

PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL: ESTUDO COMPARATIVO DE MUNICÍPIOS

*Prof. Dr. Carlos Alberto Cioce Sampaio**

Resumo

O objetivo deste artigo é verificar e comparar se administrações de três municípios brasileiros – Urupema (SC), Boa Esperança (ES) e Lages (SC), num determinado período temporal, possibilitaram um planejamento com a participação local da sociedade, desde a formulação de estratégias até a implementação de ações, levando em consideração as dimensões de sustentabilidade do chamado Desenvolvimento Sustentável. A pesquisa é relevante, pois trata-se de experiências premiadas ou bem divulgadas na literatura especializada e, ainda, por comparar administração de municípios de portes distintos, respectivamente, micro, pequeno e médio. Constatou-se que ocorreu um processo bem sucedido de tornar efetiva a participação popular no planejamento, sobretudo na figura de associativismos comunitários que consolidaram as bases de um incipiente sistema de poder, aproveitando-se das fissuras institucionais naturais ou produzidas politicamente, que permitem certo espaço para negociação entre os atores envolvidos nas ideologias, interesses e estilos de funcionamento no processo de formulação e implementação de políticas. Por fim, observou-se que o sucesso do Planejamento Participativo, em cada Município, se deve ao fato de que o Estado possibilitou condições decentes de vida para o cidadão, priorizando as ações relacionadas às necessidades básicas da população.

Palavras-chave: Planejamento Participativo; Planejamento Municipal; Desenvolvimento Sustentável

Abstract

PLANNING FOR SUSTAINABLE LOCAL DEVELOPMENT: A COMPARATIVE STUDY OF COUNTRIES - This paper was carried out in order to determine and confront whether the municipal administration of three cities, allowed planning with local community participation, in all its stages from the formulation of strategies to actions implementation,

* Prof. do Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB)

taking into consideration the main dimensions of the so called sustainable development. The latter was much involved in plan implementation through newly created community councils, which not merely legitimated the Municipal government's decisions, but acted independently making good use of their social interaction and collective creativity capabilities. In the comparative analyses among the Plans of Urupema, Lages and Boa Esperança, it was observed the success of the participatory planning, in each Municipal district, is due to the fact that the State made possible decent conditions of life for the citizen, prioritizing the actions related to the basic wishes of the population.

Keywords: Participatory Planning; Local Planning; Sustainable Development

1 INTRODUÇÃO

Embora haja interesse em reificar a ecologia num modelo econômico, lamentavelmente os esforços mundiais caracterizam-se principalmente por uma perspectiva ainda economicista, pois as discussões governamentais dos países chamados desenvolvidos e em desenvolvimento giram em torno da preocupação da escassez de recursos. Com este mesmo economicismo, caracteriza-se a preocupação ecológica governamental brasileira e catarinense. Perpassando por essa visão de mundo economicista, na qual se prejulga o desenvolvimento, substantivando puramente o caráter econômico, considerando o homem e a natureza como recursos até alcançar o verdadeiro viés desta discussão, ressalta-se a importância de alcançar um desenvolvimento sustentável, substantivando não só a economia, mas também a ecologia e o social.

Dentro deste viés, no documento Nosso Futuro Comum (1991), editado pelas Nações Unidas, encontra-se o capítulo O Desafio Urbano (Capítulo 2), que trata o espaço local como um verdadeiro incubador de atividades econômicas, sociais e ecológicas, destacando a importância do instrumento de planejamento com a participação local, como mobilizador dos recursos necessários para a implementação de um desenvolvimento sustentável, isto é, mais equilibrado, descaracterizando o apelo economicista, através do questionamento ecológico e social.

Nesta mesma perspectiva, a Constituição Brasileira de 1988 também contribuiu, delegando um repasse maior de verbas aos municípios, possibilitando uma maior autonomia financeira, que resultou, por parte dos Estados brasileiros, sobretudo em Santa Catarina, na institucionalização da municipalização.

Quanto à importância do planejamento para o desenvolvimento sustentável municipal, recupera-se experiências-piloto de vanguarda no cenário brasileiro - os planejamentos participativos municipais de Lages (SC) e Boa Esperança (ES) - baseados na literatura sobre o assunto, e que se sustentaram na autodeterminação e autonomia local da população, redirecionando meios e fins para o desenvolvimento. Recuperando

o verdadeiro sentido de políticas públicas de cunho filantrópico, estas experiências podem ser uma base para se pensar o Desenvolvimento Sustentável.

Associando os referenciais do Plano de Lages e Boa Esperança com o capítulo do Relatório Nosso Futuro Comum (1991), consolidou-se um conceito exploratório de planejamento participativo para o enfoque do desenvolvimento sustentável. Definida esta área de estudo, apropriou-se dos Planos de Desenvolvimento Municipal de Urupema/SC (Plano de Urupema), para estudar o seu modelo de desenvolvimento que se diz *economicamente rentável, ecologicamente coerente e socialmente mais justo*, baseado num modelo de planejamento participativo. Esta experiência em Urupema é reconhecida e premiada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), por ter implementado ações que promovem o desenvolvimento local sustentável.

