

Município-Rede: Planejamento, Desenvolvimento Político e Sustentabilidade¹

*Não sou eu quem me navega. Quem me navega é o mar.
(Paulinho da Viola)*

Não sabemos para onde estamos indo. Contudo uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente. (Eric Hobsbawm)

O planejamento não é mais do que a tentativa de viabilizar a intenção de governar o próprio futuro. (Carlos Matus)

Planejar o desenvolvimento municipal é um dos maiores desafios para o Poder Público nos dias incertos que correm.

Mas de que planejamento e de que desenvolvimento estamos falando?

Planejar é uma prática cotidiana que se realiza com os mais diversos conteúdos, graus de incerteza e níveis de complexidade, a partir de um objetivo projetado no futuro.

O arquiteto projeta a obra, e o engenheiro, sua construção. O exército (o general?) planeja a batalha, e a família (o pai?), o orçamento. Cada um de nós, pelo menos desde a adolescência, vem planejando sua vida e o dia-a-dia.

Em alguns casos, o planejamento pode ser um exercício puramente mental, um pensar antes de agir e avaliar após. Em outros, especialmente os que correspondem a processos coletivos e medianamente complexos, tem de ser formalizado², ir para o papel. Em qualquer caso, utiliza-se um método³, mesmo que intuitivo.

¹ Agradecemos os comentários críticos de Sergio Seixas, Malu Gandra, José Carlos Salvagni, Leonor Simões e, em especial, de Sílvia Salgado, aos primeiros esboços deste texto.

² Chamamos aqui de **planejamento formal** aquele institucionalizado, orientado por um método definido. Usualmente gera um ou mais produtos físicos: planos. Estes têm como principal papel o de servir de referência comum a todos os envolvidos, podendo evoluir durante a sua aplicação/execução.

³ Os gregos falavam **método** como o “caminho” para se chegar a um fim pré-definido. Por extensão, podemos usá-lo como um programa que regula previamente uma série de operações que se deve realizar para alcançar um resultado previsto.

Hélvio Nicolau Moisés

Biólogo, mestre em Educação, docente de cursos de pós-graduação, autor de diversos artigos sobre planejamentos e gestão ambiental e de livros de Biologia e Educação Ambiental, coordenador da Unidade de Projetos da Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam

Quando diz respeito a ações coletivas, a escolha do método é bastante influenciada pela natureza das relações existentes na organização que planeja. A estrutura hierárquica, por exemplo, comum nas forças armadas e nas organizações empresariais arcaicas, distancia quem planeja de quem executa. As relações são de subordinação. Do chefe, exige-se conhecimento, criatividade e autoridade; do subalterno, obediência e exatidão.

Numa democracia, qual deve ser a relação entre prefeitura, lideranças e população? E entre o prefeito e a máquina administrativa?

A escolha do método também é influenciada pelo ambiente da organização e pelo papel que ela cumpre no sistema do qual faz parte. O ambiente é conhecido, estável? É competitivo, imprevisível?

É muito diferente planejar uma obra de engenharia (fim pré-definido, controle unilateral de todos os passos do processo, previsibilidade dos acidentes de percurso) e planejar a atuação do batalhão na guerra (fim indeterminado, controle interativo – cada um é parcialmente comandado pela ação do outro).

Em que cenário pensa-se o desenvolvimento municipal? Julga-se ser total o poder unilateral de implementá-lo? De quem seria esse poder?

Como são as relações internas no município, entre lideranças políticas, empresariais e sociais? Como é, hoje, a relação entre o município e seus vizinhos? E entre a sua região e as demais? Que papel cumpre o mu-

nicipio nos sistemas maiores? Qual a política de desenvolvimento das esferas estaduais e federal, e como o município a encara?

Em última análise: qual a concepção das lideranças municipais sobre o que é e como se faz o planejamento do desenvolvimento local?

Antes disso, o que se entende por desenvolvimento municipal? Esta pergunta não faria o menor sentido no Brasil Colônia, dada a prevalência dos interesses da metrópole. “A apropriação de novos lugares, com suas populações, riquezas e recursos naturais, era o móvel básico da colonização.”⁴ Desenvolver-se era conquistar espaços para a metrópole.

