, municípios recém criados precisam funcionar primeiramente na casa do prefeito, caso ainda não existam instalações adequadas.

os cargos de primeiro escalão sejam ocupados por pessoas qualificadas e que se forme um bom quadro de funcionários. Nesse contexto, a falta de pessoal qualificado destaca-se como um problema generalizado. Municípios situados próximos à capital têm mais acesso a pessoal com boa formação profissional (médicos, professores etc.). Já os municípios mais distantes da capital são obrigados a recorrer aos funcionários existentes *in loco*, o que nem sempre precisa ser visto como uma desvantagem, se estes dispuserem da qualificação necessária ou forem treinados.[367] Em Icapuí, ao ser criado o Executivo municipal, recorreu-se a pessoas que se haviam qualificado através de atividades da Igreja católica. Além disso, foram mobilizados amigos e antigos moradores da região.[368]

Ao organizar suas equipes de funcionários, um número crescente de prefeitos vem rompendo o tradicional esquema de nepotismo. A convocação das primeiras-damas para a administração de tarefas sociais ou financeiras e o preenchimento de outros cargos com parentes sempre levou a práticas amadorísticas, emprestando às administrações municipais um caráter familiar e contribuindo, desta maneira, para o abuso dos bens públicos (cf. Sá Gadelha 1996, 15).[369]

A descentralização de tarefas públicas exige a autonomia de diversos setores e a criação de estruturas flexíveis para o aceleramento de processos de trabalho. Nesse contexto, o processamento de dados possibilita o controle interno, enquanto a implantação de conselhos municipais propicia o controle externo por parte da sociedade, reduzindo-se assim o abuso de poder. Mas descentralização não significa perda de poder por parte do prefeito. Na verdade, através da descentralização o prefeito é liberado da responsabilidade exclusiva de apresentar os

[367] O trânsito entre os municípios e Fortaleza é intenso, pois muitos técnicos, mesmo aqueles oriundos dos próprios municípios, acabam tendo vínculos familiares na capital.
[368] Dentre outros, um psicólogo do Rio de Janeiro deslocou-se para Icapuí, onde assumiu a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Um médico formado em Cuba implantou no Ceará as experiências aprendidas com os chamados "médicos descalços" (Cirilo 1996, 56).

resultados das ações governamentais, na medida em que a divide com seus secretários, com os funcionários e com os cidadãos (cf. Ripardo 1996 (2), 5ss.).[370]

Um outro passo no processo de reforma administrativa municipal consiste na redução do aparato administrativo, que o sistema clientelista ajudou a crescer desmesuradamente. Principalmente em pequenos municípios, a prefeitura ainda é o patrão que mais emprega. É comum que medidas impopulares, como a eliminação de cargos ocupados por dois funcionários ao mesmo tempo ou existentes apenas no papel (os chamados "cargos-fantasmas") e a abertura de concursos públicos para a lotação dos diversos cargos, sejam o estopim de conflitos.[371]

Além de existir um número demasiado grande de funcionários públicos, também falta, por outro lado, pessoal qualificado no nível governamental intermediário, por se ter dispensado pouca atenção, durante décadas, à formação profissional e ao treinamento de técnicos (v. Pfeiffer 1999, 12; Gurjão 1996, 11s.). Desmotivados pela má reputação e pelos baixos salários, muitos funcionários se dedicam a carreiras paralelas, enquanto aguardam a aposentadoria. Devido às estruturas hierárquico-funcionais e às relações utilitaristas, são colocados obstáculos que impedem a produtividade e o desenvolvimento dos potenciais dos funcionários (v. Gurjão 1996, 31). Por esse motivo, dentre as primeiras tarefas da reforma das administrações municipais, não se deverá pensar apenas em qualificar profissionalmente os funcionários, mas também em motivá-los, valorizando suas atividades e melhorando sua imagem, "(...) satisfazendo a necessidade de auto-realização de sua grande reserva humana e devolvendo-lhe sua auto-estima (...)" (Gurjão 1996, 29).[372]

---

[369] No Ceará, as primeiras-damas estão organizadas em uma associação própria (APDMECE), visando à troca de experiências e a tarefas de coordenação.

[370] O prefeito de Canindé recomenda a municípios menores descentralizar setor por setor (v. Ripardo 1996, 7).

[371] Por exemplo, em Caridade (15.000 habitantes), reduziu-se o número de funcionários municipais de 700 para 500, pois duzentos funcionários tinham um outro emprego ou puderam ser integrados em projetos do Governo (Alfabetização Solidária, Frentes de Trabalho) (v. Coelho in: Revista Mandacaru Ano II, n° 19, julho de 1996, pág. 10ss.).

[372] Também os treinamentos no âmbito de projetos, como foi descrito no Capítulo 6, contribuem para a valorização dos funcionários.

Para atender a esse procedimento, é necessário pautar-se por valores e princípios éticos, como a introdução de critérios objetivos para a concessão de subsídios, orientar a atividade administrativa através de medidas preventivas e ter como meta a melhor aplicação possível dos recursos disponíveis (cf. Cap. 3.3.). Nesse sentido, José Arlindo Soares e Linda Gondim chamam a atenção para o fato de a eliminação do clientelismo não depender apenas de um ato de vontade do prefeito, afinal de contas, um tal ato somente pode ser realizado quando a estrutura administrativa está tão bem organizada, a ponto de as decisões que tocam, direta ou indiretamente, a população, serem tomadas independentemente de ações individuais, seja de políticos ou de funcionários da prefeitura. Para os autores, esta questão está relacionada à infra-estrutura organizacional e ao preparo técnico, ético e político dos funcionários, e não daqueles em cargos de confiança (cf. Soares/Gondim 1998, 69).

Funcionários engajados, que entendem as dificuldades como desafios pessoais e procuram fazer o impossível para superá-las, podem ser encontrados inclusive nos municípios de menor porte, motivo pelo qual se deve dar uma atenção especial a estes.

Para o sucesso da reforma administrativa também é preciso o apoio dos vereadores, que podem dificultar o trabalho do Executivo municipal – por exemplo, através da aprovação de leis ou do orçamento municipal. Em Icapuí, várias vezes, as propostas orçamentárias foram rejeitadas. O prefeito foi obrigado a decretar estado de emergência para conseguir governar, após se terem esgotado as possibilidades de diálogo (v. Cirilo 1996, 79). Os prefeitos interessados em reformas vêem-se confrontados com o dilema de, por um lado, dependerem de uma boa relação com os vereadores, bem como de alianças com outras instâncias político-administrativas. Por outro lado, não podem evitar conflitos com aqueles interessados em manter o *status quo*.

Os representantes políticos são beneficiários do sistema clientelista e têm pouco interesse em eliminar seus privilégios. Por razões ideológicas, é difícil explicar estas suas posturas, pois

como descreve o antigo prefeito de Icapuí, o PT às vezes tinha a maioria na Câmara de Vereadores, mas esta maioria se perdia, quando os vereadores não obtinham nenhuma vantagem e, por isso, mudavam de partido (Cirilo 1996, 79). Tentativas de convencer os vereadores a não utilizar um ambulatório ou medicamentos para fins políticos normalmente são condicionadas a longas disputas. Isso não diz respeito apenas à postura dos políticos, mas também à da clientela. Como descreve José Aírton Cirilo, prefeito de Icapuí de 1986-89 e de 1993-96:

> "(...) a quebra desses hábitos profundamente enraizados, procurando criar uma consciência cidadã na população, é um processo longo, gradual e, muitas vezes, traumático. São vários os fatores envolvidos. Os laços de parentesco, que pesam profundamente numa cidade pequena. A pobreza que gera um estado de carência constante. O assistencialismo e o paternalismo acabam sendo incorporados pelo senso comum como o "modo de ser" natural das relações com o poder público. E some a tudo isso a desconfiança com relação ao PT (...)" (cit. a partir de Almeida 1993, (2) 40).

Aqui ficam claras as distorções do sistema democrático representativo (Jara 1996 (3), 19; v. Cap. 3.1.). A postura dos políticos profissionais perante determinados grupos apenas aparenta uma motivação político-partidária. Uma vez que os candidatos não têm vínculos fixos com os partidos, antes e depois das eleições é comum ocorrerem trocas de partido, fato que os eleitores dificilmente conseguem acompanhar. É por isso que estes se orientam muito mais pela pessoa de determinados candidatos ou por recomendações, e não pela filiação partidária. A lógica durante a campanha eleitoral é ditada pela questão sobre quem tem algo a oferecer aos necessitados (v. Leão de Andrade 1998, 139). Por este motivo, "o eleitor que votou em Lula para presidente contra a orientação dos poderosos locais não repete a rebeldia no âmbito de eleições municipais" (idem).

Em alguns casos, comunidades locais assumem a filiação partidária de um candidato que se tenha revelado um benfeitor perante elas e continuam identificando-se com o partido deste, mesmo quando não existe uma afinação ideológica e quando isso traz desvantagens para a

comunidade devido a novas circunstâncias políticas.[373] Às vezes, por exemplo, é dificultado o acesso à água ou a outros recursos naturais, embora os partidos de direita e os de esquerda tenham mais coisas em comum do que imaginam, como afirma Celeste Cordeiro (cf. Cordeiro 1998, 66).

Assim como o sistema partidário, também se deve analisar a fundo a *função da Câmara Municipal*, instituída pelos portugueses como componente da estrutura político-administrativa ainda no período colonial. As Câmaras Municipais tornaram-se instrumentos privados de poder de determinados *lobbys* que decretam leis em seu próprio favor. À medida que o sistema se foi modernizando, o poder foi-se deslocando cada vez mais em benefício do prefeito e de sua máquina administrativa, a ponto de a Câmara Municipal, hoje em dia, já ter perdido muito de sua função legislativa. Os vereadores impedem a adaptação das bases jurídicas municipais às determinações contidas na Constituição Federal brasileira ou à atividade dos conselhos municipais que são vistos como concorrentes. Afinal de contas, estes fóruns podem passar a restringir o poder dos vereadores e a romper com o sistema que vem funcionando há tanto tempo (v. Braga 1998, 196). Carlos Jara vê a Câmara Municipal como o espaço subordinado aos políticos locais tradicionais, onde as práticas clientelistas são legitimadas. Como faltam mecanismos sociais de controle e como os processos decisórios não são transparentes, pequenos grupos obtêm privilégios (v. Jara 1996 (3), 29). Por este motivo, exige-se que as Câmaras sejam transformadas em espaços públicos que forneçam informações à sociedade e atuem como mecanismos de controles sociais (v. Soares 1998, 84).

A mudança das constelações políticas, que caracterizam sobretudo pequenos municípios em que poucas famílias dividem o poder há gerações ou lutam por ele, depende em grande parte

[373] O PT tem sua base política na região industrial de São Paulo e teve dificuldades para conseguir fincar pé nas regiões rurais do Nordeste. Neste caso, a identificação de grupos com o PT depende fortemente dos candidatos e menos de uma motivação ideológica.

da possibilidade de os prefeitos estabelecerem novas alianças e encontrarem uma base política que rompa com as estruturas hierárquicas tradicionais. Nesta base, também é possível mudar a prática, que é comum no clientelismo, de os cidadãos recorrerem aos políticos para pedir uma vaga numa escola ou medicamentos, ao passo que o acesso à escola ou ao sistema de saúde é assegurado a todos os cidadãos (v. Caccia Bava 1995, 84, Cirilo 1996, 79).

Um elemento fundamental para a introdução de uma gestão participativa é a organização das comunidades locais. Disso dependem a quantidade e a qualidade da participação das comunidades locais na política local (v. Almeida 1993, 14). Não obstante, a população local revela um elevado grau de desorganização: a comunicação e o fluxo de informações são fracos. As pequenas comunidades rurais, que muitas vezes estão distantes das sedes dos municípios, têm pouco contato entre si; além disso, não se trata de grupos homogêneos, ao contrário do que se poderia supor. Diferenças nos níveis de renda e de educação formal, bem como estruturas de poder assimétricas levam a conflitos no seio dos grupos microssociais (v. Heimpel 1996, 16). Atores políticos, visando a interesses próprios, aproveitam estes conflitos para provocar uma cisão no interior das comunidades. A cultura da desconfiança e do individualismo dificulta a formação de organizações de base e, como afirmam Fontinele et alii (cf. 1996, 16), uma grande parte da população não se identifica com 'suas' instituições e às vezes nem chega a reconhecê-las como organizações de autogestão comunitária.[374]

Segundo o psicólogo Cézar Wagner Gois, para atividades comunitárias, "não é necessário que exista a comunidade (enquanto um lugar que apresenta um certo nível de participação e ação comum); basta existir no lugar um grupo de pessoas que atuem desse modo" (Gois 1994, 87s.).

[374] Um estudo descreve a disposição para a participação como dependente da cultura; deste modo, por exemplo, a cultura dos pescadores é caracterizada pela falta de senso comunitário, uma vez que a atividade pesqueira baseia-se no individualismo, mesmo quando é exercida em grupo. "Todos estão no mesmo barco, mas cada um pesca seu peixe"" (v. Oliveira Almeida 1993, 14, v. tb. Fontinele Tahim).

Iniciativas locais de moradores têm surgido em muitos lugares, ajudando a melhorar a organização sócio-política.[375] Para o sistema clientelista, esta iniciativas representam uma ameaça e são combatidas pelos detentores do poder local ou são impedidas pelas manipulações de políticos populistas. Em compensação, estas iniciativas têm-se tornado forças aliadas com vistas à realização de reformas. Através delas, o prefeito pode conseguir o apoio necessário para agir contra posturas clientelistas (v. Joca 1996, 24). Isso coincide com reflexões teóricas de autores que consideram fundamental criar sistemas participativos para a organização da sociedade local e manter bem informados os cidadãos sobre seus direitos. De outra forma, a descentralização acabaria fotalecendo a oligarquia local e oferecendo a esta novos instrumentos e métodos para manter seus privilégios (v. Oliveira 1996, 9). Adverte-se também que a descentralização de serviços públicos sem a participação da população local contribuiria para o fortalecimento do poder dos prefeitos; por isso, uma descentralização efetiva só é possível, se a sociedade organizada participar dos processos decisórios (cf. Nogueira 1996, Oliveira 1996, Andrade 1998 et al.).

Para a mobilização da população visando ao apoio de ações das administrações locais, faz-se mister uma mudança de comportamento por parte dos cidadãos. Enquanto receptores passivos de serviços públicos, eles não estão habituados a se empenhar por seus próprios interesses. Além disso, os cidadãos demonstram, em geral, uma certa apatia e um certo ceticismo em relação à administração e à política.[376] Esta postura é vista como o "(...) resultado da sua histórica submissão a um tratamento paternalista de parte do poder público, e de viver anos a fio vendo os políticos prometerem uma coisa em época de campanha e fazerem outra quando já eleitos (...)" (Instituto Equatorial 1993, 41).

[375] No Ceará, algumas comunidades, como Redonda (Icapuí), Prainha do Canto Verde (Beberibe) ou Prainha (Aquiraz) são conhecidas por seu alto grau de organização.

A mudança das relações entre o governo e a sociedade exige alguma sensibilidade dos detentores de cargos públicos, afinal de contas, um procedimento insensível e uma falta de comunicação poderiam levar a mal-entendidos. A desconfiança perante políticos é facilmente confirmada e dificulta a adoção de novos modos de comportamento. Uma maneira de contornar este dilema da apatia política pode ser vista através das estratégias adotadas, por exemplo, pelo prefeito de Iguatu, que reconheceu a existência de "três Iguatus": "um rico e oportunista, cujo único compromisso é com a manutenção de seus privilégios; outro extremamente miserável, abandonado, analfabeto, desempregado, famito, alienado, que não consegue vislumbar um horizonte melhor e, por isso mesmo, vota em troca de qualquer quinquilharia (...)" (idem 42), bem como um terceiro Iguatu com um nível educacional mínimo. Estes cidadãos são trabalhadores e anseiam por um futuro melhor para seus filhos. Os "menos apáticos" são aqueles com quem a prefeitura pode trabalhar (idem). E quanto mais ações o governo municipal executar em conjunto com cidadãos e grupos de base empenhados, maior será o número de pessoas influenciadas por estes exemplos positivos, abrindo novas perspectivas para o desenvolvimento local.

7.3. Participação cidadã como estratégia do desenvolvimento local auto-sustentado

Em alguns municípios, independentemente de seu tamanho ou da filiação partidária dos prefeitos, foram desenvolvidas diversas formas de fomento à participação e à inserção dos cidadãos em processos decisórios.[377].

[376] Segundo o prefeito de Icapuí, é difícil corrigir aquela imagem da política que foi difundida pelos meios de comunicação durante os anos da ditadura, segundo a qual "(...) política não vale nada, que é tudo coisa de ladrão (...)" (v. Instituto Equatorial 1993, 41).

[377] Ladislau Dowbor cita como exemplos as cidades de Lajes, Porto Alegre, Londrina, Recife, São Paulo, Campinas und Santos, as quais acumularam experiências com planejamento de orçamento participativo e descentralização dos sistemas de saúde e de educação (1996, 69).

No início, o procedimento é igual em todos os lugares: representantes de comunidades sociais, classes profissionais e outros atores sociais são convidados para as assembléias, a fim de discutirem problemas e prioridades dos municípios. Esta mobilização iniciou-se em Baturité, Caridade ou Icapuí durante a campanha eleitoral, para informar os eleitores sobre as causas políticas dos problemas e para apresentar um programa de governo alternativo.