Diante desse contexto, tem-se como objetivo verificar e comparar se administrações de três municípios brasileiros - Urupema (SC), Boa Esperança (ES) e Lages (SC), num determinado período temporal, possibilitaram um planejamento com a participação local da sociedade, desde a formulação de estratégias até a implementação de ações, levando em consideração as dimensões de sustentabilidade do chamado desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, compará-las por tratarem de três municípios com portes distintos, respectivamente, micro, pequeno e médio município.

2 METODOLOGIA

A abordagem metodológica desenvolvida, partindo do problema de pesquisa foi, sobretudo, de ênfase qualitativa. Entretanto, não se excluiu, quando julgou-se necessário, dados quantitativos para complementar os qualitativos (ALVES, 1991), mesmo porque não existe esta dicotomia. A ênfase qualitativa, além de ser uma opção do pesquisador, é justificada, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. O procedimento que se utilizou foi o estudo de caso na experiência do município de Urupema (SC) e comparativo entre as experiências dos municípios de Urupema, Lages (SC) e Boa Esperança (ES). Ambos métodos podem combinar-se mutuamente, e são sugestivos por prover condições para geração de modelos (SOUTO-MAIOR, 1984), como se deseja neste trabalho.

A limitação deste trabalho está no fato de que grande parte do objeto de pesquisa já tinha sido construído, implicando uma relação não dialógica, ou seja, de observação: sujeito - pesquisador - e objeto (GARCIA, 1984).

Utilizou-se dados primários apenas na experiência do Plano de Urupema, no período entre 1989 a 1994, oriundos de anotações de campo e de um roteiro de entrevista com perguntas abertas e semi-estruturadas, aplicado a grupos de atores, diferenciados pelas principais atividades sociais, profissionais e intelectuais que os caracterizavam. Entre

os entrevistados, encontram-se pessoas que participaram ou não do Plano, independentemente, de residirem ou não no Município. De maneira a complementar ou suplementar os dados primários, foram utilizados dados secundários na experiência de Urupema. Entretanto, nos Planos de Lages e Boa Esperança, ambos analisados no período 1977 à 1982, as experiências foram analisadas apenas com dados secundários, sobretudo por tratarem de casos já estudados na literatura especializada.

O roteiro de coleta de dados primário e secundário foi formulado, partindo-se de uma matriz analítica (Quadro 1) formulada a partir de uma adaptação de um modelo de análise intitulado: Três Paradigmas Analíticos básicos para um Estudo de Tomada de Decisão Complexa, desenvolvido por Souto-Maior (1981).

Quadro 1 – Matriz Analítica

Dimensões	Etapa de Elaboração			Etapa de Implementação	Etapa de Avaliação
	Objetivos	Informação	Estratégias	Ações	Monitoramento
Sociais					
Econômicos					
Ecológicos					
Espaciais					
Culturais					

Esta matriz foi apropriada, por considerar o planejamento como uma tomada de decisão complexa. Na visão do autor, objetivos, informações e estratégias são derivações ou partes integrantes da maioria das análises sobre processos de tomada de decisão complexas (SOUTO-MAIOR, 1981). Para melhor compreender o modelo de análise de planejamento para o desenvolvimento sustentável, adicionou-se outros dois elementos processuais, encontrados na revisão da literatura, a implementação e a avaliação. Para completar esta matriz analítica, incorporaram-se as dimensões de sustentabilidade - econômica, social, ecológica, espacial e cultural, descritas no referencial teórico.

Houve uma análise preliminar na qual concluiu-se que organizações comunitárias do tipo Conselho de Desenvolvimento Comunitário, foram relacionadas como um dos principais fatores de sucesso dos Planos, e ainda suas gêneses confundidas, em vários momentos, com as dos próprios Planos. Com a relevância desta consideração, realizou-se uma investigação específica sobre o assunto através de anotações de campo, realizadas em conversas com associados e membros da diretoria dos Conselhos, e por Atas, Estatuto e normas específicas dos Conselhos.

Construiu-se um marco teórico cruzando a embrionária Teoria do Desenvolvimento Sustentável com a Teoria do Planejamento, sobretudo na sua incipiente tipologia

participativa, com a finalidade de estruturar um modelo de planejamento que viabilizou este estudo de caso e comparativo.

3 ESPAÇO LOCAL

Utilizando o capítulo O Desafio Urbano do Relatório Nosso Futuro Comum (1991) encontra-se algumas implicações sobre espaço local e a importância do instrumento de planejamento com a participação local. O Espaço local compreende os municípios que são verdadeiros incubadores das atividades econômicas, sociais e ecológicas, simulando uma perspectiva global. O relatório cita que, nos últimos anos, alguns países chamados em desenvolvimento enxergaram a importância de minimizar os problemas das grandes cidades, desviando-se investimentos para as zonas rurais e cidades menores, destacando-se duas importantes lições: a primeira implica na importância de estimular o crescimento de centros secundários e aproveitar as vantagens econômicas naturais de suas regiões; e a segunda é que os métodos e estratégias de desenvolvimento rural e urbano devem ser complementares.