Com a independência, desenvolver-se passa a ser “construir o país”, “levar a civilização ao interior selvagem”. Mantém-se, portanto, o caráter expansionista anterior, capitaneado agora pelo Estado (patrimonial⁵), a quem também cabe a defesa do território nacional, em combinação com os interesses das elites proprietárias locais. “Daí um aparelho de Estado construído tendo por referência o domínio do território e não o bem-estar do povo.”⁶

Lembre-se que vigora o escravismo, situação em que os preceitos de cidadania se firmam pela diferenciação e exclusão. O mandonismo local e a formação de redes clientelistas têm seu fundamento no favor e na ação pessoalizada, campos interditados aos escravos, logo, diferenciadores da condição restrita de cidadão.⁷

...qual a concepção das lideranças municipais sobre o que é e como se faz o planejamento do desenvolvimento local?

⁴ MORAES, A. C. R., p. 13

⁵ Estado como aparelho político dos proprietários de terras.

⁶ Ob. cit., p. 14 e 15.

⁷ Ibidem, p. 15.

No Brasil, a origem do planejamento formal, estatal, dá-se na esfera da União, num período relacionado ao de disseminação da “modernidade”:

“Ocorre que, após a década de 30, internacionalmente, conhece-se uma aceleração da fronteira de inovações, impondo um ritmo sem paralelo no passado. (...) A modernização (entendida enquanto o processo de assimilação progressiva da técnica na vida social, inaugurado com a Revolução Industrial) nunca havia andado tão rápido. Além disso, nesse movimento a modernidade (entendida como a experiência de viver nesse mundo em constante mutação) mundializa-se no bojo de um também crescente e veloz processo de globalização da economia.

Se o modernismo (visto como expressão da vivência da modernidade) flui no centro de um movimento articulado e ‘espontâneo’ da sociedade, na periferia ele é antes de tudo o desenho de um projeto. Na periferia a modernização é induzida. E seu principal indutor é o Estado, posto como agente de difusão de inovações em todos os países do chamado capitalismo tardio. E o instrumento estatal básico para realizar tal função será o planejamento, entendido como a pré-ideação da intervenção deliberada sobre os diferentes lugares”.⁸

No Brasil, a origem do planejamento formal, estatal, dá-se na esfera da União, num período relacionado ao de disseminação da “modernidade”

Com efeito, a partir desse marco são criados os primeiros órgãos para coleta e tratamento de informações, elaboração de planos e ordenação das ações⁹. Desde então, até a crise do regime militar, os planos são efetivamente implementados em alguns governos¹⁰.

Que padrão de desenvolvimento foi implantado e materializou-se nos municípios brasileiros desde então?

A gestão do território posta em prática durante a modernização conservadora levou ao extremo o padrão tecnológico vigente no pós-guerra, isto é, à produção em larga escala, com grande mobilização de recursos naturais, elevado dispêndio de energia e acelerada mobilidade da força de trabalho. O apogeu dessa estratégia de desenvolvimento, durante a década de 70, coincidiu

com seu ponto de inflexão na economia mundial. A crise financeira e os choques do petróleo forçaram a reestruturação das economias centrais no sentido de reduzir a dependência de energéticos e matérias-primas e elevar a densidade tecnológica e a flexibilidade dos processos de produção e gestão.¹¹

Assim, quando o padrão de financiamento do milagre brasileiro esgota-se, em meados dos anos 70, e se esgarça a coesão das forças econômicas que sustentavam o regime, ocorre uma constante pulverização de programas em diferentes órgãos da administração e o

⁸ MORAES, A. C. R.

⁹ No Brasil, órgãos públicos federais voltados para o planejamento estatal foram criados a partir do primeiro governo Vargas, época de fundação do IBGE.

¹⁰ Planos intersetoriais ou de metas orientaram ações no segundo governo Vargas e no de JK. No governo Goulart se fez o primeiro plano global e integrado (descontinuado pelo golpe), que suscitou a criação do Ministério do Planejamento, dirigido por Celso Furtado. No período militar, sucedem-se os PNDs (Plano Nacional de Desenvolvimento). Hoje há o Plano Plurianual e o Programa Brasil em Ação.