Após sua eleição, os prefeitos têm maneiras diferentes de proceder no que diz respeito à integração dos cidadãos em sua administração. Em Caridade, entre o período das eleições e a posse do prefeito, foi realizado um seminário de planejamento participativo, preparando a prefeitura para a nova administração.[378] Em Icapuí, as comunidades locais foram incluídas nos trabalhos visando à melhoria dos sistemas de saúde e de educação (v. Cirilo 1996, 56s.). Tanto em Icapuí quanto em Santana do Acaraú, foram construídos centros comunitários em regime de mutirão. Os centros oferecem espaço para discussões e promovem a fundação de associações. Estas distinguem-se qualitativamente de associações existentes só formalmente, que são registradas apenas visando à solicitação de projetos (v. Cap. 6.3.). Ao contrário, organizações de base vão-se formando ao longo de demorados processos de discussão entre os membros. Um fato decisivo é se as comunidades conseguem pôr em prática princípios democráticos de base, e se encontram lideranças autênticas dispostas a agir no interesse da comunidade (cf. Instituto Equatorial 1993, 42; Joca 1996, 24; Almeida 1993, 14).

A estruturação descentralizada dos processos decisórios é mais um passo. Para canalizar ou mesmo institucionalizar a participação, são desenvolvidas diversas formas. Em Icapuí, foi criado em 1988 o Conselho Municipal de Planejamento. Em Santana do Acaraú, as associações se reúnem desde 1989 no "Conselhão". Já em Tejuçuoca, as associações locais formaram uma

[378] Seminário (11/96)

federação.[379] Em Baturité, a prefeitura introduziu um conselho municipal, no qual participam três representantes de cada comunidade e do poder público (v. Instituto Equatorial 1993, 42).[380] Estes fóruns são efetivamente incluídos na administração, ao lado da administração municipal e da Câmara Municipal. Só com a inclusão estrutural é que se garante que os canais de comunicação fluam em ambas as direções, que os grêmios tenham livre acesso a informações e que, conseqüentemente, se garantam a transparência e o controle das decisões político-administrativas. A comunicação direta da administração municipal com os cidadãos também ajuda a fomentar a confiança e a mudar os padrões de relações que se vêm repetindo há várias gerações no município.[381]

O processo de comunicação com os cidadãos dá-se de diferentes maneiras. Recorre-se principalmente à rádio local, a carros de som e assembléias.[382] No entanto, algumas administrações municipais também desenvolvem formas criativas de comunicação. Em Icapuí e em Crateús, as informações sobre receitas e gastos mensais podem ser lidas na parede da casa do prefeito, que se coloca à disposição para esclarecer possíveis dúvidas. Utilizando programas de rádio que iam ao ar todas as noites, o prefeito de São Benedito e sua equipe faziam um relato das atividades realizadas durante o dia. Além disso, um programa prestava informações sobre indicadores econômicos e orientava acerca de questões ligadas à agricultura. [383] Outras prefeituras recorrem a panfletos e cartazes para tornar público o planejamento orçamentário e as medidas tomadas pela administração municipal.[384] As informações contribuem não apenas para a

[379] Observadores de reuniões do Conselhão mostram-se impressionados com a participação ativa, ainda que se confira uma importância muito grande à palavra do prefeito.
[380] Em Baturité, o Conselho começou a funcionar paralelamente ao CMDS (v. Oliveira 1998).
[381] O prefeito de Maranguape constatou que as discussões, os seminários e as ações ocorridos nos primeiros meses contribuíram para que se desse crédito a sua administração, já que as dificuldades ganharam visibilidade.
[382] Um levantamento próprio mostrou que, de 60 municípios, 53 recorrem às rádios (32 com um horário fixo para os programas), e 17 publicam seu próprio jornal. Jornais locais são raros. A Internet é usada por 5 dos 60 municípios.
[383] Informações sobre a administração municipal de São Benedito (v. também DN 14.4.1997).
[384] Em virtude da alta taxa de analfabetos, o rádio desempenha um papel muito importante no tocante à comunicação e à informação.

transparência do trabalho do Governo municipal, mas também ajudam a motivar os cidadãos a apoiar ações governamentais (cf. Vilas-Boas 1996, 25).[385]

O planejamento estratégico e o planejamento participativo do orçamento municipal são importantes instrumentos de inclusão dos cidadãos no processo de desenvolvimento municipal. Sobretudo a participação popular na definição do orçamento público é um passo importante para democratizar os processos de decisão na esfera municipal. No Ceará, municípios como Icapuí, Santana do Acaraú ou Sobral começaram a discutir publicamente o planejamento orçamentário. Isso é possibilitado através da Constituição Federal, pois a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê a votação de projetos, metas e diretrizes nas Câmaras. O orçamento público deixa de ser um instrumento técnico-contábil, para se abrir a uma participação social ampliada através da representação parlamentar ou de mecanismos constitucionais da participação direta (Lopes 1996, 4). Todavia, na prática, apenas poucos cidadãos e mesmo poucos parlamentares conseguem entender as negociações conduzidas em linguagem técnica; além disso, faltam transparência e controle social das despesas.[386]

O orçamento participativo abre perspectivas para uma mudança desta prática.[387] A administração de Icapuí procede de maneira sistemática, possibilitando o treinamento de representantes da comunidade, para que sejam capazes de acompanhar orçamento público do município. Cada um dos grupos comunitários escolhe um projeto próprio e uma prioridade para todo o município (v. Icapuí 1998). O processo demanda bastante tempo e é trabalhoso, mas abre

[385] Isso exige um repensar por parte daqueles que – mesmo inconscientemente – seguem a lógica de que reter conhecimentos e informações é uma forma de se manter no poder. Pedro Pontal faz referência a este pormenor (Pontal 1994, 67s.).

[386] Na Assembléia Legislativa do Ceará, apenas um deputado se especializou em questões orçamentárias (v. Revista Maracanaú 1996, 19).

[387] Em Porto Alegre, a administração do PT começou a discutir o orçamento público e as prioridades com os cidadãos, o que passou a ser imitado por um número cada vez maior de cidades em outros estados, mesmo aquelas administradas por outros partidos (v. Genro 1997; Cassen 1998).

novas perspectivas aos cidadãos, que passam a ter uma visão sobre a aplicação dos recursos orçamentários.[388]

Para a qualidade do desenvolvimento local, é decisivo que as ações sejam planejadas estrategicamente com os cidadãos. Eis a principal diferença qualitativa: a administração amadorística e a improvisão tornam os projetos dependentes de recursos financeiros existentes num determinado momento – fazendo com que o desenvolvimento seja determinado por fatores externos. Mas se, ao contrário, forem buscadas possibilidades de financiamento conforme as prioridades e os potenciais locais, o desenvolvimento pode ser definido internamente. O processo de aprendizagem contínua, com sua dinâmica, transparência e documentação, contribui para o fortalecimento tanto das organizações de base quanto das instituições municipais, impedindo a corrupção. As vantagens práticas experimentadas através da cooperação podem ajudar na mudaça da cultura política e dos padrões de relações. A comunicação entre os envolvidos fomenta a confiança mútua e um comportamento solidário.

Devido às necessidades enfrentadas, alguns governos municipais lançam mão de estratégias criativas para solucionar problemas sociais. A *reforma educacional* é um dos pilares destas estratégias.[389] De acordo com novos conceitos, as escolas públicas devem assumir seu papel de centro comunitário, tratando estratégias de desenvolvimento local na sala de aula e participando ativamente da solução de problemas.[390] O número de crianças freqüentando a escola aumentou em muitos lugares, ao mesmo tempo que se passou a investir mais na formação dos professores, para melhorar a qualidade do ensino. Tem-se dado importância também à formação de adultos, pois segundo Paulo Freire a alfabetização anda de mãos dadas com a conscientização

[388] Isso corresponde à observação feita em diversas assembléias.
[389] Aqui podemos citar apenas alguns exemplos da área social; os fomentos nos campos da Economia e da melhoria da infra-estrutura seriam muito amplos.
[390] Esta abordagem faz parte, por exemplo, do projeto chamada de "Escola Viva", que recebe ajuda do PROARES e visa à introdução da Arte-Educação e da Educação Física nas escolas das redes estadual e municipal.

crítica de "(...) estar no mundo, de conviver e ter um responsabilidade perante sua comunidade" (v. Almeida 1993, 17ss.).

O segundo pilar sustentador do desenvolvimento municipal é a *reforma da saúde*. Os agentes de saúde que visitam periodicamente as famílias muitas vezes são o único contato destas com a administração municipal, além de ajudar a facilitar, de maneira considerável, o processo de comunicação. Em alguns municípios, tenta-se recorrer à criatividade para diminuir as contradições entre a medicina tradicional e a moderna. Desta forma, trabalha-se em conjunto com as benzedeiras (curandeiras tradicionais), a quem as pessoas ainda hoje recorrem, sobretudo no interior do estado, em casos de doenças. Bastante êxito tem também o programa "Farmácia Viva", criado na Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Ceará, também tem tido muito êxito, orientando hospitais e escolas a montar hortas de plantas medicinais e a produzir remédios caseiros.

Além destas pequenas (mas eficazes) iniciativas que, em muitos casos, ajudam a salvar vidas, principalmente a estruturação horizontal do sistema de saúde, desde postos de saúde locais até hospitais gerais, tem ajudado a promover melhorias. Até mesmo pequenos municípios como Caridade já dispõem de centros de saúde com médicos familiares, dentistas e terapeutas. Também se encontram à disposição equipamentos técnicos e laboratórios para diferentes tipos de exames. Ademais, tem-se dado uma grande importância ao planejamento familiar, à prevenção do câncer e da AIDS. Diferentemente da forma clientelista de governo, a única ambulância do município não é mais utilizada em troca de favores: ela fica 24 horas disponível no hospital da cidade, e os postos de saúde ficam abertos diuturnamente.[391] Apenas os doentes que não podem ser tratados no município são transportados ao hospital regional mais próximo e, em casos mais graves, para Fortaleza.

Na *área social*, tem-se tentado abandonar a postura assistencialista e paternalista. Ao invés de se prestar ajuda caritativa aos marginalizados, procura-se aproveitar o potencial dos cidadãos. Nesse sentido, tem-se enfatizado a realização de seminários visando à criação de empregos e aumentado a oferta de cursos profissionalizantes. Também se tem registrado uma melhoria dos serviços sociais, tais como creches, ou das ofertas destinadas a grupos especiais, tais como crianças, jovens, mulheres grávidas, mães e aposentados.[392] Ajudas concedidas para enterros, próteses dentárias, compra de óculos, medicamentos e acesso a advogados seguem critérios mais objetivos, e o registro de recém-nascidos é garantido gratuitamente.[393] Com estes serviços, a administração municipal ganha uma imagem positiva, contribuindo, assim, para uma mudança do comportamento da população em relação à incorporação institucional da política local.

Para a melhoria da qualidade de vida, contribui-se também com a ampliação da *infra-estrutura*, mais especificamente o acesso à energia elétrica e a construção de poços e cisternas para o abastecimento d'água[394]. Algumas prefeituras, reconheceram a importância que tem a imagem positiva da cidade para a qualidade de vida dos habitantes. A conservação do patrimônio natural e histórico não somente em relação traz benefícios ao turismo, como também têm um alto valor simbólico. Incluem-se aí a reforma de praças e ruas, a iluminação e a limpeza pública, a pintura de prédios e a restauração de edíficios municipais, com a participação da própria população.

---

[391] O primeiro ato de governo do prefeito de São Benedito foi levar a ambulância da Prefeitura para o hospital da cidade (DN 14.4.1997).

[392] Aqui se faz notar a ajuda dispensada pela Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social, pelo SINE/IDT ou ainda pelo Programa PRORENDA, da GTZ.

[393] O registro de nascimento gratuito é garantido pela Constituição Federal brasileira, mas em muitos lugares os cartórios desobedecem a esta determinação e, conseqüentemente, muitas pessoas não possuem documentos (DN 13.2.1996).

[394] A Articulação pela vida no Semi-Árido (ASA), uma ampla aliança de cerca de 800 organizações não-governamentais do Nordeste, realiza o programa "Um milhão de cisternas", para melhorar o abastecimento das famílias residentes no semi-árido.

A promoção de *atividades culturais* contribui para a melhoria da imagem da cidade, mas também para uma identificação positiva dos cidadãos com seu município. Icapuí é conhecido por seus grupos de teatro de rua.[395] Em Guaramiranga, é realizado um festival de teatro anualmente, ao qual se fazem presentes grupos teatrais de todo o Nordeste. Todos os anos, Camocim promove uma festival de música. Crato e Sobral dispõem de centros culturais, museus e instalações para a realização de feiras. A promoção da cultura possibilita a autocrítica e ajuda na melhoria da auto-estima e da qualidade de vida da população (v. de Paula 1996, 8). Após anos de descaso para com a arte regional, reduzida a "folclore", Pedro Pontual assinala que a valorização da cultura popular provoca um rompimento com a cultura dominante, permitindo àqueles que antes se mantinham calados expressar-se através desta linguagem (Pontual 1994, 64).[396] Na maioria dos municípios, todavia, ainda não se reconheceu a importância da política cultural para o desenvolvimento local (v. de Paula 1996, 8).

Em Icapuí, a *proteção ambiental* também foi declarada uma atividade cultural. Com recursos do UNICEF, é realizado o projeto "Criança e Meio Ambiente", que tem como conteúdo seminários, cursos, vídeos, excursões e a reciclagem de materiais.[397] Desta forma, são provocados processos sinergéticos entre diversas áreas, os quais acabaram provocando, p.ex., uma ligação entre o teatro de rua e a preservação do meio ambiente. O teatro é utilizado para sensibilizar os pescadores sobre as ameaças à sua existência causadas pela pesca predatória.

Longa é a lista das inovações criativas e exemplares com as quais as administrações municipais vêm reagindo aos problemas, apesar de contarem com recursos orçamentários muito escassos. Por um lado, com as melhorias simbólicas e materiais dos padrões de vida nos

[395] Em Icapuí, cultura e esporte desempenham um papel relevante. Para aumentar o interesse das crianças pelos estudos, foram introduzidas atividades culturais e esportivas.
[396] Para Horácio Martins de Carvalho, interpertar a arte popular como folclore é uma tendência ideológica. Os "necessitados" não apenas seriam materialmente pobres, como também não teriam nenhuma cultura (v. Carvalho 1996).
[397] A prefeitura, que se sente comprometida com questões ambientais, participou do Fórum Global das ONGs durante a ECO 92 no Rio de Janeiro (Instituto Equatorial 1993, 105; O Povo, 5.6.1997).

municípios, criam-se as bases para que a participação possa acontecer de fato. E por outro, os cidadãos vêem tanto seus direitos quanto seus deveres reconhecidos através de sua participação nas ações coletivas, ao mesmo tempo que novos comportamentos são praticados.

Nos municípios, as estratégias de desenvolvimento local logo esbarram, todavia, em limites que são definidos por outras instâncias. Dez prefeitos empenhados em modernizar sua administração mencionaram, dentre as restrições a que estão expostos, além da falta de experiência própria, a complexidade dos processos sócio-culturais, conjunturas econômicas recessivas e distorções estruturais (concentração de renda, reforma agrária, centralização do Governo Federal; v. Instituto Equatorial 1993). Como afirma o prefeito de Icapuí, o município não é uma ilha, e muito menos um paraíso. Além disso, a economia local é frágil e o município se encontra inserido em uma crise internacional. Por isso, seria necessário muita organização, determinação e conscientização para continuar contribuindo para o crescimento do povo.

Do âmbito externo, também podem vir motivações positivas, tais como a concessão de prêmios ou ainda o selo introduzido pelo UNICEF no Ceará para municípios empenhados em melhorar a situação das crianças e dos jovens.[398] O Governo estadual concedeu um prêmio a prefeituras bem-sucedidas, embora a transparência das ações administrativas, a descentralização da administração e a qualidade dos serviços não tenham sido critérios.

Por último, indaga-se como se pode garantir a continuidade dos processos de reforma quando os novos prefeitos eleitos, logo após a troca de administração, normalmente tendem a desmantelar as inovações implantadas por seus antecessores. Com isso, não é possível desenvolver um saber organizacional ou institucional que, segundo Helmut Willke, está contido "(...) em sistemas de regras anonimizadas e independentes dos indivíduos, as quais definem a operacionalização de um sistema social (...)" (Willke 1994, 291).

Por esta razão, investimentos feitos no treinamento dos funcionários do médio escalão poderiam contribuir decisivamente para o desenvolvimento deste saber na administração local.

Conclusão

Os municípios cearenses ainda estão muito longe de alcançar a autodeterminação do desenvolvimento local recomendada na Agenda 21, bem como a administração local dos recursos naturais, notadamente em função de suas dependências econômicas. No entanto, não se pode afirmar que as reformas nos municípios tenham renovado sua administração apenas formalmente, sem que tivesse havido uma transformação da prática política, como afirma Ilza Araújo Leão de Andrade (1998, 141). Com a mudança das condicionantes políticas, econômicas e sociais, as administrações municipais vêem-se obrigadas a agir. Iniciativas bem-sucedidas têm mostrado o quanto se pode fazer mesmo com poucos recursos orçamentários. Exemplos positivos inentivam a imitação por outros municípios e aumentam as reivindicações dos cidadãos junto aos governos locais. A nova posição constitucional dos municípios ampliou seus espaços de ação no sistema político, abrindo novas perspectivas para um desenvolvimento norteado pelas necessidades dos cidadãos. Falta uma definição mais exata da divisão de competências entre a União, os Estados e os municípios, acompanhada de uma divisão coerente das receitas oriundas da arrecadação de impostos e tributos.[399] Só então seria dada a autonomia necessária aos municípios, para que pudessem determinar com bastante independência seu desenvolvimento.

- 8 -

[398] Com o selo, o município pode fazer propaganda de seu trabalho e obter recursos destinados a beneficiar os membros mais fracos da sociedade. V. brochura "Selo município aprovado" (UNICEF 1999).

Considerações Finais: Balanço e Perspectivas

O problema não é a energia atômica, mas sim o coração humano.

Albert Einstein

A democratização dos processos decisórios e a auto-organização de sistemas sociais são dois princípios de um desenvolvimento auto-sustentado que exigem determinadas estruturas sociais e determinados padrões de relações. O conceito de desenvolvimento auto-sustentado abrange desde a ampla abordagem integradora do desenvolvimento sustentável até a questão das relações interpessoais. Introduzindo-se novos (ou recorrendo-se a antigos) valores, o desenvolvimento auto-sustentado ganha profundidade e transcende alguns instrumentos como legislações político-ambientais e tratados internacionais. A mudança institucional enfocada pelo Relatório Brundtland, que envolve desde estruturas governamentais e administrativas até uma reforma radical do sistema político e uma reorientação da Política, abandona a idéia de crescimento econômico como objetivo maior, para assumir a responsabilidade coletiva em prol da preservação da vida.