O relatório prossegue, alertando que as estruturas legais e institucionais do governo local na maioria dos países em desenvolvimento estão inadequadas; e proclama os governos centrais a estimularem os governos locais, possibilitando soluções mais eficazes dos seus problemas, bem como minimizando suas deficiências ou, ainda, estimulando suas potencialidades locais, através da prática do planejamento. Isso significa que as possibilidades de desenvolvimento são particulares a cada espaço local, devendo ser avaliadas no âmbito de sua própria região. Apenas um governo local forte pode garantir que as necessidades, os hábitos, as formas urbanas e rurais, as prioridades sociais e as condições ambientais da área reflitam no planejamento local de desenvolvimento.

A receita dada para fortalecer um governo local é pela prática da participação de todos os cidadãos da sociedade, de modo a legitimar as ações políticas e institucionais, e também de encontrar mecanismos que assegurem investimentos locais, provenientes de boa parcela da riqueza gerada pela própria localidade, de modo a garantir o desenvolvimento local.

Assim, o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental local deverá ser regulado no próprio município, e para que isso aconteça, as diferentes facções da comunidade deverão aprender a brigar *cada uma com o calo que lhe dói*: a empresa que despede funcionários em massa, o êxodo rural ou urbano, a empresa que está matando o rio local, o nível de educação das escolas, possibilitando uma verdadeira dimensão política da participação (DOWBOR, 1990; 1994).

É nesta ótica que o suporte teórico e metodológico do Planejamento Participativo é inserido nesta temática do Desenvolvimento Sustentável, contribuindo para os grupos

comunitários se vincularem nas soluções dos seus problemas sócio-econômico-ambientais locais, de maneira eficaz, eficiente e efetiva, resolvendo-os no âmbito político articulado num modelo de Planejamento Participativo, estimulado pela participação da sociedade civil, mediante a formulação de mecanismos descentralizados (VIOLA E VIEIRA, 1992).

4 PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O planejamento para o desenvolvimento sustentável é um espaço de aprendizado social, equidistante tanto da tradição *racional-compreensiva*, baseada no cálculo entre meios e fins, quanto da *incremental-disjuntiva*, na qual se privilegia mudanças discretas no *status-quo*, e se materializando sobre uma síntese pedagógica construtivista, sob o rótulo *preventiva-adaptativa* (VIEIRA, 1993).

É nesta ótica que o Planejamento oferece um novo modelo para Políticas Governamentais, com estratégias concretas de intervenção corretivas, baseadas nos postulados interdependentes de eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, e um novo critério de racionalidade social baseado na crítica ao efeito de *externalização de custos sócio-ambientais*, exercido pelo modelo puramente econômico, sobretudo quando este planejamento é participativo, com atores sociais, agentes e reagentes, com uma visão contratual com o meio ambiente (VIEIRA, 1993).

O Planejamento Participativo recupera a participação social da sociedade, de modo que o cidadão contribua na elaboração das ecoestratégias, desde a informação até a execução da ação proposta, transformando a sociedade civil num terceiro sistema, na medida em que toma consciência de si mesma e começa a interpelar-se e a conhecer-se (SACHS, 1986a; SACHS, 1986b).

Na elaboração das ecoestratégias do desenvolvimento, o planejamento trata de cinco dimensões de sustentabilidade, conforme as idéias de Sachs nos seus trabalhos mais recentes (SACHS, 2000) sustentabilidade social, econômica, ambiental, espacial e cultural.

A sustentabilidade social é a criação de um processo de desenvolvimento civilizatório mais justo. A econômica é aquela que possibilita uma melhor alocação e gestão mais eficientes dos recursos. A ecológica é incrementada pelo aumento da capacidade de recursos naturais, limitando os recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais. A espacial é aquela voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada. E a cultural engloba as raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, respeitando a continuidade das tradições culturais, e até mesmo a pluralidade das soluções particulares.

5 PLANEJAMENTO COMO METODOLOGIA DE TOMADA DE DECISÃO

As premissas do modelo de planejamento para o desenvolvimento sustentável construídas até aqui, contemplam apenas explicitações normativas sobre as dimensões de sustentabilidade e generalista quanto à metodologia e à questão da participação dos atores sociais. Contudo, para efeito de análise, estes critérios não foram suficientes, tanto que buscou-se na literatura sobre a Teoria do Planejamento, as pontuações que complementariam o modelo de análise.