¹¹ Brasil. *Subsídios técnicos para elaboração do relatório nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, p. 8.

crescente predomínio de uma agenda de eixo econômico-financeiro.

É exatamente nesse último período que afloram as manifestações internacionais¹² sobre as conseqüências ecológicas do padrão de desenvolvimento impulsionado no pós-guerra, e os desequilíbrios sociais dele decorrentes.

Desde então, vão ser questionadas, não somente as referências clássicas (modernizantes) sobre o papel do planejamento estatal (inserção na economia globalizada, competitiva – em meio à nova onda de prestígio e força da mão invisível do Mercado, agora em escala transnacional, superando o da capacidade de regulação dos Estados), como, também, que desenvolvimento deve ser buscado.

Por outro lado, a emergência das questões ecológicas (que exigem repensar o padrão de desenvolvimento), abre enormes perspectivas para uma recriação do planejamento do desenvolvimento. Nessa recriação, um dado novo e fundamental a considerar é a emergência de organizações da sociedade civil na cena política, inaugurando um espaço entre o público-estatal e o privado, um **espaço público não-estatal**.

São essas perspectivas o objeto deste artigo, que pretende mais suscitar reflexões do que oferecer respostas.

Vamos inicialmente explorar alguns entendimentos do que possa ser o desenvolvimento, por meio de um contraste com o conceito de crescimento, e apresentar alguns apontamentos sobre os indicadores que têm sido utilizados para medi-lo, para então abordarmos o conceito de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável.

Comentaremos, então, alguns aspectos relativos à inserção da sociedade civil organizada e da iniciativa privada na gestão pública, particu-

larmente na municipal, o que nos dará a oportunidade de trazer à discussão algumas experiências de planejamento municipal participativo que, embora com origens diversas, partem dos mesmos pressupostos. E, enfim, tentar visualizar tendências que pudessem servir de orientação para a transição deste para um outro modelo de administração municipal.

O exercício do planejamento municipal pode ser um instrumento do desenvolvimento político e da sustentabilidade na esfera local?

CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

Diferente da idéia de crescimento – que sugere principalmente aumento em quantidade –, a de desenvolvimento implica a mudança de qualidade e, também, o aumento dos graus de complexidade, integração e coordenação de um sistema. Crescimento exige material e energia. Desenvolvimento produz e se alimenta de interações, informação.

Diferente da idéia de crescimento – que sugere principalmente aumento em quantidade –, a de desenvolvimento implica a mudança de qualidade e, também, o aumento dos graus de complexidade, integração e coordenação de um sistema.

Não é por outra razão que podemos falar em **crescimento** populacional, mas dizemos **desenvolvimento** intelectual, cultural, político, social.

¹² Em 1968, à época do movimento *hippie* e das barricadas de Paris, foi fundado o Clube de Roma (constituído de lideranças empresariais, políticas e científicas), que promove a elaboração do primeiro estudo global dos “limites do crescimento”, publicado em 1972. A ONU realiza em 1972 a Conferência sobre o Desenvolvimento Humano (Estocolmo) e, em 1992, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro.

O EMBRIÃO E O JOGO

Mas há uma correlação entre essas duas grandezas. Os organismos geralmente se desenvolvem conforme crescem.

Para algumas culturas orientais e religiões, desenvolvimento é entendido com essa natureza, orgânica. O germe (célula original) contém informações (genéticas) suficientes (um plano? o espírito?) para estabelecer uma certa ordem nos acontecimentos, a partir de sua existência. A célula germinal multiplica-se, mas o resultado não é um amontoado. Formam-se órgãos diferenciados, integrados por uma mesma dinâmica, cooperando para o mesmo propósito geral, que resulta num pequeno organismo. O crescimento posterior é intrinsecamente limitado e o desenvolvimento físico também. Essas culturas são espiritualistas: é nessa esfera que o desenvolvimento seria ilimitado.

Para a dinâmica ocidental¹³, esse modelo é insuficiente. Percebe-se nele um certo automatismo e determinismo naturalista. A forma final é predestinada, previsível desde o início. É um processo profundamente conservador quando observado em si, sem a perspectiva evolucionista de longo prazo. E, perceba-se, o desenvolvimento do embrião só ocorre assim, porque impõe condições externas especiais, controladas: temperatura, umidade, alimento, a mãe ou a pré-semente.