Os problemas e as prioridades são diferentes em cada país, em cada região e em cada município. Mas há um padrão básico de relações que é universal: individualismo, egoísmo e materialismo existem em todas as sociedades de maneira mais ou menos marcante, e mesmo os grupos que vivem comunitariamente não estão isentos de comportamentos associais por parte de alguns de seus membros. A mudança tem início com um processo de aprendizagem que leva os envolvidos a compreender que a felicidade pela qual todos anseiam não depende do enriquecimento individual, mas da convivência em um ambiente socialmente feliz e ecológicamente sadio. O ser humano não vive por si só, mas sim numa relação de extrema

[399] O jurista José Guedes de Campos Barros constata que a definição das competências fortaleceria os municípios, mas isso não deveria acontecer em benefício daqueles que se aproveitam da atual situação, "os pára-quedistas que vêm com malas cheias de dinheiro para comprar seu mandato" (*O Povo*, 3.3.1997).

interdependência com o ambiente que o alimenta física, espiritual e intelectualmente. Por isso, um passo decisivo consiste em ampliar sua consciência por meio de sua identificação com este ambiente, o que conduz, conseqüentemente, a uma consciência planetária e a uma interligação com todas as formas de vida.

Traduzir estes reconhecimentos em política não é uma utopia, pois as reformas tocadas pelos governos – e também pelos empresários – mostram que o pensamento ecossistêmico e a mudança de paradigmas já estão produzindo resultados práticos. A inclusão dos cidadãos nos processos decisórios políticos e a orientação da administração pública através das necessidades dos cidadãos apontam nesta direção. A reorientação da política exige a compreensão de que a crise global não poderá ser dominada através de instrumentos de controle tradicionais, visando-se à regulação de processos sócio-políticos. Estes baseiam-se numa visão do mundo, na qual a sociedade se apresenta como massa manipulável. O entendimento do complexo funcionamento de sistemas sociais possibilita uma transição para novas formas de organização sócio-política.

A globalização foi um passo importante e necessário para fazer as pessoas se conscientizarem acerca da unidade do mundo. Não obstante, o espaço global leva à anonimidade, à desvinculação e ao individualismo. Em compensação, a solidariedade e a humanização do desenvolvimento possibilitam a reconstrução dos espaços comunitários em que o ser humano está vivendo há milênios – e que foram desarticulados e atomizados no século passado (cf. Dowbor 1996, 70s.). Mas como Ladislau Dowbor coloca,

> "na realidade, a mesma dinâmica que nos levou aos espaços globais nos fornece as tecnologias para a reconstituição de uma humanidade organizada em torno a comunidades que se reconhecem internamente, mas também interagem, comunicam com o resto do mundo, participam de forma organizada de espaços mais amplos" (1996, 71).

A perspectiva sistêmica contribui para a compreensão das interações entre os atores sociais e entre estes e seu meio ambiente. Ficou evidente que o desenvolvimento local não pode ser pensado isoladamente, mas sim em seus contextos com os níveis políticos superiores.

A ideologia da participação desviou a atenção da cooperação internacional para a organização das sociedades locais que são consideradas deficitárias devido à falta de conhecimentos sobre seu funcionamento. A imposição de uma forma organizacional que corresponda aos critérios das instituições de desenvolvimento contradiz o princípio da gestão compartilhada. Por esta razão, é comum que fracassem as tentativas de fazer com que os processos de desenvolvimento local caminhem numa direção pré-determinada, através do financiamento de projetos e de métodos de planejamento participativo. Da mesma maneira, as administrações municipais envolvidas nos programas de desenvolvimento acabam esbarrando em ditames burocráticos, que as afastam das tarefas prioritárias e prendem recursos financeiros.

Se considerarmos o sistema social como um todo, os problemas ou os atores sócio-políticos não são mais observados isoladamente, mas podem ser vistos em seus respectivos contextos. Mas com isso, também não é mais possível criar relações causais lineares entre os problemas e suas soluções e atrelar os processos sociais a determinadas metas exigidas por fatores externos. Ao invés disso, trata-se de assegurar o direito à autodeterminação e estimular a criatividade social. A gestão compartilhada somente é possível, se houver opções à disposição. Neste processo, atores externos, tais como consultores ou funcionários públicos, deixam de ser meros "auxiliadores", para colocar seus conhecimentos à disposição da comunidade e participam ativamente do processo coletivo de aprendizagem, através do qual eles próprios passam por uma transformação, no sentido das colocações de Amitai Etzioni (v. Etzioni 1975, cf. Cap. 3.3.).

A adaptação da forma de administração e das estruturas de trabalho dos funcionários públicos às novas tarefas sócio-políticas é decisiva para um desenvolvimento auto-sustentado.

Com o fito de descentralizar tarefas públicas, não somente se faz mister uma reforma das instituições, como também é necessário uma mudança nos padrões de relações entre os representantes do Governo e os cidadãos. Só quando o Governo transmite confiança a seus funcionários, dando-lhes liberdade de decisão e criando um contexto positivo através da informação e da mobilização social, é que os funcionários podem atender flexivelmente às necessidades de sua "clientela", orientá-los de maneira ampla e realmente estar a serviço dos cidadãos. Nestas condições, é bem mais fácil definir as prioridades com critérios objetivos. Da mesma forma, dever-se-ia transmitir confiança às iniciativas populares e disponibilizar financiamentos de forma desburocratizada e em condições que estas possam assumir sua autogestão. Visando à organização democrática da Política, fazem-se notar princípios essenciais, dentre os quais:

- a *transparência* das ações político-administrativas através de informações abrangentes e a transferência do *controle social* para os cidadãos envolvidos;
- o *diálogo* e a *abertura* do sistema administrativo no tocante a propostas oriundas da sociedade e a introdução de canais de comunicação direta;
- a motivação dos cidadãos para a *participação ativa* na política e
- o respeito e o fomento de *formas de vida auto-organizadas*.

As democracias contam com a vantagem fundamental de serem obrigadas, através das eleições, a processos de aprendizagem contínuos. Como afirma Wolfgang Merkel:

> "Isso obriga os governos em exercício a sempre se adaptar às "condições ambientais" modificadas e a desenvolver novas propostas de soluções mais eficazes (...). Com as eleições, instala-se um mecanismo de concorrência no sistema político que conduz forçosamente à flexibilidade, à capacidade de adaptação e à inovação (...)"(Merkel 1999, 61).

Neste processo, ocorre uma redefinição do papel do Governo, da administração e das organizações sociais. Analogamente, as instituições passam a demonstrar cada vez mais transparência em suas decisões, possibilitando uma abertura democrática para informações provenientes da sociedade. Ao mesmo tempo, a democratização dos meios de comunicação abre novas possibilidades para os cidadãos exercerem influência sobre a política. Nesse sentido, Benjamin Barber defende uma "educação para a cidadania", na qual os cidadãos sejam incentivados a participar ativamente das tomadas de decisões políticas no âmbito de estruturas participativas (cf. Barber 1994, 254).[400]

As experiências com democratização e auto-organização no Ceará têm mostrado que, mesmo em circunstâncias desfavoráveis à democracia, é possível fomentar o desmantelamento de estruturas de poder assimétricas e o desenvolvimento de novas formas organizacionais. Ao mesmo tempo, tem-se verificado quantas dificuldades precisam ser enfrentadas quando se quer provocar uma mudança de valores, normas e regras de jogo. A partir desta perspectiva, passa-se a dar mais importância ao processo político de tomada de decisões, bem como às estruturas e às relações entre os atores sócio-políticos. A cooperação necessária ao desenvolvimento auto-sustentado só se torna viável se houver uma base de confiança mútua. Por isso, os afetos desempenham um importante papel na organização da convivência sócio-política.

O pensamento ecossistêmico oferece uma orientação fundamental, pois a participação não é uma garantia de que as decisões são tomadas de acordo com a maioria e de que serão esforços em prol de um equilíbrio social. Afinal de contas, na seqüência esquemática de decisões, à frente vêm reflexões norteadas por um determinado sistema de idéias, valores e princípios. Estas reflexões levam a decisões, seguidas de ações, e cujos resultados, por seu turno, são refletidos

[400] Segundo Barber, um sistema participativo tem como base assembléias de vizinhanças que podem ganhar a dimensão de "assembléias televisivas de moradores" ou "cooperativas de comunicação" (1994, 242s. e 247). Nessa abordagem, não se

com base em determinados critérios, conduzindo a uma avaliação das decisões. Desta forma, a tomada de decisões depende dos respectivos valores e princípios. Além disso, a consecução de decisões depende de diversos fatores, tais como:

- a participação de todos os atores relevantes, daqueles diretamente envolvidos e dos responsáveis pela tomada de decisões;
- a capacidade organizacional dos grupos de interesse;
- sua competência política e sua capacidade de articulação.

Se as decisões farão jus a critérios sociais e ecológicos, isso dependerá então da capacidade das pessoas envolvidas em reconhecerem o todo em seus contextos e de escolher a opção mais favorável para todos. Esta capacidade de tomar decisões coletivas depende de experiências sociais; por este motivo, é importante que já as crianças e os adolescentes tenham a oportunidade de autogerir seus próprios assuntos, por exemplo, na escola e no lazer. Cultura e esporte têm uma importante função no processo de aprendizagem social para o desenvolvimento da auto-estima, de uma postura positiva perante a vida e da identidade individual e coletiva. Por último, não interessa apenas quantos recursos deixaremos para nossos filhos, mas também que valores e conteúdos nós lhes transferimos. Novos modos de comportamentos sociais precisam ser treinados e transformados em uma necessidade interna, já que não podem ser impostos através de leis. A necessidade de uma convivência harmônica com seus concidadãos e com as outras formas de vida corresponde a uma tendência natural, que é fomentada através de uma determinada socialização e que significa, ao mesmo tempo, a libertação do ser humano de suas imposições internas. É exatamente na aceitação de sua determinação e na eliminação da contradição entre determinismo e vontade livre que reside a verdadeira liberdade do ser humano. Ao conseguir

---

adentra a questão de como podem ser mudados padrões de relações e comportamentos entre grupos com interesses

transcender a preocupação com o futuro e os esforços voltados para o desenvolvimento, reconhecemos que a Humanidade demonstra uma dinâmica ao longo do processo histórico que não pode ser dominada nem controlada por atores individuais . Por esta razão, faz-se necessário desviar as atenções dos esforços em prol do desenvolvimento para a preservação das bases de vida, afinal de contas, estas são existenciais para a continuação do desenvolvimento humano

Havendo confiança na capacidade de auto-organização dos seres humanos e em sua criatividade para adaptar-se a novas circunstâncias, será possível afastar-se um passo, deixando-lhes tempo e espaço para que se auto-organizem. O desenvolvimento se transformará então em um processo de aprendizagem que será guiado por princípios como a autonomia e a integração, a informação e a comunicação, o diálogo, a coordenação e a cooperação em estruturas descentralizadas, bem como o respeito perante a pluralidade de formas de vida. Há muitas questões a esclarecer, dentre as quais podemos citar a distribuição de competências decisórias relativas a bens públicos e a definição de prioridades. Nesse contexto, o acesso ao poder não é o ponto essencial; o mais importante é se será possível substituir o poder – à luz das idéias de Farah Dustar (1996) – por responsabilidade e solidariedade.[401] Assim, podemos concluir com as palavras de Gustavo Esteva, que destacava que o tipo de transformação precisa ser transformado, passando da "pro-moção" (fazer com que algo vá em determinada direção) à "co-moção" (movimento recíproco)" (Esteva 1992, 38).

contrários.

[401] Vide também Majid Rahnema que analisa as idéias de esquerdistas ingleses e a concepção das instituições de cooperação internacional, para as quais só conta o poder econômico e público (1993, 261).

Agradecimentos

Este livro é o resultado de quatro anos de pesquisa realizada no Nordeste do Brasil, mais precisamente no Ceará. Agradeço de maneira especial à Fundação Heinrich Böll, que me permitiu a estadia no Ceará, e à Fundação Konrad Adenauer pela tradução e publicação do texto em português. De coração, quero agradecer a meus orientadores do Instituto de Ciências Políticas Otto Suhr Institut da Freie Universität Berlin: Ilse Schimpf-Herken pelo encorajamento, pelas idéias e discussões, bem como pelo acompanhamento do conteúdo, de perto e de longe; Ulrich Albrecht ajudou-me a transpor uma série de obstáculos que encontrei no caminho de meu doutoramento, tendo sido um orientador consciencioso.

Elza Maria Franco Braga, professora do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, que assumiu a orientação metodológico-científica do trabalho de pesquisa em Fortaleza, prestou-me informações fundamentais sobre a cultura política no Ceará e ajudou-me a delimitar o tema. Antônio Rocha Magalhães e Nélson Bessa Maia abriram-me as portas das Secretarias Estaduais e possibilitaram-me o acesso aos programas governamentais. Alberto Teixeira e Cláudio Ferreira Lima colocaram-se à disposição para discussões detalhadas na Secretaria Estadual do Planejamento e forneceram-me todas as informações necessárias. Quero agradecer a José Rosa Abreu Vale, na época Secretário de Ação Social e Trabalho, por seu amável apoio e pelo convite para uma primeira viagem ao interior, que me foi muito proveitosa.

Ademais, gostaria de agradecer a Irles Mayorga, professora do Curso de Agronomia da UFC, e Manuel Osório, professor do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da UFC, pelas indicações bibliográficas que me foram muito úteis. A João de Paula Monteiro, na função de coordenador do Pacto de Cooperação, agradeço por me ter convidado a participar de eventos organizados por esta importante iniciativa sócio-política, sobre os quais infelizmente não foi possível tecer comentários pormenorizados neste trabalho. Flávio Paiva possibilitou-me o acesso a materiais sobre o Movimento Pró-Mudanças e explicou-me como funcionam as estruturas da política cultural no Ceará. Sônia Pereira e Neyara Araújo, do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais da UFC, bem como seus alunos prestaram contribuições relevantes no âmbito de nosso grupo de estudos sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, visando a um aprofundamento da temática.

Agradeço aos consultores alemães que trabalham em Fortaleza na cooperação técnica e social pelas sugestões e idéias oriundas da prática, bem como aos técnicos do Banco do Nordeste do Brasil, a quem pude acompanhar em viagens por Tejuçuoca e Recife. Além disso, sou muito grata a todos os outros interlocutores das entrevistas, que sempre estiveram prontos para conversas que, muitas vezes, foram bastante extensas.

Agradeço ao Ricardo pela amável compreensão nas fases difíceis, e aos meus filhos por terem suportado minha impaciência com tanta paciência. Tenho muito o que agradecer a minha família, principalmente por apoiar meus projetos, ainda que estes nos levem a uma distância física. E em primeiríssimo lugar, agradeço a Mokiti Okada pela luz que nos mostra o caminho.

BIBLIOGRAFIA

Livros, teses e ensaios

ABRAMSON, Paul. R., Ronald Ingelhart: Value Change in Global Perspectiv, University of Michigan Press 1995

ACSELRAD, Henri: Sustentabilidade, Discursos e Disputas, Dokument des Seminars „Sustentabilidade: Perspectivas Não – Governamentais“ IBASE/WEED, Rio de Janeiro, 1995

ADERHOLD, Dieter: Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie – Planung und Er folgskontrolle. München, Wien: Günter Olzog Verlag 1973

AGNOLI, Johannes: Die Transformation der Demokratie und andere Schriften zur Kritik der Politik. Freiburg i.Br.: Ca-Ira-Verl., 1990

ALBRECHT, Ulrich: Internationale Politik und Umwelt in: MEZ, Lutz, WEIDNER, Helmut (Org.): Umweltpolitik und Staatsversagen – Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse – Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma Berlin 1997, S. 134 - 142

ALENCAR, José de: Iracema, Fortaleza: Edições UFC Coleção Alagadico Novo, 1985

ALEMANN, Ulrich von (Org.): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung – Pro blemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Eine Einführung. 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag 1978

ALMEIDA, J. Ribeiro de (Coord.): Planejamento Ambiental: Caminho para participação po pular e gestão ambiental para nosso futuro comum. Uma necessidade, um desafio. Rio de Janeiro: Thex Editoria: Biblioteca Estádio de Sá 1993 (1)

ALMEIDA, Marco Antonio de: Estudos de gestão: Icapuí e Janduís. São Paulo, Pólis N° 11, 1993 (2)

ALMEIDA, Vera Lúcia de: Saúde e Cidadania – A Experiência de Icapuí. Diss. De Mestrado, Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza 1996, Mimeo

ALMEIDA DA COSTA, Liduina Farias: A contrução do Nordeste: uma Violência Cordial in: Barreira, César, Lins, Daniel (Org.): Poder e violência. Fortaleza: EdUFC, 1996

ALMOND, Gabriel A: Politische Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick in: Dirk Berg-Schlosser, Dirk, Schissler, Jakob (Hrsg): Politische Kultur in Deutschland – Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen: Westdeutscher Verl., 1987

ALTVATER, Elmar: Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisie rung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien. Hamburg: VSA-Verlag, 1987

-------: Die Zukunft des Marktes: ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des real existierenden Sozialismus. 1. Aufl. Münster: Westfä. Dampfboot, 1991

-------: Der Preis des Wohlstands oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung, 1. Aufl. Münster i.W.: Verl. Westfälisches Dampfboot, 1992

------- /MAHNKOPF, Birgit: Grenzen der Globalisierung – Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, 1. Aufl. – Münster: Westfälisches Dampfboot, 1996

-------: Sustainability Failures – Eine Miszelle in: Lutz Mez, Helmut Weidner (Org.): Um weltpolitik und Staatsversagen – Perpektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse – Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma Berlin 1997, S. 42-50