Segundo Banfield (1962), o planejamento é um processo que seleciona um curso de ação, reorientando um conjunto de meios para atingir o seu fim, ou seja, o planejamento é uma metodologia, e não um fim em si mesmo. Esta metodologia, para Castor e Suga (1988), é um exercício sistemático de antecipação; para Matus (1989; 1992) ela refere-se a um cálculo que precede e preside a ação; e para Ansoff (apud CASTOR e SUGA, 1988)) ela trata sobre os muitos eventos futuros que, quando indesejáveis, podem ser alterados por essa ação proposital, ou melhor, planejada. John Friedmann (1973) avança esta discussão, considerando esta ação planejada como um instrumento para aproximar duas dimensões - teoria e prática, sendo uma espécie de práxis para reduzir o intervalo que as separa.

Esta aproximação do plano teórico com o prático, é verificada também no contexto do Planejamento Empresarial Convencional, como decorrência da tendência crescente ao processualismo, face ao crescimento e complexidade das organizações e das pressões advindas das freqüentes mudanças ambientais (MOTTA e CARAVANTES, 1979). E de maneira não muito diferente, o Planejamento Estratégico, como também as suas derivações mais próximas, a Estratégia Empresarial (ANSOFF, 1990), e a mais recente, a Administração Estratégica surgiram na teoria das organizações, sobretudo nas implicações de um sistema aberto, sujeito às pressões ambientais. Entretanto, o Planejamento Estratégico redimensiona estes dois planos da metodologia, elaboração versus implementação, até então chamados de teoria e prática, de maneira a orientar o planejamento nas soluções quanto ao excesso de burocratização e negligência de requisitos organizacionais e culturais na estratégia, dando margem para emergir uma corrente de idéias dinâmicas e conceitos que eram mais importantes do que processos ou números' (WILSON, 1990).

Dentro desta contextualização do Planejamento Estratégico, surgem novas tipologias e ponderações, como: a Empresarial Participativa ponderando-se a participação do corpo gerencial na formulação das diretrizes empresariais, concebida até então aos dirigentes (FIORELLI, 1988); Estratégia Artesanal concebendo a formulação das estratégias empresariais não apenas de forma deliberativa, partindo de um plano cartesiano, mas também de forma emergente, como um processo artesanal (MINTZBERG, 1987); e considerando o planejamento como um processo contínuo de avaliação, guiado para

alcançar resultados, subsidiados nas oportunidades existentes, examinadas através dos pontos fortes e fracos da organização, e estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo (MOTTA apud VASCONCELOS FILHO, 1984).

O Planejamento Estratégico, aplicado em organizações públicas e sem fins lucrativos, deve se basear em discussões e acordos entre decisores e administradores sobre o que é realmente importante para a organização (BRYSON, 1989). Neste caso, o maior desafio é superar o *eficientismo e o eficacismo*, próprios de resultados meramente sócio-econômicos, e atingir critérios de efetividade social relacionada com a ética e a democracia do processo (NUTT e BACKOFF, 1992; SOUTO-MAIOR e GONDIM, 1992).

O planejamento participativo, não diferentemente do planejamento estratégico, é um processo que também envolve estratégias em seu âmago. Inclusive a sua principal estratégia passa a ser a própria participação, que é reificada na idéia de que todas as pessoas são afetadas pelas decisões, e assim todos têm o direito de participar no processo decisório (GONDIM, 1989). Entretanto, nem sempre um planejamento dito participativo é de fato participativo. Utilizando-se de referências teóricas e, principalmente, empíricas, bem como de algumas tipologias do planejamento estratégico que dizem incorporar algum elemento participativo, as lideranças organizacionais restringem a participação dos demais membros às etapas posteriores à definição da missão organizacional; isto é, a sua vocação organizacional é discutida entre um grupo minoritário de tomadores de decisão que literalmente decidem *a portas fechadas*. A participação passa a ser considerada como condição *sine qua non* não só para a formulação de políticas mais equitativas e democráticas, mas também para a própria eficácia, eficiência e efetividade do planejamento (GONDIM, 1989). Ela redireciona o desenvolvimento, independentemente da oscilação da personalidade do governante, seguindo uma linha contínua, definida pelas necessidades básicas da população, assim tornando legítimo o desenvolvimento (DOWBOR, 1994).

6 PARTICIPAÇÃO COMO MOVIMENTO SOCIAL

A participação social é atualmente uma característica latente da governabilidade local. A sociedade civil busca alternativas de organização da vida cotidiana fora dos sistemas até agora institucionalizados, como são, por exemplo, os conselhos de desenvolvimento comunitários (CDCs).

Os CDCs possibilitam a interferência direta na produção de leis e de políticas governamentais, como o fazem as redes de movimentos sociais pacifistas, feministas, ambientalistas e muitos outros (BENEVIDES, 1991). Os conselhos atuam principalmente num *gap* entre Estado, mercado e sociedade civil, onde o caráter público, no

sentido de coletivo, constitui apenas um substrato da ação pública governamental. É deste vácuo racional, apontado acima, que se pode buscar a causalidade do atual esgotamento do aparato estatal e do predomínio de uma razão cativa e restrita, ocultos sob os signos de ineficiência, ineficácia e inoperância.