O mundo humano, nessa visão, não é assim. As condições externas têm uma dinâmica própria. Na economia de mercado, o desenvolvimento é um processo de base material, em permanente expansão. É interativo, gerador de interdependências, criativo, incerto, aberto. O desenvolvimento cultural, científico, tecnológico, das forças produtivas, estes, sim, seriam processos ilimitados.

Para essa concepção, o desenvolvimento é mais comparável a um jogo do que a um embrião. Um jogo por partidas, com muitos participantes, sem duração definida nem resultado previsível. Lide-se com o curto e o médio prazo de cada rodada, que a humanidade – a ciência, a técnica e o livre mercado – saberá resolver os problemas futuros conforme eles se forem apresentando¹⁴.

...a idéia de que o crescimento promove desenvolvimento mostra-se comum às duas concepções, com a diferença de que, na ocidental, ambos são considerados processos materiais e ilimitados.

Assim, a idéia de que o crescimento promove desenvolvimento mostra-se comum às duas concepções, com a diferença de que, na ocidental, ambos são considerados processos materiais e ilimitados.

A isso se acrescentava uma generalização de clara motivação ideológica (pois encobre a promoção da desigualdade), mas que encontrava até há pouco ampla base no entendimento comum: ao **crescimento** econômico decorreria, natural e automaticamente, não só o **desenvolvimento** econômico propriamente dito, mas o da **sociedade** como um todo.

Essas idéias são fortemente impactadas pela crise ecológica, ao revelar-se a finitude dos recursos naturais, uma limitada capacidade de suporte¹⁵ do meio aos resultados

¹³ O leitor nos desculpe o uso da simplificação Oriente / Ocidente.

¹⁴ No longo prazo, sentenciou Keynes, todos estaremos mortos.

¹⁵ Capacidade de suporte é o tamanho máximo de uma população, determinado pela quantidade de recursos disponíveis e pela demanda mínima individual. Por extensão corresponde à velocidade máxima na qual podemos explorar ou usar um recurso sem esgotá-lo ou destruí-lo.

da intervenção humana e, por consequência, a necessidade de planejamento, inclusive de longo prazo.

Uma análise de como tem evoluído o conceito de desenvolvimento pode ser feita pelas mudanças dos indicadores utilizados para medi-lo.

INDICADORES: O QUE SE QUER AVALIAR?

Julgava-se poder medir o desenvolvimento de uma sociedade pelo nível da produção e do consumo de bens e serviços, por meio de indicadores como o Produto Interno Bruto - PIB nacional. Foi com base no PIB *per capita* que os países foram classificados em desenvolvidos ou não, pela ONU.

Ocorre que, como frisa Rattner¹⁶, a taxa do PIB oculta tanto condições críticas de vida humana como dos ecossistemas naturais.

“A onda de crimes nas áreas metropolitanas impulsiona uma próspera indústria de proteção e segurança, que fatura bilhões. Seqüestros e assaltos a banco atuam como poderosos estimulantes dos negócios das companhias de seguro, aumentando o PIB.(...) Quanto mais degradados são os recursos naturais, maior o crescimento do PIB, contrariando princípios básicos da contabilidade, ao considerar o produto da depredação como renda corrente.(...) Estudo do *World Resource Institute*, de Washington, D.C., sobre o crescimento ‘milagroso’ da Indonésia, de anos atrás, revelou seu caráter ilusório e depredador. Devastando florestas, exaurindo solos e riquezas minerais não renováveis, alimentou o *boom* de crescimento, gerando fortunas incalculáveis e miséria de milhões, simultaneamente.”

Recentemente, por reconhecimento da insuficiência dos parâmetros econômicos para avaliar o desenvolvimento dos países (e, portanto, pela perda de hegemonia da con-

cepção economicista de desenvolvimento), a ONU está calculando o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH que considera três dimensões: saúde, educação e renda. Para estimar o aspecto saúde, é utilizada a esperança de vida ao nascer. Para a educação, a taxa de alfabetização de adultos, assim como a taxa de matrícula combinada nos três níveis de ensino. E, por fim, busca-se estimar a renda das pessoas em seu próprio país, usando para tal o PIB *per capita*, ajustado para diferenças no custo de vida de cada nação.