ALVES, Júlia Falivene: A invasão cultural norte-americana, São Paulo: Moderna, 1988

ANDRADE, Francisca Maria (Tati): O Programa de Saúde da Familia no Ceará: uma análise

de sua estrutura e funcionamento. Fortaleza: Primeira Edição 1998
ARAUJO, Tarcisio Patricio de, Alzira Medeiros e Lucia Pontes: Desenvolvimento sustentável no Brasil in: Desenvolvimento Local Sustentável e Geração de Renda, Pólis N° 25, 1996, Rio de Janeiro, S.115-127
ARNS, Paulo César: Ambiente-Oficina de Capacitação Organizacional – Guia Metodológico, Projeto Banco do Nordeste/Pnud, Série Cadernos Metodológicos N° 05, Recife 1998
ARRAES, Ronaldo, Lopes, Carlos Magno: Irresponsabilidade Fiscal, Pacto Federativo e as Finanças Municipais“, UFC 1999, mimeo
ARRETECHE, Marta T.S.: Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? in: Revista Brasileira de Ciências Sociais 31 (Juni) São Paulo, ANPOCS 1996, S. 44 - 63
ATTESLANDER, Peter: Kulturelle Eigenentwicklung als Kampf gegen Anomie in:
-------- (Org.): Kulturelle Eigenentwicklung: Perspektiven einer neuen Entwicklungspolitik. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 1993, S. 13 –32
AZEVEDO, Sérgio de: Orçamento participativo e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim in Zeitschrift Proposta N. 62, 1994
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.: Diretrizes para um Plano de Ação do BNB (1991-1995), Fortaleza 1995
BARBER, Benjamin: Starke Demokratie, Hamburg: Rotbuch Verlag, 1994
BARCELAR, Tania: Ação local e desenvolvimento sustentável in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Org.): Ação local e desenvolvimento sustentável, Debates Nr. 11, 1996, S. 105 - 113
BARETO, Alberto: Desenvolvimento e Cultura: as lições de uma experiência, unver. Doku ment zur Konferenz: Culture and development der UNESCO in Zeist, Holland, Juni 1994
BARETO LIMA, Martonio Mont`Alverne: Staat und Justiz in Brasilien: Zur historischen Entwicklung der Justizfunktion in Brasilien: Richterschaft im Kaiserreich und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik, Frankfurt am Main: Peter Lang 1999
BARONI, Margaret: Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável in: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 32(2), Abril/Juni 1992, S. 14-24
BARQUETE, Paulo Roberto Fontes: Assentamentos rurais em áreas de Reforma Agrária no Ceará: Miséria ou prosperidade ? O Caso Santana. Dissertation der Post-Graduation in landwirtschaftlicher Ökonomie, UFC, Fortaleza 1995
BARREIRA, César: Seca: Reprodução do poder e rebelião in: Sociedade e Estado Vol V, N° 1, Jan-Juni 1990. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.
-------: Trilhas e atalhos do poder. Conflitos Sócias no Sertão. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992
BARROS e Silva, Darcier: Der Nordosten Brasiliens: Aspekte einer Politik der nationalen Entwicklung. Dissertation in Philosophie an der Universität Erlangen. Nürnber 1985
BARTH, Detlef: Brasiliens Verfassung – die Agrarreform – Agrarreform im Prozeß der Transformation und Verfassungsgebung von 1987/88, Mettingen: Institut für Brasilienkunde, Brasilienkunde-Verlag 1998
BARTH, Judith: Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe – Ansätze, Zielgruppen und Mittler in: Fachkonferenz Selbsthilfeförderung als notwendiger Bestandteil der Demokratiepolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung 1995, S. 144 – 157)
BATESON, Gregory: Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epitemologische Perspektiven. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985
--------: Geist und Natur. Eine notwendige Einheit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1997, 5. Aufl.
BECHMANN, Arnim, Brigitte Fahrenhorst: Konzept und theoretisches Fundament des Pro

jekttyps „Ökologischer Wissenstransfer“ in: HEIN, Wolfgang: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut 1991 S. 127 – 181
BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (Org.): A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável, Rio do Janeiro: Editora UFRJ, 1997
BELLEBAUM, Alfred: Ferdinand Tönnies in: KÄSLER, Dirk: Klassiker des soziologischen Denkens, 1. Band, München: C.H. Beck, 1976, 1. Aufl.
BERGER, Peter L./LUCKMANN, Thomas: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklich keit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main: Fischer 1997
BERTHET, Rodrigo Serrano: Who knows what´s best for the poor ? Demand-driven policies and rural poverty in Northeast Brazil, Master in City Planning, Massachusetts Institute of Technology, May 1996
BESSA MAIA, José Nelson (Coord.): Desenvolvimento Endógeno e Perspectivas de Desen volvimento Sustentável no Ceará. Projeto Áridas Grupo de Economia GT V, Governo do Estado do Ceará, Seplan/Iplance, Fortaleza 1994
--------(Coord.): Segurança Agroalimentar no Ceará: Evolução Recente e Perspectivas de Su stentabilidade, Projekt Áridas Grupo de Economia GT V, Seplan-Aridas, Fortaleza 1995
BEYME, Klaus von: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, Von der Moderne zur Postmo derne, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991
BEZERRA, Evandro: A Barragem do Castanhão e a Transposição do Rio São Fransciso, Fortaleza: Imprensa Universitária, 1996
BEZERRA, Marcos Otávio: Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995
BIERSCHENK, Thomas: Ein Projekt ist wie ein komplexes Schachspiel in: KOHNERT, Dirk, PREUß, Hans-Joachim A., SAUER, Peter (Org.): Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit Köln, Weltforum Verlag 1992, S. 129 – 132
-------, ELWERT, Georg, KOHNERT, Dirk (Org.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen – Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, Campus Verlag, Frankfurt/M, New York 1993
BMU/Bundesministerium für Umweltschutz: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn 1993
BOBBIO, Norberto: Fundamento y futuro de la democracia com um estudo sobre la definicion minima de democracia. Valparaiso: edeval 1990
-------: Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar? Berlin: Verlag Klaus Wagenbach 1999
BÖCHER, Wolfgang: Selbstorganisation. Verantwortung. Gesellschaft. Von subatomaren Strukturen zu politischen Zukunftsvisionen, Opladen: Westdeutscher Verl., 1996
BOECKH, Andreas: Entwicklungstheorien: Eine Rückschau in: Nohlen, Dieter, Nuscheler, Franz (Org.) Handbuch der Dritten Welt, Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 1992, 3. Aufl., S. 110 - 130
BONAVIDES, Paulo: Do pais constitucional ao pais neocolonial, São Paulo: Catavento, 1999
BOOTH, John A. und Mitchell, Seligson A.: Political Participation in Latin America Vol I New York, London: Holmes Meier Publishers 1978
BRAGA, Elza Maria Franco, BARREIRA, Irlys Alencar Firmo (Coord.): A Política da Escas sez. Lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991

--------: Os Labirintos da Habitação Popular (conjunturas, programas e atores) Fortaleza: Fun dação Demócrito Rocha, 1995
-------, NOGUERA DE LIMA, Maria Cláudia, BARREIRA, Maria Socorro Chagas: Pesquisa Gestão Municipal: Descentralização e Políticas Públicas Participativas, Relatório Estado do Ceará, Fortaleza 1996 (1), Mimeo
--------:(Coord.): Pesquisa Gestão Municipal: Descentralização e Políticas Públicas Participati vas, Relatório Estado do Ceara, Fortaleza 1996 (2) (unveröfftl.Dokument)
-------: Maria Cláudia N. de Lima & Maria Socorro Chagas Barreira: Faces e Disfarces do Modelo de Desenvolvimento Sustentável, 179 in: SOARES, José Arlindo: O orçamento do município no Nordeste brasileiro, Brasília: Paralelo 15, 1998
BRAND, Karl-Werner: Nachhaltige Entwicklung: Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen: Leske und Budrich, 1997 in: -----, WEHLING, Peter: Sustainable development – eine Provokation für die Soziologie ? S. 35 –51
-------: Probleme und Potentiale einer Neubestimmung des Projekts der Moderne unter dem Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“. Zur Einführung in: -----(Org.): Nachhaltige Entwicklung – Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen, Leske + Budrich 1997, S. 9 - 34
BRASIL, Constituição: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações ado tadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 e Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6/94, Ed. Atual em 1998. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998
BRASIL, Lena Maria A. /Anya Ribeiro: A Experiência Construída no Ceará in:Turismo, Educação e Cidadania, N° 5, Embratur/Funcação Democrito Rocha, Fortaleza 1999, S. 82-87
BRAUN, Gerald: Vom Scheitern des europäischen Fortschrittsmodells in der Dritten Welt in:
OBERREUTER, Heinrich, WEILAND, Heribert (Org.): Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern: Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungs- zusammenarbeit, Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh, 1994, S. 103 - 118
BRAUNMÜHL, Ekkehard von: Zeit für Kinder. Theorie und Praxis von Kinderfeindlichkeit, Kinderfreundlichkeit, Kinderschutz. Zur Beseitigung der Unsicherheit im Umgang mit Kindern. Ein Lernbuch. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verl., 1993
BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos: A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial in: Revista de Economia Politica, vol. 15, n° 1 (57), January-March 1995, S.5-40
BROHMAN, John: Popular Development – Rethinking the Theory & Practice of Develop ment, Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers 1996
BRUCKMEIER, Karl: NGO-Netzwerke als globale Umweltakteure in: BRAND, Karl-Werner (Org.) Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 132 –148
BRÜHL, Dieter: Dürre – Modernisierung – soziale Macht: zu den Ursachen des Elends im brasilianischen Nordosten in: Lateinamerika - Analysen, Daten, Dokumentation: Brasiliens Agrarfrage – Modernisierung und ihre Folgen, Nr. 3, Hamburg April 1985, 27-39
-------: A terra era nossa vida. Armut und Familie in Nordost-Brasilien. Eine Untersuchung zum familiären Wandel im Stadt-Land-Vergleich. Frankfurt am Main: Verlag für Interkulturelle Kommunikation 1989
BRUNO, Artur: Os Pecados Capitais do Cameba./ Artur Bruno; Airton de Farias; Demétrio Andrade. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2002

BUARQUE, Cristovam: a desordem do progresso. O fim da era dos economistas e a con strução do futuro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990
-------: O pensamento em um mundo Terceiro Mundo in: BURSZTYN, Marcel (Org.) Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: editora brasiliense, 1993, 57 - 82
BUARQUE, Sergio C.: Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável para elaboração de estratégias de desenvolvimento regional in: SAGREDO, Geraldine (Org.): Fortalecimento Institucional, Descentralização e Microregionalização, Santiago de Chile: PROCODER-IICA, 51-142
BURSZTYN, Marcel: O poder dos Donos. Planejamento e Clientelismo no Nordeste. Petro polis: Vozes 1985, 2.ed.
CALDEIRA, Clovis: Mutirão – Formas de Ajuda Mútua no Meio Rural, São Paulo: Compan hia Editorial Naciole, 1956
CANTZEN, Rolf: Weniger Staat – mehr Gesellschaft, Freiheit – Ökologie – Anarchismus, Frankfurt am Main: Fischer 1987
CÂMARA P.LOPES, Margarida Heloísa: Discutindo a municipalização da asssistência social no Estado do Ceará: Dilemas e perspectivas, Monografie zur Postgraduation in sozialen Diensten an der UFC, Fortaleza 1996
CAMPELO NETO, Manoel Sylvio Carneiro: Politicas de recursos hídricos para o semi-árido nordestino. Endfassung Februar 1995, Projekt Áridas GTII Recursos hídricos.
CAMURCA, Marcelo: Marretas, Molambudos, Rabelistas – A revolta de 1914 no Juazeiro. São Paulo, Maltese, 1994
CAPRA, Fritjof: Lebensnetz. Ein neues Verständnis der lebendigen Welt.Bern, München, Wien: Scherz Verlag, 1996, 2. Aufl.
-------: Das Tao der Physik. Die Konvergenz von westlicher Wissenschaft und östlicher Phi losophie. München: Droemersche Verlagsanstalt. Th. Knaur Nachf. 1997
-------: Das neue Denken. Die Entstehung eines ganzheitlichen Weltbildes im Spannungsfeld zwischen Naturwissenschaft und Mystik. Begegnungen und Gespräche mit führenden Geistes- und Naturwissenschaftlern der Wendezeit. München: Th. Knaur, 1998
-------: Die Wendezeit. Bausteine für ein neues Weltbild. München: Droemersche Verlagsan stalt, 1999
CARSON, Rachel L.: Der stumme Frühling, München: Biederstein 1988
CARVALHO, Horácio Martins de: Projeto Áridas: uma Estrategia de Desenvolvimento Su stentável para o Nordeste in: SAGREDO, Geraldine (Org.) Fortalecimento Institucional, Descentralização e Microregionalização. Santiago de Chile: PROCODER/IICA 1996
CARVALHO, Valter: A gestão das organizações comunitárias no meio rural. II – Formas e modelos de organização. Natal: AACC/RN, 1995
-------: Município de Serra do Mel, RN in: DRESEN, Bernd (Org.): Ação local e desenvol vimento sustentável, Konrad-Adenauer-Striftung, Debates Nr. 11, 1996, S. 69-76
CEARÁ, Governo do Estado do: Mensagem anual à Assembléia Legistlativa do Estado do Ceará, 1991
-------: Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998, Fortaleza 1995 (1)
-------: Mensagem anual à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, Fortaleza 1995 (2)
-------: SDU. Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará – PROURB: resumo do Projeto. Fortaleza 1995 (3)
--------, SDU: Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará – PROURB: resumo do Projeto. Fortaleza 1996
-------: Mensagem anual à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, Fortaleza 1997

-------: O Turismo: Uma política estratégica para o Desenvolvimento Sustentável do Ceará. 1995-2020, Fortaleza September 1998
-------: Mensagem anual à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará 1999
-------: Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999 - 2002, Fortaleza 2000
CIRILO, José Airton: O Municipio de Icapuí in: DRESEN, Bernd (Org.): Ação local e desenvolvimento sustentável, Konrad-Adenauer-Striftung, Debates Nr.11, 1996, 55-60
CHAMBERS, Robert: Putting the Last first, Essex: Longman 1983
-------: The search of professionalism, bureaucraca an sustainable livelihoods for the 21st century, IDS Bulletin, 22, 5-11, 1991
CHAUÍ, Marilena: Politische Kultur und Kulturpolitik in: SEVILLA, Rafael, RIBEIRO, Darcy (Org.): Brasilien, Land der Zukunft? Länderseminar des Instituts für Wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Kongreßschrift, Unkel/Rhein Bad Honnef: Horlemann, 1995, 187 -201
CLASTRES, Pierre: A sociedade contra o Estado. Rio de Janeiro: Francisco Alves 5. ed. 1990
COELHO, Franklin dias: Resestruturação Econômica, Políticas Publicas e as novas Estratégias de Desenvolvimento Local in: Pólis N° 25, 1996
CONSELHO NACIONAL DE SEGURANCA ALIMENTAR (CONSEA): I Conferência Nacional de Segurança alimentar, Relatório final, Brasília 1994
CONWAY, M. Margaret: Political participation in the United States. Congressional Quarterly 1985
CORDEIRO, Celeste: Conselhos no Ceará, Fortaleza: Governo do Estado do Ceará/Iplance 1998 (documento ineditado)
CORDEIRO, José: Indianer in Ceará. 400 Jahre Massaker und Widerstand. Mettingen: Institut für Brasilienkunde/Brasilienkunde-Verlag, 1991
COSTA, Sérgio: Dimensionen der Demokratisierung: Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und lo kale Partizipation in Brasilien. Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie am Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften I der Freien Universität Berlin, Berlin 1995
CNBB (Comissão Nacional dos Bispos do Brasil)/Comissão episcopal da Pastoral da Seca – Regional Nordeste 1: A igreja e a seca no Ceará, Fortaleza 1998
DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION: What´s Now? Another Development, Uppsala 1975
DAHRENDORF, Ralf: Eine große, universelle Sicht – Die Entzauberung der Moderne, in: Spiegel Spezial Die Erde 2000, wohin die Menschheit sich entwickelt, Hamburg 1993, S. 7-14
Da MATTA, Roberto: A Casa e a Rua. Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil. São Paulo: Brasiliense 1985
-------: Brasileiro: Cidadão. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1992
-------: Torre de Babel, Rio de Janeiro: Rocco, 1996
DATTA, Asit: Entwicklung und Perspektiven der NGOs in: --- (Org.) Die neuen Mau ern. Krisen der Nord-Süd-Beziehung. Gemeinsam mit der Deutschen Welthungerhilfe. Wuppertal: Hammer-Verlag 1993, S. 202-217
DALY, Herman E., Townsend, Kenneth N. (Org.): Valuing the Earth – Economics, Ecology, Ethics, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1993
DALY, Herman E.: Beyond Growth – The Economics of sustainable development, Boston: Beacon Press 1996
DEMING, W. Edwards: Qualidade: A revolução da Administração. Rio de Janeiro: Marques-