Dentro de um contexto histórico, a categoria de sujeito popular, para uns, e de ator social, para outros, passa a substituir a categoria de classe social, bem como a de movimento popular, este dito como movimento social tradicional, baseado na luta de classe, conforme inspiração marxista. Isto significa que, em lugar da tomada revolucionária do poder, pode-se pensar, neste momento, em transformações culturais e políticas substantivas a partir da cotidianidade dos atores envolvidos, também chamados como novos movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 1993).

Dentro desse novo espaço societário, os novos movimentos sociais vêm ocupando uma posição de verdadeiros laboratórios de criatividade, nos quais são experimentadas novas alternativas de relações societárias. Não se trata, como assinala, de projetos globais de discutida aplicação, mas de experiências localizadas e concretas com potencial multiplicador, visando, sobretudo, a satisfação da demanda por cidadania, democratização, qualidade de vida, direitos humanos, preservação do meio ambiente e similares (SCHERER-WARREN, 1993).

Os novos movimentos sociais valorizam o espaço do cidadão. apontam o cidadão como profundo conhecedor da realidade local onde vive, e tendo os mecanismos participativos, pode contribuir para que as decisões governamentais correspondam realmente aos desejos da comunidade. Caracteriza-se assim, uma descentralização governamental, não só representada pela ordenação dos serviços públicos, mas também pela garantia de que os próprios beneficiários conduzam o desenvolvimento, baseando-se nas aspirações locais.

Acredita-se que a maior contribuição das redes de movimentos sociais, dentro do contexto governamental, é que suas articulações, gerando estruturas agregadoras de interesses divergentes, são suportes para a produção de bens coletivos. Com a incapacidade do Estado de enfrentar a diversidade de necessidades e potencialidades locais, as redes, segundo o conceito de *subsidiaridade* (DOWBOR, 1987; TRATEMBERG, 1987; GONDIM, 1994), podem privilegiar políticas de fortalecimento e capacitação das comunidades em substituição às iniciativas globais.

As redes nada mais são do que teias de integração social e de aperfeiçoamento da democracia representativa, liberando uma fonte latente de iniciativa e capacidade de empreendimento. Elas fortalecem a sociedade civil como uma terceira esfera de poder, capaz de criar seu próprio sistema de comunicação e de moderar o domínio total do Estado e das forças organizadoras do mercado, através do exercício efetivo da democracia política.

Instaura-se, assim, uma nova distribuição de poder que possibilita a construção de um novo Estado. Esta rede de comunicação surge do entroncamento de espaços públicos

autônomos, gerando e propagando temas de relevância para o conjunto da sociedade, de maneira a qualificar e desqualificar possíveis soluções para os problemas, conforme interpretação dos valores locais (HABERMAS, 1990).

Entretanto, existem dificuldades. A primeira é a difícil penetração desses movimentos na sociedade civil, como um todo. O espaço público, de uma maneira geral, é tratado como espaço privado. Existe aí um paradoxo a ser superado pelos membros desses movimentos sociais: o apego ao passado cultural paternalista e autoritário diante do desejo de emancipação e autonomia (SCHERER-WARREN, 1993).

A segunda é a existência de movimentos sociais passivos, variantes de um personalismo, os quais se baseiam em políticas estabelecidas por uma autoridade, constituindo, na melhor das hipóteses, uma pálida imitação do que é necessário e, na pior, um disfarce dos regimes autoritários (SCHERER-WARREN, 1993).

E a terceira é a de aproximar dois blocos dos movimentos que são, em última análise, marcados pela conotação de classe, embora havendo semelhanças em seus projetos de uma nova sociedade, possuem distinções claras. Um movimento de base mais popular, por exemplo, inclui em primeira instância a superação de inadequadas condições econômicas e sociais de vida destas populações, enquanto que um movimento do tipo de classe média, por não passar pelos mesmos problemas, discute outras questões como, por exemplo, a causa ambientalista (SCHERER-WARREN, 1993).

Concorda-se, assim, sobre a existência de uma relação dialética entre sociedade civil como movimento social e sociedade civil como esfera de poder. A sociedade civil, vinculada a iniciativas ou movimentos sociais, vem se projetando pela sua crescente capacidade de mobilização; entretanto a sociedade civil como esfera de poder segue atomizada, a ponto de não conseguir refletir a pluralidade de seus interesses. Isto é, na concepção da falta de capacidade da sociedade civil de encontrar um equilíbrio em suas duplas funções de crítica do sistema e de proponente de soluções construtivas (COHEN e ARATO, 1992).

7 ESTUDO COMPARATIVO

As congruências e distinções entre o Plano de Urupema/SC e os Planos de Lages/SC e Boa Esperança/ES, conforme demonstradas no quadro abaixo, surgiram do pressuposto de que a pesquisa comparativa entre experiências municipais pode viabilizar e legitimar aquilo que Sachs (1986a) denomina uma enciclopédia do cotidiano, recuperando a ideologia subjacente e modalidades de intervenção do setor público em nível local.