O trabalho realizado por instituições brasileiras com esse e outros índices, tem trazido à luz informações reveladoras das condições econômicas e sociais de cada município e região em relação aos demais. Em sua última publicação¹⁷ apresenta, além do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M, o Índice de Qualidade de Vida - ICV, desagregado por unidades municipais, que considera dimensões ausentes no cálculo do IDH, como infância e habitação, e outras variáveis, como um índice de desigualdade de renda, por exemplo.

Não nos cabe, nas dimensões deste artigo, mais do que apresentar essas tentativas de melhor aquilatar o patamar relativo de desenvolvimento de um lugar em relação a outros.

Eles não alcançam diretamente dimensões como as lembradas por Dowbor: “Por óbvio que possa parecer, é preciso lembrar ainda que toda a nossa atividade profissional, as atividades administrativas, os esforços da comunidade, não representam nada se não se traduzirem, em última instância, em qualidade de vida, harmonia social, riqueza de convívio, no que tem sido às vezes qualificado de Felicidade Interna Bruta, em oposição ao PIB”.¹⁸

Mas, não há dúvida, esses novos índices são muito melhores para identificar pontos fracos

¹⁶ RATTNER, Henrique. *Liderança para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Nobel, 1999.

¹⁷ Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros. PNUD/IPEA/FJP/IBGE, Brasília, 1998.

¹⁸ DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*.

que devem ser enfrentados prioritariamente, do que qualquer entusiasta pelo automatismo entre crescimento econômico e desenvolvimento poderia conceber.

SUSTENTABILIDADE: UMA NOVA QUALIFICAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A noção de sustentabilidade está associada às de estabilidade, de permanência no tempo, de durabilidade.

Foi proposta no início da década de 70, em estudos de cunho ecológico (sustentabilidade biológica), que focalizavam a interdependência entre uma população e os recursos de seu ambiente. Mas foi nos anos 80 que se estendeu sua abrangência para abarcar as relações entre desenvolvimento e meio ambiente, no processo de preparação da Conferência da ONU que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992.¹⁹

O conceito de **desenvolvimento sustentável** é a pedra de toque do relatório que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentou à ONU, sob o nome de *Nosso Futuro Comum*²⁰.

Parte-se da constatação de que não bastam as políticas ambientais compensatórias ou corretivas “que visam aos sintomas do crescimento prejudicial. (...) É necessária uma nova abordagem, pela qual todas as nações visem a um tipo de desenvolvimento que integre a produção com a conserva-

ção e ampliação dos recursos, e que as vincule aos objetivos de dar a todos uma base adequada de subsistência e um acesso eqüitativo aos recursos. O conceito de desenvolvimento sustentável fornece uma estrutura para a integração de políticas ambientais e estratégias de desenvolvimento”.²¹

Muitos autores têm questionado as possibilidades de aplicação desse conceito e sua operacionalidade. Outros têm mostrado a existência de um campo de disputa sobre seu significado e sentido, dado o uso diverso que dele fazem atores com interesses conflitantes.

Mas desde seu enunciado original, esse conceito tem tido sua abrangência cada vez

mais ampliada, servindo de meio de articulação das dimensões econômica, ambiental e social, vistas como indissociáveis.

Tem se tornado indutor do encontro das propostas de movimentos de afirmação dos mais diversos direitos individuais e sociais, inclusive nas conferências mundiais posteriores à do Rio de Janeiro²². Tem sido incorporado ao discurso e às agendas dos organismos internacionais e das nações signatárias dos acordos e convenções nelas negociados. Tem liberado a criatividade e orientado a prática de lideranças sociais e de formuladores e gestores de políticas públicas. É disso que resulta muito de sua força.

O conceito de desenvolvimento sustentável fornece uma estrutura para a integração de políticas ambientais e estratégias de desenvolvimento.

¹⁹ O termo desenvolvimento sustentável foi cunhado por Maurice Strong e recebeu da Comissão algumas definições: “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”(p. 46); “é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”(p. 49).

²⁰ *Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.*

²¹ *Idem*, p. 43

²² Sobre direitos humanos (Viena, 93), população e desenvolvimento (94), pobreza e desenvolvimento social (Copenhague, 95) e assentamentos humanos - Habitat II (Istambul, 96).