Saraiva, 1990
DEMO, Pedro: Aportes Metodológicos às práticas sociais de enfrentamento da seca in: MAGALHÃES, Antonio Rocha/ Eduardo Bezerra Neto (Org.): Impactos sociais e econômico de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil – Imprensa oficial do Ceará – IOCE, Fortaleza 1991
-------: Democracia e desenvolvimento in: Ciência & Trópico, Vol 20, Número 2, Jul/Dez 1992, 281 – 308
DENNHART, Joachim/PATER, Siegfried (Org.): Entwicklung muß von unten kommen; Per spektiven autonomer Entwicklung und exemplarische Projekte in der Dritten Welt, Hamburg 1980
DEUTSCH, Karl W.: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg im Brsg. Verlg. Rombach, 1969
------: Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik. Freiburg: Verlag Rombach, 1976
DEUTSCHE STIFTUNG FÜR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG (DSE): Nachhaltige Stadtentwicklung: von urbaner Krise zur gesunden Stadt – Urbanisierung in der Entwicklungspolitik, Internationaler Round Table, Berlin, 22.-25. März 1994, Bericht
DIAS MENDES, Armando: Breve itinerário dos ecosistemas à ecopoesia: Achegas para o seu traçado in: BURSZTYN, Marcel (Hersg.): Para pensar o desenvolvimento sustentável, São Paulo: editora brasiliense, 1993
--------:Envolvimento e desenvolvimento: Introdução à simpatia de todas as coisas in: Calva cante, Clóvis (Org.): Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquin Nabuco 1995
DIEFENBACHER, Hans/Ulrich Ratsch: Verelendung durch Naturzerstörung – Die politi schen Grenzen der Wissenschaft, Frankfurt am Main: Fischer 1992
DIEREN, Wouter van (Org.): Mit der Natur rechnen: Der neue Club-of-Rome-Bericht: Vom Bruttosozialprodukt zum Ökosozialprodukt, Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser, 1995
DINIZ, Eli, Azevedo, Sérgio de (Orgs.): Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasilia: Editora Universidade de Brasília 1998
DITFURTH, Hoimar,v./ARZT, Volker: Querschnitte Reportagen aus der Naturwissen-schaft, 3.Aufl. Deutscher Tachenbuch Verlag Münschen 1984
DONNER-REICHLE, Carola: Zur Wirksamkeit privater Träger in der Entwicklungszusam menarbeit: Von Einzelprojekten zur Organisationsentwicklung und Frauenförderung in: HANISCH, Rolf, WEGNER, Rodger (Org.): Nichtregierungs-organisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus.Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 1995, S. 159 - 174
DOWBOR, Ladislau: Governabilidade e descentralização: Perspectiva, SEADE, São Paulo, vol. 10, n.3, Juli/September 1996 (1)
-------: Da Globalização ao Poder Local: A nova Hierarquia dos Espaços in: Marcos Cezar de Freitas (Org.): A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo, São Paulo: Cortez, Brangança Paulista, 1996 (2)
------: A reprodução social. Proposta para um Gestão descentralizada, Petrópolis, RJ: Vo zes; 1998, 2.ed
DRESEN, Bernd: Ação local e desenvolvimento sustentável. Konrad-Adenauer-Stiftung, Debates, Ano 1996, Nr. 11
DUSTAR, Farah: Abschied von der Macht, Demokratie und Verantwortung, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1996
EBLINGHAUS, Helga, Sickler, Arnim: Nachhaltigkeit und Macht: Zur Kritik von Sustainable

Development. Frankfurt am Main: IKO – Verl. für Interkulturelle Kommunikation, 1996
EDER, Klaus: Die Entstehung staatlich organisierter Gesellschaften. Ein Beitrag zu einer Theorie sozialer Evolution. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1980
ELSENHANS, Hartmut: Staat in: NOHLEN, Dieter, WALDMANN, Peter (Org.): Pipers Wörterbuch zur Politik, Dritte Welt, München: R. Piper, 1987, S. 551 - 560)
EMBRATUR : Turismus: Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turis mo/elaborado pela Gerenecia de Programas Nacionais; Supervisão de Projetos de Descentralização.—Brasília: EMBRATUR 1997
------- :Turismo, Educação e Cidadania. Curso publicado com a Fundação Democrito Rocha, Fortaleza 1999, Nr. 1 - 6
ESCOBAR, Arturo: From Organism to Cyborg: Elements for a Poststructuralist Political Ecology, Department of Anthropology, University of Massachusetts at Amherst, excerpt, ohne Datum
-------: Planung in: SACHS, Wolfgang (Hrsg) : Wie im Westen so auf Erden. Ein polemi sches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Hamburg: Rowohlt 1993, S. 274-297
ESTEVA, Gustavo – Fiesta – jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik. Org. Von Markus Brunner, Wolfgang Dietrich, Martina Kaller, Frankfurt a M.: Brandes und Apsel, 1992
ETZIONI, Amitai: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen: Westdeutscher Verl. 1975
-------: Jenseits des Egoismus-Prinzips – Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesell schaft. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1994
FANGER, Ulrich: Demokratisierung und Systemstabilität in Lateinamerika in: OBERREUTER, Heinrich, WEILAND, Heribert (Org.): Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern: Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungszusammen- arbeit, Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh, 1994, S. 81-102
FARIAS, Josias Neto, FERREIRA, Maria das Graças Siqueira: A inserção do Conselho Mu nicipal de Desenvolvimento Sustentável/Comissão Comunitária São José no Modelo de Gestão Participativa, Fortaleza 1996 (trabalho realizado no ambito da Escola de Formação de Governantes)
FATHEUER, Thomas W.: Nach Rio – Bewertungen und Perspektiven aus der Sicht brasilia nischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – Eine Bestandsaufnahme nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro: FASE 1992 (1)
-------: Umwelt und Entwicklung – Eine Vision der brasilianischen NGOs und sozialen Be wegungen – Der Bericht des Forums der Brasilianischen NGOs zur Vorbereitung der Konferenz der zivilen Gesellschaft über Umwelt und Entwicklung Rio 92, Rio de Janeiro: FASE 1992 (2)
FAO: Principais indicadores sócio-econômicoas dos assentamentos da reforma agrária. Rio de Janeiro: FAO/PNUD/MARA, 1992
FERREIRA, Paulo Brum: O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da constituição de 1988 e perspectivas in: Konrad Adenauer Stiftung: Subsidiaridade e fortalecimento do Poder Local, Debates N° 6, São Paulo 1995
FERREIRA ROSA, Islene: Industrialização em Horizonte: „Um projeto que envolve todo mundo?“ Estudo das mudanças no município e suas repercussões sobre a vida da população.“ Trabalho de Especialização em Saúde, Trabalho e Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal do Ceará, 1999
FIORI, José Luís: O capitalismo e suas vias de desenvolvimento, entrevista por Fernando Haddad, Teoria & Debate 33, nov/dez 96/jan 97

FLAVIN, Christopher: Das Vermächtnis von Rio in: WORLDWATCH REPORT (Org.) Zur Lage der Welt 1997, Daten für das Überleben unseres Planeten, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag 1997, S. 11 - 42

FONTINELE TAHIM, Elda; DAMACENO, Marelen Nunes, HEIMPEL, Christian: Perfil de onze comunidades pesqueiras no Litoral Oeste do Estado do Ceará, Governo do Estado do Ceará, Secretaria do Planejamento e Coordenação, Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária, Cooperação Técnica Brasil-Alemanha, Projeto Prorenda Rural, Fortaleza – Ceará, Dezembro de 1996

FORRESTER, Jay W.: Das Verhalten sozialer Systeme in: KADE, Gerhard, HUJER, Rein hard: Sozial-Kybernetik, Düsseldorf, Wien: Econ Verlag 1974, 1. Aufl. S. 201 – 230

FRANKE, Michael: Agrarprogramme im brasilianischen Nordosten von SUDENE bis PROJETO NORDESTE, Arbeitsunterlagen und Diskussionsbeiträge 22, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Dezember 1986

FREIRE, Paulo: Der Lehrer ist Politiker und Künstler. Neue Texte zu befreiender Bildungsar beit, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlg. 1981

-------: Pädagogik der Unterdrückten. Bildung als Praxis der Freiheit. Hamburg: Reinbek, 1998

FRIEDMANN, John: Empowerment: the Politics of Alternative Development, Cambridge Mass.: Blackwell, 1992

FRITZ, Peter, Huber, Levi (Org.): Nachhaltigkeit in naturwissenschaftlicher und sozialwis senschaftlicher Perspektike, Suttgart: Hinel, 1995

FURTADO, Celso: O Brasil Pós-„Milagre“, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, 8.Aufl.

-------: Seca e Poder: entrevista com Celso Furtado/entrevistadores Maria da Conceicao Ta vares, Manuel Correia de Andrade, Raimundo Pereira, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998

GAEBLER, David, OSBORNE, Ted: Reinventando o Governo – como o espírito empreende dor está transformando o setor público (Reinventing Government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector), 6. Auflage, Brasília, MH Comunicação, 1995

GALCAGNOTTO, Gilberto: Der Übergang zur Demokratie in Brasilien: Legitimations grundlagen, Schwächen des Parteiensystems und Klientelverhalten in: Tetzlaff, Rainer (Org.) Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg: Schriften des deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 1992, S. 271 – 287

GALTUNG, Johan: Perspectives on Environmental Politics in Overdeveloped and Underde veloped Coutries in: GLAESER, Bernhard (Org.): Ecodevelopment. Concepts, Projects, Strategies, Oxford, New York. Pergamon Press 1984, S. 9-23

GARJULLI, Rosana et al: Gestão Participativa dos Recursos Hídricos. A Experiência do Ce ará. Unver. Arbeitspapier der COGERH, Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, ohne Datum

GEA (Grupo de Estudos Ambientais Geografia – UFC): Ambientes na Escola. Recriando a Educação. Fortalzea: Banco do Nordeste do Brasil S/A, 1996)

GELBSPAN, Ross: Der Klima-Gau, Erdöl, Macht und Politik. Gerling: Akademie Verlag. 1998

GENRO, Tarso: Combinar democracia direta e democracia representativa in: Palocci, Antonio et al: Desafios do Governo local – o modo petista de Governar, Sao Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997, S. 14-31

GERMAN, Christiano: Zur Verwaltungsreform der Regierung Cardoso: Bestandsaufnahme und Perspektiven in: Lateinamerika Analysen Daten Dokumentation Nr. 32, 1997
--------:Der Weg Brasiliens in das Informationszeitalter. Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo-Brasilien, August 1999
GEWECKE, Frauke: Wie die neue Welt in die alte kam. München: Ernst Klett Verlag 1986
GLAGOW, Manfred: Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwick lungszusammenarbeit in: NOHLEN, Dieter, NUSCHELER, Franz (Org.) Handbuch der Dritten Welt, Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 1992, 3. Aufl., S. 304 - 327
GLASER, Barney G., STRAUSS, Anselm L.: Grounded theory. The discovery of grounded theory. Strategien qualitativer Forschung. Bern, Götting, Toronto, Seattle: Huber 1998
GÖRLITZ, Axel, Druwe, Ulrich (Org.): Politische Steuerung und Systemumwelt, Pfaffen weiler: Centaurus-Verl.-Ges., 1990
--------(Org.): Umweltpolitische Steuerung, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1994, 1.Aufl.
--------: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen: Leske + Budrich, 1995
GOHN, Maria da Glória M.: Conselhos populares e participação popular in Ver. Serviço Social e Socidade, N° 34, São Paulo: Cortez 1990
-------: História dos Movimentos e Lutas sociais. A construção da cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Edições Loyola 1995
GOIS, Cezar Wagner de Lima**:** Noções de Psicologia Comunitária, Fortaleza: Editora Viver, 2.Aufl. 1994
GOODLAND, Robert: Die These: Die Welt stößt an Grenzen in: GOODLAND, Robert, DALY, Herman, et al.(Hrsg): Nach dem Brundtland-Bericht: Umweltverträgliche wirtschaft liche Entwicklung, UNESCO, Bonn 1992, S. 15-28
GORE, Al: Wege zum Gleichgewicht. Ein Marshallplan für die Erde. Frankfurt am Main: Fischer 1994
GREVEN, Michael Th.: Die Pluralisierung politischer Gesellschaften: Kann die Demokratie bestehen ? in: JÄGER, Thomas, HOFFMANN, Dieter (Org.): Demokratie in der Krise ? Zukunft der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich 1995, S. 257 - 281
GRIEßHAMMER, R. Et al: Ozonloch und Treibhauseffekt, Hamburg: Rowohlt 1989
GRUNOW, Dieter: Politik und Verwaltung in: DAMMANN, Klaus, GRUNOW, Dieter, JAPP, Klaus P. (Org.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, p. 27
GUANZIROLI, Carlos Enrique: Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária in: ROMEIRO, Adhemar, GUANZIROLI, Carlos, PALMEIRA, Moacir, LEITE, Sérgio (Orgs.): Reforma Agrária: Produção, emprego e renda. O relatório da FAO em debate. Rio de Janeiro: Vozes/Ibase/FAO 1994, p.13 - 67
GUIVANT, Julia Silvia: A Agricultura sustentável na perspectiva das ciências sociais in: Vi la, Educardo J. et al: Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais, São Paulo: Corze, 1995, 99 - 139
GURJÃO, Pedro: Banco de Potenciais Humanos – Gestão estratégica de RH, São Paulo: Editora Gente, 1996
HABER, Wolfgang: Das Nachhaltigkeitsprinzip als ökologisches Konzept in: FRITZ, Peter, HUBER, Levi (Org.): Nachhaltigkeit in naturwissenschaftlicher und sozialwissen-schaftlicher Perspektive, eine Publikation der Karl-Heinz-Beckerts-Stiftung, Stuttgart: Wiss. Verl.-Ges., 1995, 17-29
HABERMAS, Jürgen: Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1983

HADDAD, Paulo Roberto (Coord.): Estado do Ceará. Análise das Finanças Públicas e Tendências Sócio-Econômicas, BID 1994
HAGEN, Toni: Wege und Irrwege der Entwicklungshilfe. Das Experimentieren an der Dritten Welt. Zürich: Verlag Neue Züricher Zeitung, 1988
HANISCH, Rolf: Aufgaben der Forschung im Bereich der Nichtregierungsorganisationen in: ----, WEGNER, Rodger (Org.): Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus. Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 1995, p. 7-25
HARBORTH, Hans-Jürgen: Die Diskussion um dauerhafte Entwicklung (Sustainable Development): Basis für eine umweltorientierte Weltentwicklungspolitik? in: HEIN, Wolfgang: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut 1991 p. 37 - 60
-------:Sustainable Development – dauerhafte Entwicklung in: NOHLEN, Dieter, NUSCHELER, Franz (Org.) Handbuch der Dritten Welt, Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 1992, 3. Aufl., p. 231 - 249
-------: Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung: eine Einführung in das Konzept des „sustainable development“, Berlin: Ed. Sigma, 1993, 2.Aufl.
HAUFF, Volker (Org.) Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Eggenkamp Verlag, Greven, 1987
HAAVELMO, Trygve, HANSEN, Stein: Vom Wirtschaften in einer leeren Welt zum Wirtschaften in einer vollen Welt. Wir haben einen historischen Wendepunkt in der Wirtschaftsentwicklung erreicht in: GOODLAND, Robert, DALY, Herman, et al.(Hrsg): Nach dem Brundtland-Bericht: Umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung, UNESCO, Bonn 1992, p. 29 - 40
HEGEL: Volk, Staat, Geschichte. Eine Auswahl aus seinen Werken. Stuttgart: Alfred Körner Verlag, 1942
HEIN, Wolfgang: Wachstum – Grundbedürfnisbefriedigung – Umweltorientierung: Zur Kompatibilität einiger entwicklungspolitischer Ziele in: ----: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut 1991 p. 3 – 33
HEIMPEL, Christian: Das „Nordost-Projekt“: Neuer Aufbruch oder neuer Aufguß ? Zu dem neuen agrarpolitischen Ansatz im brasilianischen Nordosten in: Lateinamerika – Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 3, April 1985, p.51-62
HEISENBERG; Werner: Ordnung der Wirklichkeit, München: R.Piper GmbH & Co.KG 1989
HEJL, Peter: Konstruktion der sozialen Konstruktion Grundlinien einer konstruktivistischen Sozialtheorie in: GUMIN, Heinz, MEIER, Heinrich: Einführung in den Konstruktivismus, München: R.Piper GmbH & Co.KG, 1992, p. 109 – 146
HELLMANN, Michaela (Org.): Ohne uns keine Demokratie. Sem gente não tem jeito. Soziale Bewegungen und die Auseinandersetzung um die Demokratie in Brasilien. Rhein und Bad Honnef: Horlemann-Verlag 1995
HIRSCHMANN, Albert O.: Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verl. 1995
HENDERSON, Hazel: Das Ende der Ökonomie. Die ersten Tage des nach-industriellen Zeitalters. München: Dianus-Trikont Buchverl. 1985
--------:Unterwegs zur kooperativen Ökonomie. Politik und Ethik ganzheitlicher Systeme in: GIGER, Andreas (Org.): Eine Welt für alle. Visionen von globalem Bewußtsein. Rosenheim: Horizonte Verlag 1990, p. 67-80
--------: Building a Win-Win World: Life Beyond Global Economic Warfare, Berrett-Koehler Publishers: San Francisco, CA, 1996

HOLZBORN, Hans-Werner: Das Problem des regionalen Entwicklungsgefälles, dargestellt am Beispiel des brasilianischen Nordostens. Lateinamerikanisches Institut na der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 12, Diessenhofen – CH: Verlag Rüegger für Recht- und Wirtschaftsliteratur 1978

HUBER, Joseph: Unternehmen Umwelt – Weichenstellung für eine ökologische Marktwirt schaft. S. Fischer, Frankfurt am Main. 1991

HUF, Peter Michael: Die Entwicklung des bundesstaatlichen Systems in Brasilien. Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung. Frankfurt am Main: Peter Lang 1991

HUNTINGTON, Samuel P.: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Centu ry, University of Oklahoma Press: Norman and London 1991

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia: Brasil em números, vol. 6, 1998

INGELHART, Ronald**:** Kultureller Umbruch – Wertwandel in der westlichen Welt, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1989

-------: Modernisierung und Postmodernisierung. Kultureller, wirtschaftlicher und politischer Wandel in 43 Gesellschaften. Frankfurt /New York, Campus Verlag 1998

INSTITUTO EQUATORIAL de cultura contemporânea/Unicef: Governar para as peculiari dades – Administrações Municipais do Interior do Ceará, Trilhando o Êxito. Fortaleza: Unicef 1993

IMMLER, Hans: Vom Wert der Natur – zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesell schaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Aufl. 1989

--------: Welche Wirtschaft braucht die Natur ? Mit Ökonomie die Ökokrise lösen, 1993

--------: Natur als Grundlage und Ziel der Wirtschaft, Opladen: Westdt. Verl., 1998

IPLANCE: Anuário Estatístico do Ceará, Fortaleza, 1994

JÄGER, Thomas, HOFFMANN, Dieter : Demokratisierung – Krise eines Prozesses in: DIES (Org.): Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie. Leske + Budrich, Opladen 1995 p. 15 - 37

JANTSCH, Erich: Dies Selbstorganisation des Universums. Vom Urknall zum menschlichen Geist. München. Wien: Carl Hanser Verl. 1992, 2. Aufl.