Quadro Comparativo entre as Três Experiências

Critérios	Urupema	Lajes	Boa Esperança
1. Metodologia de planejamento participativo			
1.1 Iniciadas pela prefeitura	x	x	x
1.2 Participação organizada da comunidade	x	x	x
1.3 Gestão descentralizada	x	x	x
2. Etapa de elaboração do planejamento			
2.1 Instâncias comunitárias decisórias	1	1	3
3. Etapa de implementação do planejamento			
3.1 Área social como prioritária	x	x	X
3.2 Área econômica como prioritária	x	x	x
3.3 Área ecológica como prioritária	x	x	
3.4 Área espacial como prioritária	x	x	x
3.5 Área cultural como prioritária		x	

Fonte: SAMPAIO (2002).

Nas três experiências analisadas constatou-se o emprego de metodologias de planejamento participativo. A participação da população foi viabilizada nos três Planos, através de organizações comunitárias, criadas pelas próprias prefeituras. No caso de Urupema, emergiram os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário; em Lages, as Associações de Bairro em área urbana e os Núcleos Agrícolas em área rural; em Boa Esperança, as Comunidades de Base, os Centros de Irradiação e o Conselho de Desenvolvimento Comunitário.

Estas organizações, respeitadas suas singularidades, funcionaram como elo de ligação entre o poder governamental e a população, principalmente as camadas pobres, com o objetivo de promover um padrão descentralizado de gestão municipal. Com isso a sociedade civil exerceu papel importante nas deliberações programáticas e nas decisões governamentais, mas sem alcançar os níveis de formulação da política institucional. As opções por um determinado modelo de desenvolvimento local, bem como pelo padrão de envolvimento popular realmente concretizado, devem ser creditadas exclusivamente aos chamados animadores sociais.

Quanto às diferentes representações sociais do modelo de Desenvolvimento, os depoimentos convergem no reconhecimento de que em Urupema foi implantada *uma*

agricultura tecnicamente viável, economicamente rentável, ecologicamente coerente e socialmente mais justa (SAMPAIO, 2002 p. 102); encontrando-se em Lages *uma democracia participativa e uma economia ecológica* (TRATEMBERG, 1984, p. 18); e em Boa Esperança *um desenvolvimento sócio-econômico-cultural* (JUNQUILHO, 1989, p. 66).

No contexto do trabalho de planejamento, principalmente na fase de elaboração¹, constatou-se que a função das organizações comunitárias de Urupema e Lages foi semelhante, diferindo do que ocorreu em Boa Esperança. Os pontos comuns concentram-se no tipo de organização comunitária. Em Lages e Urupema, as populações foram articuladas com a finalidade de detectar problemas, criar, priorizar e aprovar as ações passíveis de solucionar os problemas detectados. Em Boa Esperança, esses objetivos foram trabalhados em setores diferenciados. Nas Comunidades de Base eram detectados os problemas, os Centros de Irradiação elaboravam e priorizavam as ações regionalmente, e o Conselho de Desenvolvimento Comunitário aprovava os projetos considerados mais importantes.

Na fase de implementação, os três Planos apresentam semelhanças, principalmente quanto às ações desenvolvidas nas áreas: social - organização comunitária, educação, saúde, assistência social e alimentação; econômica - projetos ligados a produtividade da agropecuária; e espacial - fortalecimento das localidades rurais. Nas ações sociais, destaca-se o projeto da educação, subsidiado num enfoque que procura levar para o contexto do ensino básico a realidade dos problemas locais, promovendo atividades extra-classe, como hortas comunitárias, palestras enfocando a proteção do meio ambiente, a participação dos pais em algumas atividades, principalmente, aquelas ligadas à prática agrícola e pecuária. Na saúde, encontramos a prática preventiva, através de projetos integrados - saneamento básico, campanhas de vacinação, higiene pessoal e outras; e na prática assistencial, a organização de produtores rurais, de mulheres, idosos e crianças carentes.

Do contexto ecológico encontrou-se na bibliografia sobre Boa Esperança poucas referências. Uma citação sumária sobre a necessidade de *preservação das matas existentes e reflorestamento através de seringueiras, cravo, canela e outras* sugere a baixa visibilidade desta dimensão no governo Amaro Covre. Já em Urupema e Lages, a questão ecológica foi abordada enfaticamente com algumas ações preventivas - saneamento básico, lixo tóxico e adubação orgânica nas hortas, e algumas remediáveis - aterro sanitário para qualquer tipo de resíduo, ao invés de programas de coleta seletiva e reciclagem de lixo, controle do uso de agrotóxicos na lavoura, ao invés de incentivar pesquisas para substituir o uso de defensivos químicos por orgânicos na lavoura, principalmente na cultura da maçã e da batata.

¹ Na fase de elaboração engloba: objetivos, informações e estratégias.