O adjetivo **sustentável** tem sido aplicado aos mais diversos substantivos (transporte, consumo, turismo) no sentido de qualificar qualquer objeto de política pública, prática social ou empreendimento que esteja de acordo com princípios de sustentabilidade.

Desenvolvimento sustentável, portanto, não é um estado, mas uma referência para processos que possam anunciar uma transição desta para uma nova sociedade, que nem precisaria se adjetivar.

Seguem alguns princípios de sustentabilidade²³:

- **Prevenção:** quase sempre é mais barato prevenir a degradação, a poluição e o prejuízo social do que mais tarde consertar o estrago.
- **Precaução:** quando há dúvidas sobre as conseqüências ambientais e sociais de uma ação, deve-se agir com cautela. Continuar uma atividade cujo impacto é desconhecido, enquanto se espera uma prova científica de sua periculosidade, é uma imprudência. Deve haver avaliação prévia cuidadosa dos impactos possíveis de cada opção entre várias alternativas.
- **Participação:** as pessoas afetadas pelos resultados do planejamento devem estar envolvidas na formulação dos planos. O processo decisório de governo deve prever divulgação das implicações das decisões que estão sendo tomadas e participação dos interessados.
- **Proatividade:** as ações devem ser orientadas pelas oportunidades e não só pelos problemas. Isto requer que se pense as questões de forma criativa e não reativa, visando mais à prevenção de problemas do que à cura de sintomas.
- **Compensação:** as pessoas e o ambiente devem ficar em melhor situação como resultado de qualquer ação ou empreendimento. Havendo piora localizada das condições anteriores, deve haver compensação aos prejudicados. Se a piora dá-se nas

condições ambientais (prejuízo de todos, perante benefícios julgados mais relevantes), mas de forma irreversível, apesar de localizada, a compensação poderia se dar por uma melhoria amplificada em outra área, por exemplo.

- Compromisso com melhorias contínuas:

Desenvolvimento sustentável, portanto, não é um estado, mas uma referência para processos que possam anunciar uma transição desta para uma nova sociedade, que nem precisaria se adjetivar.

comprometer-se a fazer progresso contínuo em direção à sustentabilidade (longo prazo) requer monitoramento dos resultados das ações (evolução dos indicadores) e identificação de oportunidades de ampliação dos impactos positivos. Quanto maior a velocidade da mudança, mais difícil e cara se torna a transição. É preferível estabelecer-se metas modestas mas factíveis, e persistir com esse princípio.

- **Poluidor pagador:** o responsável por degradação, poluição ou danos deve arcar com os custos de remediá-los. É um princípio já recepcionado em inúmeras leis brasileiras, especialmente quanto a acidentes.

MUNICÍPIO E DESENVOLVIMENTO

O município brasileiro participa de processos mais gerais, cuja dinâmica lhe escapa ao controle direto:

²³ Com base nos citados por Patrícia Krans, no Pequeno Guia da Agenda 21 Local, SMMA, Rio de Janeiro, 1996, disponível no site do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br>).

- Processo de urbanização acelerada; pressão social sobre a oferta de infra-estrutura e serviços públicos e sobre espaços adequados à ocupação e uso; demanda por emprego e renda.
- Municipalização das políticas sociais, sob modelo que articula as três esferas do Poder Público, e que institui fundos e conselhos setoriais com participação social.
- Acirramento da competição entre diferentes lugares, para a recepção de investimentos privados e públicos.
- Aparecimento de uma nova esfera entre o público e o privado: o público não-estatal.
- Globalização econômico-produtiva: revolução tecnológica e gerencial; aumento da interdependência econômica e da complexidade do sistema mundial; enfraquecimento da capacidade regulatória dos Estados nacionais; desemprego estrutural; exigência de maior qualificação da mão-de-obra; intensificação da exclusão econômica e social.
- Intensificação do uso do conhecimento e da informação; flexibilidade da produção; eficiência organizacional baseada no conceito de sistema; descentralização; controle de resultados.
- Abertura econômica, Plano Real, queda da inflação, desequilíbrio das contas públicas, enfraquecimento do potencial de investimento público nas três esferas de governo, privatizações, ataques especulativos à moeda, reforma previdenciária, administrativa, fiscal e política.