JARA, Carlos Júlio: O planejamento do desenvolvimento sustentável, Recife, convênio IICA-PRORURAL, maio 1996 (Trabalho apresentado no Seminário Ação Local e Desenvolvimento Sustentável, realizado em Fortaleza, em junho de 1996) (1)

--------:Sustentabilidade: nuevos conceptos y nuevos instrumentos para orientar los processos de desarollo local in: SAGREDO, Geraldine (Org) Fortalecimento Institucional, Descentralização e Microregionalização, IICA Instituto Interamericano de cooperacion para la agricultura, PROCODER: Programma Coopeartivo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur, Santiago de Chile 1996 (2)

-------: Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Org.): Ação Local e Desenvolvimento Sustentável. Debates No.11 São Paulo, 1996, p. 9 – 34 (3)

-------: Construindo o poder local in: Caderno CRH No 26/27: Democracia, Cidadania e Pobreza, a produção de novas solidariedades, Revista do Centro de Recursos Humanos, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador UFBa, jan/dez 1997 (1), p. 211-233

------: Desarrollo Sostenible Local Experiencia de Pernambuco, Brasil, San José, C.R.: BMZ/GTZ: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Gerencia Técnica, 1997 (2)

JÄNICKE, Martin: Umweltpolitik 2000. Erfordernisse einer langfristigen Strategie. In: Jahr

buch Ökologie München: Beck 1992 p. 11 – 24
JEREISSATI, Tasso: Discurso de Posse do Governador, Gabinete de Posse da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, 1.1.1995
JESSEN, Brigitte: Fremdhilfe und die Mobilisierung interner Ressourcen dargestellt am Bei spiel der NGO-Arbeit in Bangladesch und Thailand in: HANISCH, Rolf, WEGNER, Rodger (Org.): Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus.Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 1995, p. 45-68
JOVCHELOVITCH, Marlova, GOULART FRANCO, Flávia (Org.): O municipio e: A assi stência social. A criança e o adolescente o idoso, o Papel dos Conselhos. Informações básicas para as administrações municipais. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, 1997
KÄLBLE, Peter: Umwelt und Entwicklung – Stationen politische Auseinandersetzung in:
-------, FELDBAUM, Karl-Heinz (Org.) Entwicklung jenseits des Wachstums, Schriftenrei he des Jugendhauses Düsseldorf, 50, Düsseldorf , ohne Datum, 42 - 59
KAISER, Wilfried: Urbanisierung, Regionalentwicklung und Stadtentwicklungspolitik: Brasilien im räumlichen Wandel in: SEVILLA, Rafael, RIBEIRO, Darcy (Org.): Brasilien, Land der Zukunft ? Länderseminar des Instituts für Wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Kongreßschrift, Unkel/Rhein Bad Honnef: Horlemann, 1995, p. 67 - 89
KEATING, Michael: Agenda für eine nachhaltige Entwicklung, Erdgipfel 1992 – eine allge mein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio. Center for Our Commom Future, Genf 1993
KING, Alexander, Schneider, Bertrand: Die erste globale Revolution. Club of Rome: Bericht zur Lage der Welt, Frankfurt am Main: Horizonte Verlag 1992, 1. Aufl.
KIRSCH, Ottfried C.: Elitäre Führung oder Partizipation ? Das Dilemma der Selbsthilfeorgani sationen in Sri Lanka in: Hanisch, Rolf, Wegner, Rodger (Org.): Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus.Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 1995, p. 69-95
KLAUSMEYER, Alfons, RAMALHO, Luiz (Hrsg): Introdução a metodologias participativas: um guia prático. Recife: SACTES - DED, 1985
KLEINEKATHOFER, Michael, Bezerra, Maria Lúcila (Org.): O poder do município – quem é o dono das prioridades?: os espaços de gestão das cidades e a crise da democracia representativa, Recife: Centro Josúe de Castro, projeto políticas públicas Urbanas, 1996
KÖHLER, Jochen: Mittler zwischen den Welten: GTZ – Ein Unternehmen in Entwicklung, Opladen: Westdt. Verlag, 1994
KONZEN; Afonso Armando: Lugar de crianca é no município in: JOVELOVITCH, Marlova,
GOULART FRANCO, Flávia (Org.): O municipio e a assistência social. A crianca e o adole scente o idoso, o Papel dos Conselhos. Informações básicas para as administrações municipais. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, 1997
KREIBICH, Rolf: Ermutigung zur nachhaltigen Umweltpolitik in Zeiten des Ökonomismus in:
MEZ, Lutz, WEIDNER, Helmut (Org.): Umweltpolitik und Staatsversagen – Perpektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse – Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma Berlin 1997, p. 86-94
KREYE, Otto: Entwicklung, Marktwirtschaft und Politik. Unveröffentlichtes Manuskript des Starnberger Instituts zur Erforschung globaler Strukturen, Entwicklungen und Krisen e.V., Juli 1994
KRIELE, Martin: Die demokratische Weltrevolution. Warum sich die Freiheit durchsetzen wird. München: R. Piper, 1987

KÜPPERS, Bernd-Olaf (Org.) Ordnung aus dem Chaos. Prinzipien der Selbstorganisation und Evolution des Lebens. München: R. Piper 1991, 3. Auflage
KUHN, Thomas S.: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 14.Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997
LAMOUNIER, Bolívar: Demokratisierung und Reformen ohne politischen Pakt ? Zur historischen Einordnung der Regierung Cardoso in: Lateinamerika Analysen Daten Dokumentationen, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 1996, Nr. 32, S. 11-31
LASZLO, Ervin: Evolutionäres Management: globale Handlungskonzepte Fulda: PAIDIA-Verl., 1992
LEÃO de ANDRADE, Ilza Araújo: Políticas e poder. O discurso da Participação. S.P.: Ad homem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN 1996
-------: Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda, in: SOARES, José Arlindo (Hrsg): O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro, Centro Josué de Castro de estudos e pesquisas. Brasília: Paralelo 15, 1998, S. 117 - 148
LEFÈBRE, Henri: Probleme des Marxismus, heute, edition suhrkamp, 6.Aufl. 1991, Frankfurt am Main
LEFF, Enrique: Educacion Ambiental y Desarollo Sustentable in: Educacion en Ambiente para el Desarrollo Sustentable, Buenos Aires: Escuela „marina Vilte“ – CTERA, 1999
LEIPERT, Christian: Die heimlichen Kosten des Fortschritts. Wie Umweltzerstörung das Wirtschaftswachstum fördert. Frankfurt/M.: S. Fischer 1989
LEITÃO, Pedro: Ambiental Desenvolvimentismo in: BURSZTYN, Marcel (Org.): Para pensar o desenvolvimento sustentável, São Paulo: editora brasiliense, 1993, S. 145- 161
LEMENHE, Maria Auxiliadora: Família, Tradição e Poder. O (caso) dos coronéis. SIP: Annablume ed. 1996
LEROY, Jean Pierre, DRAGA MAIA, Katia, PEREIRA GUIMARAES, Roberto (Org.): Brasil Século XXI. Os caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio 92. Fórum Brasileiro de ONG´s e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FASE, 1997
LIMA, Jacob Carols: Negócios da China: A nova Industrialização no Nordeste. Unveröffentlichter Vortrag im Rahmen des Seminars „Produção flexível e novas institucionalidades na América Latina“, Rio de Janeiro 18.-20. September 1997
LIMA MATOS, Francisco José et al (Coord.): Cenários de uma política contemporânea For taleza: Edições Fundação Demócrito Rocha, 1999
LINDNER, Clausjohann: Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990
LOPES, João Roberto: Orçamento participativo in: Jornal da ABONG: Veröffentlichung der brasilianischen Vereinigung der NRO, São Paulo 1996, 4
LOPES de MATOS, Kelma Socorro; Nas Trilhas da Experiência. A Memória, a Crise e o Sa ber do Movimento Popular. Fortaleza: Universidade de Fortaleza: 1998
LOVELOCK, James: Gaia: Die Erde ist ein Lebewesen. Anatomie und Physiologie des Orga nismus Erde, München: Heyne 1996
LUHMANN, Niklas: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983, 3.Aufl.
-------: Soziale Systeme – Grundriß einer allgemeinen Theorie – 2. Aufl. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1985 (1)
-------: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen ? Opladen: Westdeutscher Verlag, am 15. Mai 1985 (2)
-------: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische

Gefährdungen einstellen ? Opladen: Westdeutscher Verlag 1990, 3. Aufl.
LÜHR, Volker: Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe? in:SCHWEFEL, Detlef (Org.): Soziale Erinnerungen von Projekten in der 3. Welt., Mainz: Womos 1987, p.111 - 144
LUTZ, Rüdiger (Org.): Innovations-Ökologie: ein praktisches Handbuch für umweltbewuss tes Industriemanagement; aus den Global-File-Reports des Elmwood Institute Berkeley und der Zukunftswerkstatt Future Lab Germany, München, Landsberg am Lech: Bonn Aktuell; München: mvg-verl, 1992
LUTZENBERGER, José: Ecologia. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda., 1985
-------: Gaia. O Planeta Vivo (por um caminho suave), Porto Alegre: L&M, 1990
NARR, Wolf-Dieter, Naschold, Frieder: Theoriebegriffe + Systemtheorie: Einführung in die moderne politische Theorie, Teil I, Stuttgart: Verlag. W. Kohlhammer 1976, 4. Aufl.
NASCHOLD, Frieder: Systemsteuerung aus: --- /Narr, Wolf-Dieter : Einführung in die mo derne politische Theorie, Band II, Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag 1969
NEIMANN, Zysman: Era Verde ? ecossistemas brasileiros ameaçados. São Paulo: Atual, 1989
NELLES, Wilfried: Strukturbezogene Determinanten politischer Partizipation in: ALEMANN, Ulrich von (Org.) Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung, Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung. – Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Aufl. 1978
NOGUEIRA, Vandevaldo: Mais direitos, maior participação in: Jornal da ABONG: Veröf fentlichung der brasilianischen Vereinigung der NRO, São Paulo 1996, 15
NUSCHELER, Friedrich: Lern – und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik,. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft GmbH 1987, 2. Aufl.
-------: Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 2000
MAGALHÃES, Antonio Rocha et al.: Organização Governamental para responder a impactos de variações climáticas. A experiênicia da Seca no Nordeste do Brasil in: MAGALHÃES, Antonio Rocha/ Eduardo Bezerra Neto (Org.): Impactos sociais e econômico de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil – Imprensa oficial do Ceará – IOCE, Fortaleza 1991
-------: Projeto Aridas, Resumo Executivo, Conferência Nacional e Seminário Latino-Americano da Desertificação, Jan, 1994 Arbeitspapier
MAIA CAVALCANTE, Maria Juraci: Die sozio-historischen Grundlagen der Entstehung einer migratorischen Tradition in Nordost-Brasilien. Zur räumlichen Mobilität von ländlichen Familien und jungen Leuten, dargestellt am Bsp. Cearás. Doktor der Soziologie, Universität Oldenburg 1995
MARCUSE, Herbert: Der eindimensionale Mensch: Studie zur Ideologie der fortschrittenen Industriegesellschaft, 20. Aufl. Darmstadt; Neuwied: Luchterhand 1985
MARTIN, Isabela: Os empresários no poder. O projeto político do CIC (1978-86), Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 1993
MATURANA, Humberto R., VARELA, Francisco J.: Der Baum der Erkenntnis. Die biologi schen Wurzeln menschlichen Erkennens, München: Goldmann Verlag, 1987
MAX-NEFF, Manfred, Elizalde, Antonio, Hopenhayn, Martin: Entwicklung nach menschli chem Maß – Eine Option für die Zukunft – Entwicklungsperspektiven Kassel: Gesamthochschul-Bibliothek 1990
-------: Community empowerment and alternative development in: Smith, Philip, Tenner, Ar

min: Dimensions of Sustainibility. Proceedings of the Congress Challenges of Sustainable Development. Amsterdam, 22-25 August 1996, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1997, p. 81-86
MEADOWS, Dennis und Donella, ZAHN, Erich, MILLING, Peter: Die Grenzen des Wachs tums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Hamburg: Reinbek 1973
-------: Randers, Jorgen: Die neuen Grenzen des Wachstums: die Lage der Menschheit: Be drohung und Zukunftschancen. Stuttgart: Neue Verlags-Anstalt, 1992
MERKEL, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen: Leske + Budrich, 1999
MERTINS, Günter: Die Habitat-Misere in Grossstädten der „Dritten Welt" – Fragen zum De fizit und zur Effizienz bisheriger Wohnungsbauprogramme für untere Sozialschichten in: AUGEL, Johannes, HILLEN, Peter, RAMALHO, Luiz (Org.): Die verplante Wohnmisere – Urbane Entwicklung und „armutsorientierter" Wohnungsbau in Afrika und Lateinamerika. Saarbrücken, Fort Lauderdael: Breitenbach ,1986, p. 25-39
MESSNER, Dirk: Die Netzwerkgesellschaft – wirtschaftliche Entwickung und inter-nationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung, Köln: Weltforum Verlag 1995
MEYER-ABICH, Klaus Michael: Was kommt nach dem Staat ? Staatsversagen durch die Globalisierung der Wirtschaft in: MEZ, Lutz, WEIDNER, Helmut (Org.): Umweltpolitik und Staatsversagen – Perpektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse – Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma Berlin 1997, p. 183 – 189
MIRANDA, Carlos: A proposta de desenvolvimento sustentável do Projeto Áridas in: DRESEN, Bernd: Ação local e desenvolvimento sustentável, Konrad-Adenauer-Stiftung, De-bates Nr. 11, 1996, p. 41-47
MÖLLER, Alois: Basisorganisation und internationaler Klientelismus in: Nord-Süd aktuell, Themen, 1. Quartal 1992, p. 65-71
MORAIS, Clodomir Santos de: Elementos sobre a Teoria da Organização no Campo, Caderno de Formação n°11, São Paulo: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 1986, 2. Aufl.
MORAZÁN, Pedro: Wirtschaften für das Leben. Umsetzungsmöglichkeiten der Beschlüsse der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro. Hamburg. Verlag Dienste in Übersee 1994
MOßMANN, Peter: Selbsthilfe, innergesellschaftliche Souveränität und Föderalismus – ent wicklungspolitisch betrachtet in: OBERREUTER, Heinrich, WEILAND, Heribert (Org.):Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern: Politische Hintergrund-analysen zur Entwicklungszusammenarbeit, Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh, 1994, p. 119 - 134
MOßMANN, Peter: Nicht-Regierungsorganisationen als quasi-föderale Stütze für Demokratie und relativ autonome Entwicklung ? in: HANISCH, Rolf, WEGNER, Rodger (Org.): Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus.Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 1995, S. 177-191
MOURA, Paulo C. Construindo o Futuro. O impacto global do novo paradigma. Rio de Janeiro: 1995 2 ed.
MÜLLER, Michael, PETER, Horst: Perspektiven für einen demokratischen Ökosozialismus in: PROKLA 86 Ökologie und Entwicklung Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 22. Jahrgang, März 1992, Berlin
MYRDAL, Gunnar: Politisches Manifest über die Armut in der Welt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1970

OBERREUTER, Heinrich, WEILAND, Heribert (Org.): Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern: Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungs-zusammenarbeit, Paderborn; München; Wien; Zürich: Schöningh, 1994

OLIVEIRA, Aécio de, LEMENHE, Maria Auxiliadora, ARAÚGO, Maria Neyára, PEREIRA BARRETO, Sônia: unveröffentlichte Ergebnisse der Studie Experiência de participação popular: Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e conselho Municipal de Administração. Universidade Federal do Ceará, 1998

OLIVEIRA ALMEIDA, Rosemary de: CEB´s: Experiência/Consciência – A Trajetória de Lutas de Comunidades da Periferia de Fortaleza. Curso de Graduação no Curso de ciências sociais. UFC 1992.

OLIVEIRA, Dimas: Descentralização só acontece com a participação da sociedade civil in: Revista Mandacaru Ano II, N° 19, Juli 1996, 9

OSBORNE, David: Laboratories of democracy, Boston, Massachusetts, 1987

-------, GAEBLER, Ted: Reinventando o Governo, como o espírito empreendedor está transformando o setor público, 6ª ed. Brasílio: MH Comunicação, 1995

OTZEN, Uwe: Umweltverträgliche Agrarentwicklung: Ressourcen-, Ernährungs- und Einkommenssicherung als entwicklungs- und strukturpolitische Aufgabe in: Erde ist Leben: Beiträge zur Sicherung der Welternährung durch ökologischen Landbau und Bodenreform. Org.: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) Bonn Bad Godesberg: SEF, 1992, p. 55 -82

PALETO, Ivo, DAVID, Lino de: Basisbewegungen und Agrarreform: Eine Alternative zum aktuellen Entwicklungsmodell der Landwirtschaft in Brasilien in: Erde ist Leben: Beiträge zur Sicherung der Welternährung durch ökologischen Landbau und Bodenreform. Org.: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) Bonn Bad Godesberg: SEF, 1992, S. 127 - 153

PARSONS, Talcott: Gesellschaften: evolutionäre und komparative Perspektiven, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986, 2. Aufl. (1)

-------: Aktor, Situation und normative Muster. Ein Essay zur Theorie sozialen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986, 1. Aufl. (2)

PELIANO, Anna Maria T.M. (Coord.) O Mapa da Fome III: Indicadores sobre a Indigência no Brasil, Documento de Política N°17, Agosto de 1993

PFEIFFER, Peter: Favela-Politik und politisches Verhalten von Favelados in Rio de Janeiro in: AUGEL, Johannes, HILLEN, Peter, RAMALHO, Luiz (Org.): Die verplante Wohnmisere – Urbane Etnwicklung und „armutsorientierter" Wohnungsbau in Afrika und Lateinamerika. Saarbrücken, Fort Lauderdael: Breitenbach 1986, p. 262 - 280

--------:Planejamento Estratégico Municipal no Brasil – uma nova abordagem para o desenvolvimento local, Arbeitspapier Seminar der Assembléia Legislativa do Estado do Ceará/INESP/GTZ, Fortaleza, 12.5. 1999

POLANYI, Karl: The Great Transformation. Politisch und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, 4. Aufl.