Quanto à dimensão cultural, Lages sobressaiu-se relativamente aos dois outros Municípios. Tanto na fase de elaboração do Plano, onde os objetivos contemplavam de forma clara o resgate dos valores culturais locais, em todas as áreas - tecnologia, educação, habitação, alimentação e agricultura -, como na fase de implantação, com várias ações suígeneris na habitação. O Projeto Lageano de Habitação enfatizava a prática do mutirão, a utilização de materiais simples e baratos, que podiam ser preparados com recursos locais, e o Banco de Materiais, oriundo de demolições de construções na cidade. Nas artes, o grupo teatral de bonecos da cidade Gralha Azul induzia crianças a bochechar regularmente com flúor, evitando cáries. E nos Transportes, a conversão dos motores a gasolina para gasogênio, nos veículos da prefeitura.

8 CONCLUSÕES

Nas análises comparativas entre os Planos de Urupema, Lages e Boa Esperança, observou-se que o sucesso do Planejamento Participativo, em cada Município, se deve ao fato de que o Estado possibilitou condições decentes de vida para o cidadão, priorizando as ações relacionadas às necessidades básicas da população, como se apregoa no Programa Fome Zero do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Mesmo porque, se não tivéssemos nos alimentado, e não fôssemos aquecidos e protegidos pelas nossas roupas e casas, certamente não teríamos cabeça para estar discutindo sobre isso, ou melhor, sobre nada.

Por outro lado, concorda-se com Sachs, ao afirmar que não significa que o Estado deva gerir o desenvolvimento das necessidades de seus cidadãos, utilizando-se de paternalismo, subestimando a capacidade da sociedade civil para cuidar das suas próprias opções, transformando seus beneficiários em seres assistidos passivos e dependentes, quando mais valeria ajudá-los no livre exercício de seus direitos e estimular sua capacidade de contar com eles mesmos; sobretudo quando estiverem preparados por estratégias educacionais, no esforço de desenhar processos de aprendizagem de modo a possibilitar que as pessoas, a partir de suas próprias percepções do ambiente, construam sua cultura e experiências de vida cotidiana, redefinindo radicalmente o papel da escola e do professor.

Partindo do modelo de Sachs, considera-se que as dimensões mais valorizadas relacionaram-se à sustentabilidade social, espacial e ecológica. A social destaca-se pela melhoria da qualidade de vida, principalmente para os mais carentes, como sendo o ponto mais forte dos três planos. A espacial destaca-se pelo fortalecimento das localidades rurais no Município, sobretudo a prática do associativismo rural de produtores e de mulheres. A ecológica destaca-se pelo tratamento dado aos resíduos líquidos e sólidos.

Contudo, essas três dimensões de sustentabilidade assumidas no planejamento

dos municípios não estão isentas de críticas, baseado no fato de que os planos ainda não alcançaram um grau de maturidade.

As premissas decisórias dos planos permaneceram centralizadas no topo da estrutura do poder governamental, limitando-se apenas a descentralização administrativa a nível de execução. Além disso, as características dos três planos não se qualificam como exemplo de aplicação criteriosa de uma metodologia de planejamento para o desenvolvimento sustentável, mas eles constituem-se num ponto de referência importante ao integrar algumas dimensões do Desenvolvimento Sustentável em sua prática.

Cabe também uma referência àquilo que pode ser visto como o denominador comum das experiências nos três municípios: a iniciativa do poder público local, de promover um outro estilo de desenvolvimento, apesar das divergências quanto a dimensões de sustentabilidade a serem priorizadas, através de um planejamento participativo. Mesmo que a participação não tenha surgido de maneira voluntária, tenha sido fruto de um processo de animação social do governo local, ou melhor, de busca da capacidade construtiva da sociedade, de transformar a crítica em ação possível, o que se torna imprescindível neste momento ao nosso país, para que possamos reverter o quadro apocalíptico em que se encontra a administração pública brasileira.

Recomenda-se que o poder público municipal deveria descentralizar as premissas decisórias do planejamento governamental, como tão bem o faz a nível de execução do plano. Nesta direção, a sociedade civil se engaja num processo de emancipação, sobretudo político, o qual Tratemberg (1984) denomina como uma real participação, tendo como pressuposto uma racionalidade não apenas instrumental, mas também substantiva, orientando o indivíduo no seu projeto de vida, e, assim, transformando o fenômeno da participação em uma democratização da sociedade.

Pela complexidade de se atingir esta democratização da sociedade, estas experiências parciais nos moldes do planejamento para o desenvolvimento sustentável contribuíram pelo menos, no processo de desvendar o difícil binômio, que segundo Prates e Andrade (1985), significa conciliar os objetivos presumidamente técnicos do planejamento com os interesses das comunidades, ponderando, segundo Sachs, harmoniosamente as duplas funções da sociedade - a de crítica ao sistema e a de proponente de soluções construtivas.