PONTES GONDIM, Linda Maria de: Clientelismo e Modernidade nas políticas públicas – Os „governos das mudanças" no Ceará (1987-1994), Iljuí : Ed. UNIJUÌ, 1998

PONTUAL, Pedro: Por uma Pedagogia da Participação Popular in: VILAS-BOAS, Renata(Org.): Participação Popular nos Governos Locais, Forum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas, São Paulo, Polis N° 14, 1994, S. 63-69

POSTMAN, Neil: Wir amüsieren uns zu Tode – Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, 1988

PRADO JUNIOR, Caio: História econômica do Brasil. Rio do Janeiro: Ed. Brasiliense 1984,

30.Aufl.
PRATA Crisóstomo, Flávio**:** CMDS in: Parceria, Organ des Sistems der partizipativen Amts führung der Regierung des Ceará, ANO I, No. 1 – April 1996
PRIGOGINE, Ilya; STENGERS, Isabelle: Dialog mit der Natur – Neue Wege naturwissen schaftlichen Denkens, München: R.Piper, 1993, 7. Aufl.
PROJETO ÁRIDAS. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. – Brasília: Ministério de Planejamento e Orçamento, 1995
PROJETO BNB-PNUD-ABC BRA 93/012 Desenvolvimento local Tejuçuoca (CE) Relatório ohne Datum
PROJETO BANCO DO NORDESTE/PNUD: Relatório da oficina de Capacitação organi-zacional, Programa de Apoio ao Desenvolvimento econômico local. Fortaleza September 1997
PUTNAM, Robert D.: Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna (Making democracy work: civic traditions in modern Italy), com Roberto Leonardi e Raffaella Y. Nanetti, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996
QUEIROZ NOBRE, Maria Cristina de: O Estado na ordem do capital: O significado e o alcance das mudanças na „Era Tasso“, Mestrado de Pós-Graduação em Sociologia, UFC, Fortaleza Maio de 1999, Mimeo
RAHNEMA, Majid: Partizipation in: SACHS, Wolfgang: Wie im Westen so auf Erden – Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag 1993
RATTNER, Henrique: Cultura cívica para uma sociedade sustentável. Boletim LEAD Brasil N.7 Jan/Mai 1997
-------: Liderança para uma sociedade sustentável. São Paulo: Nobel, 1999
RAUCH, Theo: Der Zynismus in der Entwicklungspolitik – Macht und Ohnmacht der Ent-wicklungsplaner in: BIERSCHENK, Thomas, ELWERT, Georg (Org.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen – Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 1993, p. 249
REBOUÇAS, Osmundo, FERREIRA LIMA, Cláudio, PAIVA, Flávio, MONTEIRO, João de Paula: Gestão Compartilhada. O Pacto do Ceará. Rio de Jeneiro: Qualitymark Ed., 1994
REHEIS, Fritz: Die Kreativität der Langsamkeit. Neuer Wohlstand durch Entschleunigung. Darmstadt: Wiss. Buchges. 1996
REICH, Robert B.: Die neue Weltwirtschaft – Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt a. M., Fischer 1996
REIS VELLOSO, João Paulo dos, Roberto Cavalcante de Albuquerque (Coord.): Fórum Nacional: Governabilidade & Reformas, Rio de Janeiro: José Olympio, 1995
REPNIK, Hans-Peter: „Good Governance“, Demokratie und Dritte Welt: Politische Konditio nalität für Entwicklungshilfe? in: OBERREUTER, Heinrich, WEILAND, Heribert (Org.): Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländer: Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungszusammenarbeit, Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh, 1994, p. 135-144
REUSSWIG, Fritz: Nicht-nachhaltige Entwicklungen. Zur interdisziplinären Beschreibung und Analyse von Syndromen des Globalen Wandels in BRAND, Karl-Werner: Nachhal-ige Entwicklung – Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen, Leske + Budrich 1997, p. 71 – 92
RIBEIRO, Darcy: Unterentwicklung, Kultur und Zivilisation. Ungewöhnliche Versuche. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1980.
-------: América Latina. A Pátria Grande. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1986, 2.Aufl.

-------: O Brasil como Problema, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995, 2.ed.
RIEDMILLER MENDES, Leilane, TEIXEIRA FERREIRA, Janivaldo (Org.): Avaliação dos Conselhos Municipais de Saúde e das Oficinas de Capacitação dos Conselheiros. Projeto de Incentivo à Participação Popular no SUS. Fortaleza, ESP-CE/IEC/MS, 1996
RIESEBERG, Hans Joachim: Verbrauchte Welt. Die Geschichte der Naturzerstörung und Thesen zur Befreiung vom Fortschritt.3. Aufl. Berlin: Ullstein, 1991
RIPARDO, Sérgio: Os municípios partem para a democratizaçã de ações e poderes in: Revista Mandacaru, Ano II, N° 19, Juli 1996, 5 ff
RIQUE, Marcelo: Planejamento Estratégico Situacional – PES in: DRESEN, Bernd: Ação local e desenvolvimento sustentavel. Konrad-Adenauer-Stiftung, Debates, Ano 1996, Nr. 11, S. 131
RÖMPCYK, Elmar: Internationale Umweltpolitik und Nord-Süd-Beziehungen, Saarbrücken 1979
ROLIM, Marcos: Os novos prefeitos e a assistência social in: JOVELOVITCH, Marlova, GOULART FRANCO, Flávia (Org.): O municipio e: A assistência social. A criança e o adolescente o idoso, o Papel dos Conselhos. Informações básicas para as administrações municipais. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, 1997
RONGE, Volker: Politische Steuerung – innerhalb und außerhalb der Systemtheorie in: DAMMANN, Klaus, GRUNOW, Dieter, JAPP, Klaus P. (Org.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, p. 53 - 64
ROSNAY, Joel de: O Macroscópio para uma visão global, 1.ed. em portugues, Lisboa, Arcádia, 1977
ROTH, Claudia, VOLGER, Helmut: Die Reform des VN-Systems im Bereich der Menschen rechte in: HÜFNER, Klaus (Org.): Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen: Leske + Budrich 1994, p.141 - 172
SACHS, Ignacy: Estratégias de transição para o século XXI em: BURSZTYN, Marcel (Org.): Para pensar o desenvolvimento sustentável, São Paulo, editora brasiliense, 1993 (1), p. 29 - 56
-------: Estratégias de transição para o século XXI. Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Paulo: Livros Studio Nobel, 1993 (2)
SACHS, Wolfgang (Org.): Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Ent wicklungspolitik. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag 1993
-------: Sustainable Development. Zur politischen Anatomie eines internationalen Leitbilds in: BRAND, Karl-Werner (Org.) Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen: Leske + Budrich 1997, p. 93-110
SÁ GADELHA, Maria das Graças: Resistências e dificuldades dos conselhos municipais dos diretos da criança e do adolscente na gestão e contrôle de políticas públicas, Dissertation UFC, Fachbereich Soziologie, Fortaleza 1996
SAMPAIO, Dorian: Anuário do Ceará, Fortaleza, Empresa Jornalistica o Povo e Anuário do Ceará Publicações Ltda, 1996/1997
SANGMEISTER, Hartmut: Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß ? Diskussionschriften Nr. 51 Universität Heidelberg. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Juni 1996
SARDAN, Jean-Pierre Olivier de: Bäuerliche Logiken und die Logiken der Entwicklungshilfe. Zu den Aufgaben einer Sozialanthropologie der „Entwicklung“ in: BIERSCHENK, Thomas, ELWERT, Georg (Org.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen – Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 1993, p. 41
SCHÄFFLER, Harald: Von der ökokratischen Steuerung zum partizipativen Diskurs in:

HÖNIG, Johannes, SCHÄFFLER, Harald (Org.) Nachhaltige Entwicklung und Transdiziplinäre Aspekte eines neuen Entwicklungskonzepts, Berlin: Verl. Wissenschaft und Praxis, 1996, p. 74-83

SCHARPF, Fritz W.: Politische Steuerung und politische Institutionen in: HARTWICH, Hans-Hermann (Org.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 12.-16.September 1988, Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verl. 1989

SCHEDLER, Andreas: Einleitung: Zur Entwicklungspolitischen Entdeckung der Zivilgesellschaft in: KOLLAND, Franz (Org.): Staat und zivile Gesellschaft: Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika, Frankfurt a. Main: Brandes und Apsel, Südwind, 1996, 1.Aufl.

SCHERER, Klaus-Jürgen, VILMAR, Fritz (Org.): Ein alternatives Sozialismuskonzept: Perspektiven des Ökosozialismus, Stattbuch Verlag GmbH, Berlin 1984, 3. Aufl.

SCHNEIDER, Bertrand: Die Revolution der Barfüssigen. Ein Bericht an den Club of Rome. Wien: Europa Verlag 1986

SCHUBERT, Gunter, VENNEWALD, Werner: Zum Stand der politikwissenschaftlichen Demokratisierungsforschung in: TETZLAFF, Rainer (Org.): Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg: Schriften des deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 1992, p. 271 – 287

SCHULZE, Peter M.: Nichtregierungsorgansiationen und die Demokratisierung der Vereinten Nationen in: HÜFNER, Klaus (Org.): Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung. Opladen: Leske + Budrich 1994, p.119 - 140

SCHUHMACHER, E.F.: Die Rückkehr zum menschlichen Maß. Alternative für Wirtschaft und Technik. „Small is Beautiful“, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Verlag 1977

SCOTT, James C.: Domination and the Arts of Resistance – Hidden Transcripts, Yale University 1990

SEARLE, John R.: Die Konstruktion der Gesellschaftlichen Wirklichkeit. Zur Ontologie sozialer Tatsachen. Reinbek bei Hamburg, 1997

SECULT (Secretaria da Cultura e Desporto): Plano de Desenvolvimento Cultural,1995/1996 Fortaleza

SDR (Secretaria de Desenvolvimento Rural): Avaliação do Projeto Sao José, 1998

SAS (Secretaria do Trabalho e Ação Social)/ Fundação da Ação Social FAZ: O Processo de Operacionalização da LOAS nos Municipios cearenses. Aktionen in den Monaten Juni und Juli, Fortaleza 1996

SAS (Secretaria do Trabalho e Ação Social): Plano Estadual de Assistência Social 1997/1998, Fortaleza 1998

SEPLAN (Secretaria de Planejamento)/Fundação Instituto de Planejamento do Ceará: „Avaliação Especial do FUMAC“ Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, Fortaleza, Sept. 1994

SHIVA, Vandana: Einige sind immer globaler als andere in: SACHS, Wolfgang (Org.): Der Planet als Patient – Über die Widersprüche globaler Umweltpolitik, Wuppertal Paperbacks, Berlin 1994, p.173 – 183

-------: Frauen, Ökologie und Gesundheit: Verbindungen wieder aufnehmen in: DIES.: ....schließlich ist es unser Leben. Ökofeministische Beiträge von Frauen aus aller Welt. Göttingen: Verl. Die Werkstatt, 1995, p. 11 - 22

SINGER, Paul: Economia solidária: geração de renda é alternativa ao liberalismo in Proposta, N.72, Marco/Maio 1997, p. 7 -13

SIMONIS, Udo Ernst: Harmonisierung von Ökonomie und Ökologie in: HAUFF, Volker, MÜLLER, Michael: Umweltpolitik am Scheideweg: die Industriegesellschaft zwischen Selbstzerstörung und Aussteigermentalität, München: Beck, 1985, p. 49-60
SOARES, José Arlindo, GONDIM, Linda: Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local in: ---/CACCIA-BAVA, Silvio (Hrsg): Os desafios da gestão municipal democrática, São Paulo: Cortez 1998, p. 61-96
--------: (Hrsg): O orçamento do município no Nordeste brasileiro, Brasilia:Paralelo, 1998 (1)
--------: (Hrsg): Os desafios da Gestão Municipal Democrático. Fortaleza. Centro Josué de Castro de estudos e pesquisas. Instituto Pólis. Recife/São Paulo 1998 (2)
-------, CACCIA-BAVA, Silvio (Org.): Os desafios da gestão municipal democrática, São Paulo: Cortez, 1998
--------:(Hrsg) O orçamento do município no Nordeste brasileiro, Brasília: Paralelo 15, 1998
SOTO, Hernando de: Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern. Zürich und Köln: Orell Füssli Verlag, 1992
SOUSA SANTOS, Boaventura de: Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995
SOMBART, Werner: Der moderne Kapitalismus, Band III Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus, zweiter Halbband, dtv reprint, München 1987
SOUTO PAULINO, Francisco: Nordeste. Poder e Subdesenvolvimento Sustentado. Discurso e Prática. Fortaleza: Ed. UFC 1992
SPANGENBERG, Joachim: Umwelt und Entwicklung, Argumente für eine globale Entwicklungsstrategie. Marburg: Schüren 1991
SPLIESGART, Roland: Landwirtschaftliche Kollektive als Alternative? Eine Fallstudie in Land reformsiedlungen in Brasilien, Hamburg: Lit 1995
STAHL, Karin: „Sustainable Development“ als öko-soziale Entwicklungsalternative? Anmerkung zur Diskussion südlicher Nichtregierungsorganisationen im Vorfeld der UN-Konferenz „Umwelt und Entwicklung in: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal 1992
-------: Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen: Partizipationsmöglichkeiten und Demokratisierungspotentiale am Beispiel der UN-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ in: HANISCH, Rolf, WEGNER, Rodger (Org.): Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus.Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 1995 p. 237 - 253
STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN: Die Herausforderung des Südens. Der Bericht der Südkomission. Über die Eigenverantwortung der Dritten Welt für dauerhafte Entwicklung. Bonn 1991
STOCKMANN, Reinhard: Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Eine Methode zur Evaluierung am Beispiel von Berufsbildungsprojekten. Opladen, Westdeutscher Verlag 1992
SUBIRATS, Joan: Democracia: Participación y eficiencia in: Revista de serveis personals locals CIFA set. 1997/N°6 , Democracia, particpació i serveis personals, Revita quadrimestral editada pel Centre d´Investigació, Formació i Assessorament del Patronat Flor de Maig de la Diputació de Barcelona, p. 87-95
TEIXEIRA, Francisco José: Descentralização da Gestão das Politicas Públicas na Cidade de Icapuí 1997-2000: Monographie der Schule zur Ausbildung von Amtsträgern (Escola de Governantes) Fortaleza 1997
TENDLER, Judith: Good Government in the Tropics – Bom Governo nos Trópicos – Uma

avaliação de Programas Públicos no Ceará, 1987 – 1992, Massachusetts Institute of Technology – MIT, Department of Urban Studies and Planning – DUSP/Convênio Governo do Ceará/MIT, Junho 1994 (1)
-------, FREEDHEIM, Sara: Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Trans formed in Northeast Brazil in: World Development, Vol.22, No.12, S. 1771-1791, 1994 (2)
-------: Bom Governo nos Trópicos – uma visão crítica. Rio de Janeiro, Brasília, DF: ENAP, 1998
THESING, Josef (Org.): Politische Kultur in Lateinamerika. Konrad Adenauer Stiftung. Mainz: Hase & Koehler 1994
TINÔCO, Dinah dos Santos: Articulações intergovernamentais e apoio institucional aos municípios do Nordeste in: SOARES, José Arlindo (Org.): O orçamento do município no Nordeste brasileiro, Brasilia: Paralelo 15, 1998, p. 116 f
TINBERGEN, Jan, HUETING, Roefie: Bruttosozialprodukt und Marktpreis. Falsche Signale, die die Umweltzerstörung kaschieren in: GOODLAND, Robert, DALY, Herman, et.al.(Hrsg): Nach dem Brundtland-Bericht: Umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung, UNESCO, Bonn 1992, p. 51- 58
TEÓFILO FILHO, F. Edson: A Organização da Produção nos Assentamentos: Subordinação ou Autogestão? In: ROMEIRO, Adhemar, GUANZIROLI, Carlos, PALMEIRA, Moacir, LEITE, Sérgio (Org.): Reforma Agrária: Produção, emprego e renda. O relatório da FAO em debate. Rio de Janeiro: Vozes/Ibase/FAO 1994, p.101 - 122
TOCQUEVILLE, Aléxis de: Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart: Reclam 1997
TORADO, M: Introdução à Economia: Uma visão para o Terceiro Mundo, Rio, Campus 1979
TUCKER, Robert: Karl Marx – Die Entwicklung seines Denkens von der Philosophie zum Mythos, München, Beck, 1963
UNDP: Human Development Report 1993, NY, Oxford, Oxford University Press
--------: Human Development Report 1999, NY, Oxford: Oxford University Press
UNICEF: O Unicef no Ceará 1987 – 1999, Fortaleza: Unicef, 1999
VAN UFFORD, Philip Quarles: Die verborgene Krise der Entwicklungshilfe: Entwicklungs hilfebürokratien zwischen Absichten und Ergebnissen, in: BIERSCHENK, Thomas, ELWERT, Georg (Org.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen – Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 1993, p. 121
VELOSO HOLANDA, Belisa Maria: O Planejamento e o Sonho. A Re(a)presentação da Terra no Imaginário dos Trabalhadores Rurais Assentados, Dissertação apresentada para Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza 1998
VERAS, Beni: Desequilibrio economico inter-regional brasileiro, Vol III: Uma Política Espacial para o Desenvolvimento Nacional Equilibrado e o Parecer. Congresso Nacional, Comissão Especial Mista.Brasilia (DF), 1993, 2.Aufl.
-------: Brasil, um país desigual. Brasília: Senado Federal, 1999 (1)
------ in: LIMA MATOS, Francisco José et al (Coord.): Cenários de uma política contemporânea Fortaleza: Edições Fundação Demócrito Rocha, 1999 (2)
VESTER, Frederic: Unsere Welt – ein vernetztes System, 4.Aufl., München, Dtsch. Taschenbuch Verl., 1987
-------: Neuland des Denkens. Vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter, 7.Aufl., München, Dtsch. Taschenbuch Verl., 1991
VILAS-BOAS, Renata: Diálogo produtivo – uma boa política de comunicação estimula os cidadãos a apoiar ações do governo in: Jornal da ABONG: Veröffentlichung der brasilianischen Vereinigung der NRO, São Paulo 1996, 25

VILMAR, Fritz: Partizipation in: MICKEL, Wolfgang W.: Handlexikon zur Politikwissenschaft, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn Band 237, 1986
VOSS, Gerhard: Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – Darstellung und Kritik – Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln: Deutscher Institutsverlag, 1997
WAACK, William: Eine neue politische Kultur in Brasilien ? in: SEVILLA, Rafael, RIBEIRO, Darcy (Org.): Brasilien, Land der Zukunft ? Länderseminar des Instituts für Wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Kongreßschrift, Unkel/Rhein Bad Honnef: Horlemann, 1995, p. 117 - 126
WALLERSTEIN, Immanuel: Das moderne Weltsystem. Kapitalistische Landwirtschaft und das Entstehen der europäischen Weltwirtschaft im 16. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Syndikat 1986
WASCHKUHN, Arno: Partizipation und Vertrauen: Grundlagen von Demokratie und politische Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag 1984
-------: Politische Systemtheorie: Entwicklung, Modelle, Kritik: eine Einführung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987
WEBER, Burkhard: Ijob in Lateinamerika. Deutung und Bewältigung von Leid in der Theologie der Befreiung. Mainz: Matthias Grünewald Verlag 1999
WEBER, Max: Gesammelte politische Schrifften, Org. von Johannes Winckelmann, Tübingen: J.C.B. Mohr 1958
WEIHE, Ulrich: Systemtheorie in: NOHLEN, Dieter, SCHULTZE, Rainer-Olaf (Org.) Pipers Wörterbuch zur Politik, Politikwissenschaft, Theorien-Methoden-Begriffe, München: Piper, 1989, 3. Aufl.. p. 1009 - 1013
WEIZSÄCKER, Ernst Ulrich: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik na der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, 4. Aufl. Darmstadt: Wiss. Buchges. 1994
WESTERBARKEY, Joachim: Öffentlichkeit und Nicht-Öffentlichkeit. Thesen, Paradoxien und Folgerungen, unver. Manuskript, 1999
WILLKE, Helmut: Steuerungs- und Regierungsfähigkeit der Politik, Wien: Passagen-Verlag, 1992
-------: Staat und Gesellschaft in: Dammann, Klaus, Grunow, Dieter, Japp, Klaus P. (Org.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag 1994, 13 - 26
-------: Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge eienr Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart, Jena: Gustav Fischer Verlag 1995
-------: Die Entwicklung im Multimedia-Bereich als Herausforderung regionalpolitischer Steuerung, Universität Bielefeld, Arbeitsbericht Nr. 68/Dez 1996 Projekt Regionale Erneuerung durch Multimedia
WÖHLKE, Manfred: Umweltorientierte Entwicklungspolitik: Schwierigkeiten, Widersprüche, Illusionen in: HEIN, Wolfgang: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut 1991 p. 109 - 126
-------: Der ökologische Nord-Süd-Konflikt. München: Beck, 1993
WORLD DEVELOPMENT REPORT 1999/2000: Entering the 21st Century – World Bank 2000, Oxford: University Press 1999
WORLDBANK: Brazil Poverty Reduction, Growth and Fiscal Stability in the State of Ceará, A State Economic Memorandum, Volume 1: Policy Report, June 7, 1999, Brazil Country Management Unit PREM Secotor Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Confidential Draft, Report No. 19217-BR
ZELLENTIN, Gerda: Abschied vom Leviathan. Ökologische Aufklärung über politische Alternativen Hamburg: Hoffmann und Kampe 1979, 1.Aufl.

ZILLEßEN, Horst: Umweltpolitik als Politik der Gesellschaft in: MEZ, Lutz, WEIDNER, Helmut (Org.): Umweltpolitik und Staatsversagen – Perpektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse – Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma Berlin 1997, p. 56-60
ZIMMERMANN, Monika: Die Lokale Agenda 21 – lebendiges Ergebnis der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in: MEZ, Lutz, WEIDNER, Helmut (Org.): Umweltpolitik und Staatsversagen – Perpektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse – Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma Berlin 1997, p.67-71

Artigos de revistas e jornais

ANDRADE, Demétrio: Orçamento participativo: o fim da caixa preta in: Revista Mandacaru, Oktober 1996, Ano II, No 22., Fortaleza, S. 17-24
ALBUQUERQUE, Pedro, Macedo, Amarílio,Barros Pinho, José Maria de: Fortaleza sim, Cambemba não: candidato até domingo. Entrevista. O Povo 3.11.1988
BARROSO, Osvald: A crença em nós mesmos in O Povo, 9.3.1999, 6B (1)
-------: Águas passadas no mar do Dragao. O Povo 23.8.1999, 6B (2)
BOUGUERRA, Mohamed Larbi: Malaria – das Fieber der Armen in Le Monde diplomatique Nr. 5554, 12.6.1998
BRAGA, Marinaldo Clementino: Os dilemas da social-democracia Tupiniquim in Propostas Alternativas, IMOPEC, ADUFC, Fortaleza 1994, S. 1-2
BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos: Administrativa e social in: Estado de São Paulo, 25.5.1998, A3
BRUNKEN, Brunke, Petra Muller-Glodde: Neue Wege zur Armutsminderung in Brasilien in: E+Z 34, 1993, S. 11
-------: Prorenda: Schritte aus der Armut in Akzente Special, Sonderheft der GTZ Oktober 1994, S.29
CARTAXO, Joaquim, ohne Titel, unver.Text, 1996
CHOSSUDOVSKY in: Le Monde diplomatique 12.3. 1999
COELHO in: Revista Mandacaru Ano II, N° 19, Juli 1996, 10
COSTIN, Cláudia: O brasileiro como cliente in: Folha de São Paulo, 18.9.1998, 3
-------: O Estado do futuro in: Jornal do Brasil, 22.9.1998, 9
DN (Diario do Nordeste) 14.4.1997
DOWBOR, Ladislau, Entrevista em O Povo, 14.4.1997
-------: Governabilidade e Descentralização em: Perspectiva, SEADE, São Paulo, vol.10, n.3, jul/set 1996
Economia, Marco 1997, Ano 1, N° 1
ELIAS, Denise: A reestruturação produtiva da agropecuária. O Povo 14.11.1999
ESTEVA, Gustavo: Die neuen „Entwickler“ sind bedrohlicher als die alten Fortschrittsexper ten in: Linke Entwicklungshilfe ? Selbsthilfeförderung in der „Dritten Welt“ auf eigene Faust. Dokumentation zum Seminar 23.-25. Juni 1989, Bildungswerk für Demokratie und Umweltschutz, Berlin, S. 47 - 51
FERNANDES, Maria Cristina: Parceria sintonizada in: Gazeta Mercantil Ano I, Set. 1995, S. 9-11
FIORI, José Luis: A Ilusão do Desenvolvimento in: O Povo, 24.1.1999, S. 1E
GAZETA Mercantil, Balanço Anual Ceará 1997, September 1997, Ano III, No.3
ISTOÉ 30.9.1998: Democracia desfocada, 8

JOCA, Drawlio: Orçamento participativo: o fim da caixa preta in: Revista Mandacaru Ano II, N°22, Fortaleza, Oktober 1996, S.17-24
JORNAL DO BRASIL, 16.3.1997
KAISER, Wolfgang: Der Kampf um Land in Brasilien-Rundbrief 1/94, 68 f
MINTZBERG, Henry: Managing Government, Governing Management in: Harvard Business Review, May-June 1996 S. 75-83
NEUMANN, Bettina/KÜSTER-FERRARO, Angela: Kräutertee und Zuneigung – Stiftung in Fortaleza für integrativen Ansatz mit Straßenkindern in: Ila (Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika) Nr. 222, Februar 1999, S. 221 f
Novo modelo de Estado in: Estado de São Paulo, 25.5.1998, Notas e informações, A3
ALETEIA, Patrícia: Conselhos apresentam falhas in: O Povo, 25.1.1999
PAULA, Ethel de: A Cultura invade os municípios in: Zeitschrift Mandacaru, Ano II, No. 17, S. 8 - 26
PEREIRA, Suzana: O entusiasmo paira no ar in Gazeta mercantil Set. 1996 Ano II No 2 Publicação anual
PERES, Ana Cláudia: A última eleição na cidade que vai sumir do mapa in Revista Mandacaru Outubro 1996, Ano II, N° 22.
PRANGE, Astrid: Kreisläufe der Armut in: TAZ, 26.3.1992
O POVO: „A guerra fiscal está esgotada“, 19.6.1997
O POVO: “Ações de Virílio são marcos na história política do Ceará“, 3.6.1998
O POVO: „Conselho da Criança só funciona em 10 municípios“, 14.10.1998
O POVO: „26 municípios ainda não têm Conselho da Criança“, 17.10.1999.
O POVO, Ausgaben vom 3.3. 1997 - 14.12.1999
RAMONET, Ignacio: Den Hunger planen in: Le Monde diplomatique Nr. 5685, 13.11.1998
RIBEIRO, Regina: As duas faces da industrialização do Ceará, in: O Povo, 8.9.1996, E1
RIPL, Wilhelm und Christian Hildmann: Zwei in einem Boot – Die Beziehung zwischen Stadt und Umland unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit in: Politische Ökologie N° 44, 14. Jahrgang 1996, 31-34
ROBB TAYLOR, Deborah: O desafio da intersetorialidade in: Mandacaru, Revista Mensal da Associação dos Municípios do Ceará – AMECE – Edição Especial, September 1995, 13 - 15
-------: Projeto São José sob Fogo cruzado in: Mandacaru, Revista Mensal da Associação dos Municípios do Ceará, Ano II N°14, Januar 1996, S. 8-10
SACHS, Wolfgang: Der Planet als Patient. Über die Widersprüche globaler Umweltpolitik, Birkhäuser, Berlin 1994, Ausschnitt in: Informationsdienst Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Nro. 6, JG 9 Nov/Dez 1994, 2f
SAMPAIO, Giovanna: Água no Século XXI in: economia, Fortaleza Out./Nov. 1997, Ano 1, N° 8, S.11
TAZ, 11.3.1999
SANTANA, Eudoro in: Zeitschrift Propostas Alternativas, 1997, 17
VEJA: O exemplo do Ceará, 1. de Dezembro, 1993, 88 - 94
WORLD BANK: Policy and Resarch Bulletin, April-June 1997, Vol 8, Nr. 2: Does better nutrition improve academic achievement ? Yes

Brochuras e informações da Internet

BANCO DO NORDESTE: Programmkonzeption „Agentes do desenvolvimento“ und „Farol do desenvolvimento“

CEARÁ, Companhia de Gestão dos Recursos Hídircos do Ceará: O Caminho das Águas – In formaçoes Básicas sobre o Gerenciamento dos Recursos Hídrico, Fortaleza: COGERH, ohne Datum

--------, Governo do/Secretaria do Planejamento e Coordenação – SEPLAN/Iplance: „Avaliação especial do FUMAC“ – Programa de Apoio ao pequeno produtor Rural – PAPP, Fortaleza, September 1994

-------, Governo do /Secretaria do Governo/Instituto ParticipaAção: Procedimento de apoio à Implantação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – CMDS nos Municípios do Estado do Ceará, 1995

-------, Governo do/Secretária do Governo/Artins: CMDS, unveröfft. Dokument, 1998

-------, Governo do Estado/Prourb-CD 1996 - Programmbeschreibung

-------, Secretaria dos Recursos Hídricos: Usando bem as Águas do Ceara, Fortaleza, SRH, 1997

-------, Governo do: Minha Terra, meu Ceará: Governo do Estado lanca conjunto de obras para solucionar problema da escassez de água, Fortaleza, Oktober 1997, Ano III

-------, Companhia de Gestão dos Recursos Hídircos do Ceará: Preserve a Água e a Vida Informações Básicas sobre Preservação dos Recursos Hídricos, Fortaleza: COGERH, 1998, 1 ed.

COSTA FILHO, Waldir Duarte: Nossa Água – eu me procupo ! cartilha do usuário da água. Fortaleza: ABAS Núcleo Ceará, 1997

Gestão Participativa nas Escolas Públicas Estaduais do Ceará, Discurso pronunciado na Sessao de 25 de Outurbro de 1995, Gabinete do Senador Lúcion Alcânctara, Senado Federal – Anexo II, Brasilia 1995

GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit): PRORENDA Programmkonzeption, 23.6.1999

ICAPUÌ, offizielles Organ der kommunalen Präfektur von Icapuí, Jan 1992, 2

ICAPUÍ: Orçamento Participativo – Prefeitura de Icapuí, Februar 1998

PARCERIA – Orgão do Sistema de Gestão Participativa do Governo do Ceará, Ano I, N° 1, Abril de 1996

PRORENDA Urbano. Treffen der Projekte Ceará, Pernambuco und Rio Grande do Sul. 8.-10.Februar 1999, Salvador, 5.3.1999

Relatório PROARES Maranguape, Oficina de Avaliação 23.11.99 - CAIC

SEDUC (Secretaria de Educacao): Polícia Estadual de Educação infantil, No.1: Todos pela Educação de Qualidade para Todos, Serie Educação Ceará 95/96

UFC: A Responsabilidade das Universidades com o Desenvolvimento Sustentável“, Fortaleza: UFC 1997, 67

UNICEF: Direito à Vida. Criança: Prioridade Estadual - o caso do Ceará Nordeste, Brasil 1987-1992

UNICEF: O Unicef no Ceará 1987-1999, ohne Ortsangabe, 1999 (1)

UNICEF: „Selo municipio aprovado“, ohne Ortsangabe,1999 (2)

WORLDBANK: The World Bank Group: Participation – Key Concepts D3; 15

SIGLAS E ABREVIATURAS

AMECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
APDMCE	Associação das Primeiras Damas do Estado do Ceará
ASA	Articulação pela vida no Semi-Árido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMU	Ministério Alemão do Meio Ambiente
BMZ	Ministério Alemão da Cooperação Econômica
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CD	Conselho de Descentralização
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEFE	Economias Baseadas em Competência através da Formação de Empresários (Competency-Based Economies through Formation of Entrepreneurs)
CEPA	Comissão Estadual de Planejamento Agrícola
CEPEMA	Fundação Cultural Educacional Popular em Defesa do Meio Ambiente
CESAU	Conselho Estado da Saúde
CETRA	Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIC	Centro Industrial do Ceará
CMDA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNUCD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COGERH	Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará
COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Crianca e do Adolescente
CONGO	Conferência de ONGs com *Status* Consultivo junto ao ECOSOC
CPS	Conselhos de Participação da Sociedade
CRDS	Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável
CSD	Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável
DED	Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMARTECE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EPACE	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará
ESPLAR	Centro de Pesquisa e Assessoria
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FAS	Fundação de Ação Social
FDU	Fundo de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMAC	Fundo Municipal de Apoio Comunitário
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNORH	Fundo Estadual de Recursos Hídricos

GEF	Global Environment Facility
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI	Grupo de Trabalho Interinstitucional
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICID	Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas
ICLEI	Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
IDACE	Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPLANCE	Instituto de Planejamento do Ceará
KfW	Banco Alemão para a Reconstrução
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MIT	Massachussetts Institut of Technology
MPG	Grupo de Trabalho Participativo
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEPS	Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais da UFC
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORGAPE	Organização de Apoio aos Pequenos Empreendimentos no Ceará
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAS	Programa de Agentes de Saúde
PEA	População Economicamente Ativa
PNUD	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRA	Participatory Rural (Rapid) Appraisal (Avaliação Participativa do Setor Rural)
PROARES	Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes
PRODETUR	Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
PROURB-Ce	Projeto de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSJ	Projeto São José
PT	Partido dos Trabalhadores
RAS	Reforma Agrária Solidária
SDR	Secretaria do Desenvolvimento Rural do Ceará
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Estado do Ceará
SEDUC	Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará
SEGOV	Secretaria de Governo do Estado do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SEPLAN	Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
TQM	Total Quality Management
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
ZOPP	Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos

Índice de figuras e quadros

Figura 1: A mudança de paradigma científico

Figura 2: Princípios organizacionais

Figura 3: Necessidades humanas

Figura 4: Modelos de relações através de experiências

Figura 5: Características da democracia passiva e da democracia ativa

Figura 6: Realimentação segundo Joel Rosnay

Figura 7: Despesas do Governo do Ceará por setores

Figura 8: O modelo de gestão participativa do Governo do Estado do Ceará

Figura 9: O modelo participativo de Conselhos Municipais na prática

Figura 10: Fatores positivos e negativos

Figura 11: Mobilização para a implantação dos CMDS

Quadro 1: O programa de agentes de saúde (PAS)

Quadro 2: Desertificação

Quadro 3: Pacto de Cooperação

Quadro 4: Etapas de implantação dos Conselhos Municipais no Ceará

Quadro 5: O PRORENDA – Programa da GTZ

Quadro 6: O Projeto de Desenvolvimento Local Integrado de Tejuçuoca

Quadro 7: Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (PROARES)

Quadro 8: O Programa de Desenvolvimento Urbano PROURB

Quadro 9: Métodos de planejamento participativo

Quadro 10: O programa de agentes de saúde (PAS)

Quadro 11: O sistema participativo da gestão de recursos hídricos

Quadro 12: A instrumentalização da participação