Portanto, os desafios institucionais estão na participação da elaboração e da implementação das soluções, dando livre curso à proliferação de formas associativas que surjam no contato de um problema vivido, de um interesse comum, de uma comunidade de vistas, decidindo o que elas querem ser, grandes ou pequenas, criando no momento em que percebem sua identidade. A hora é de criatividade e dinâmicas institucionais: insuflar conteúdos novos nas instituições existentes, encorajando a experimentação social ao nível mais humilde. Estimular a novas formas de organização do setor de serviços sociais com uma forte componente de sua autoprodução coletiva pelos interessados com

o devido apoio material e técnico por parte do Poder Público. Insistir sobre uma maior participação popular não implica de maneira nenhuma desresponsabilizar o Estado, e sim redefinir as pautas de sua atuação.

Quanto ao papel do Estado Central, este não poderá abandonar suas funções de redistribuidor da riqueza; de compatibilizador dos objetivos visados pelos diferentes segmentos da sociedade; de mantenedor do equilíbrio entre o curto e o longo prazo - o que implica na harmonização dos objetivos sociais, econômicos e ecológicos; de estimulador do desenvolvimento local - tornando compatíveis entre si as ações locais; de financiador de certos recursos raros - impossíveis de serem encontrados localmente.

9 REFERÊNCIAS

- ALVES, Alda Judith. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*, n.77, p.53-61, maio, 1991.
- ANSOFF, H. Igor. *A nova estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas, 1990.
- BANFIELD, Edward C. *End and Means in Planning*. Tradução expedita Prof. Joel Souto-Maior. *International Science Journal*, v.11, n.3, p.361-368, 1962.
- BENEVIDES, Maria V. Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.B
- RYSON, John M. *An effective strategic planning approach for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Tradução Provisória Prof. Joel Souto-Maior. London: Jossey-Bass, 1989.
- CASTOR, Belmiro V. J. e SUGA, Nelson. O planejamento e ação planejada. O Dificil binômio. *RAP*, v.2, n.1, p.103-122, jan./mar, 1988.
- COHEN, J. e ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- DOWBOR, Ladislau. Município e meio ambiente. *IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1990.
- DOWBOR, Ladislau. *Poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FIORELLI, José Osmir. Planejamento empresarial participativo. *Planejamento e Gestão*, n.0, p.19-32, dez., 1987.
- FRIEDMANN, John. *Urbanization, planning, and national development*. Beverly Hills: Sage Pub., 1973.
- GARCIA, Ramon M.. Uma proposta alternativa de pesquisa: a investigação emancipadora. *RAP*, v.18, n.2, p.144-59, abr./jun., 1984.

- GONDIM, Linda. Dilemas da participação comunitária. *RAM*, v.35, n.187, p.6, 1994.
- GONDIM, Linda. Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades e limitações. *III Encontro da ANDUR*. Águas de São Pedro, SP, 1989. Mimeo.
- HABERMAS, Jürgen. Sabedoria popular como procedimento. *CEBRAP*, São Paulo, n.26, p.100.
- JUNQUILHO, Gelson S. *Administração pública e participação social em Boa Esperança/ES - análise crítica de uma experiência*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989.
- MATUS, Carlos. Método altadir de planificación popular. *Escola 7 de Outubro de 1992*. Mimeo.
- MINTZBERG, Henry. Crafting strategy. *Harvard Business Review*, p.66-75, jul./ago., 1987.
- MOTTA, Paulo R. e CARAVANTES, Geraldo R. *Planejamento organizacional: dimensões sistêmicas gerenciais*. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.
- NOSSO Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- NUTT, Paul C. e BACKOFF, Robert W. *Strategic management of public and third sector organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Pub., 1992.
- PRATES, Antônio A. P. e ANDRADE, Luis A. Gama de. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. *RAP*, v.19, n.2, p.132, 1985.
- SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986a.
- SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vertice, 1986b.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, 2000.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. *Planejamento para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso e comparativo de municípios*. Florianópolis: Bernúncia, 2002.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- SOUTO-MAIOR, Joel. *The analysis of complex decision-making: negotiation of the Saint River Basin Agreement (Canada/USA)*. Tese de Doutorado. The Faculty of Graduate Studies of School of Community and Regional Planning, 1981.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Pesquisa em administração: em defesa do estudo de caso. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.24, n.4, p.146-149, 1984.
- TRATEMBERG, Maurício. Uma prática de participação nas coletivizações na Espanha (1936/1939). VENOSA Roberto (org.). *Participação e participações*. São Paulo: Babel Cultural, 1987.
- VASCONCELOS FILHO, Paulo et al. *Planejamento empresarial: teoria e prática*. Rio de Janeiro: LTC, 1984.

- VIEIRA, Paulo Freire. *Desenvolvimento, meio ambiente e planejamento*. Florianópolis, 1993. Mimeo.
- VIOLA, Eduardo J. e VIEIRA, Paulo. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. *RAP*, v.26, n.4, p.81-104, out./dez., 1992.
- WILSON, Ian. The state of strategic planning: what went wrong? What rights? *Technological Forecasting and Social Change*. n.37, p.103-110, 1990.

Recebido para publicação em 09/07/03

Aceito para publicação em 31/10/03