Esse quadro geral coloca tanto desafios quanto oportunidades, que se expressam nos diversos municípios de forma muito peculiar. Depende de seu tamanho e porte populacional, sua situação geográfica, geopolítica e ambiental, seu perfil de atividades produtivas. Depende da cultura de sua gente, da qualidade política e capacidade administrativa de seus líderes, do grau de organização da sociedade civil.

A diversidade de situações existentes nos municípios e sua regiões não autoriza generalizações fáceis, em especial quando trata-

mos de desenvolvimento, que depende da iniciativa de inúmeros agentes privados e públicos.

Cabe, em cada caso, uma avaliação particular do município e de seu entorno regional, de suas vantagens comparativas e competitivas.

A diversidade de situações existentes nos municípios e sua regiões não autoriza generalizações fáceis, em especial quando tratamos de desenvolvimento,...

Estratégias de atração de investimentos baseadas na guerra fiscal têm se mostrado um jogo de soma zero, enquanto colaboração/parceria entre municípios afins e atores sociais tem se revelado muito mais fértil, potente e eficaz para participar-se de espaços competitivos de nível superior.

Cabe, então, em especial, identificar os atores locais e supra-locais que têm interesses no município, saber da natureza de seus interesses e dos valores que professam.

Quem são os interessados no desenvolvimento municipal?

Sem dúvida, as lideranças que têm expressão política (participam dos processos decisórios no âmbito local e supra-local): o prefeito e os vereadores, os empresários e suas associações, as lideranças partidárias, sociais, comunitárias, sindicais, estudantis,

os agentes governamentais das demais esferas de poder. Os moradores da cidade e do campo que não participam de associações, mas a quem interessa um lugar melhor para se viver, trabalhar, estudar, progredir, podem vir a ser atores e constituir uma poderosa força se a eles forem oferecidos canais de informação, participação e expressão sobre os rumos para o futuro.

...qual o papel de cada um, em quanto Poder Público, sociedade civil, iniciativa privada?

Ninguém melhor para construir uma visão das possibilidades e oportunidades de desenvolvimento econômico (maior diferenciação e melhor integração e complementaridade das atividades econômicas), social (menor necessidade do uso de hospital, maior frequência à escola e em atividades culturais e políticas, maior exercício do direito de escolhas individuais) e territorial (distribuição espacial dos assentamentos e das atividades que favoreça os fluxos e a qualidade de vida e do ambiente) do município.

Mas cada um cumpre um papel diferenciado na cena política. Nem todos propõem o mesmo caminho para a promoção do desenvolvimento municipal. Nem todos elegem as mesmas prioridades de uso dos recursos sempre escassos. Como superar a parcialidade da visão e dos interesses de cada um? Como evitar a dispersão de esforços? Como identificar e promover a dinamização de eixos de desenvolvimento em que todos reconhecem a chance de alcançar seus objetivos particulares?

Antes disso, qual o papel de cada um, en-

quanto Poder Público, sociedade civil, iniciativa privada?

O PODER PÚBLICO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO

O Poder Público municipal pode promover o desenvolvimento em duas frentes, uma interna e outra externa.

A externa corresponde a articulações com todos os demais interessados no desenvolvimento local. É ele, geralmente, que melhor condição tem de servir como catalisador de processos coletivos de encontro e construção de consensos.

Na frente externa, vamos nos deter apenas nas articulações entre Poderes Públicos, dado que trataremos de outras parcerias mais à frente.

A cooperação entre municípios pode ser episódica, para executar projetos de interesse comum com duração determinada, ou mais permanente, para tratar de assuntos que demandam atenção continuada – administração de hospital regional, gestão comum dos resíduos sólidos urbanos, conservação de estradas, proteção dos recursos hídricos, plano de turismo, informatização da administração, planejamento do desenvolvimento regional.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, “As características atuais de produção exigem que municípios de uma mesma região geoeconômica promovam a integração de suas respectivas estruturas de produção. Assim, a articulação regional (reunião dos interesses representativos dos setores produtivos dos municípios da região) e a coordenação institucional (relações com as outras instâncias de governo) são atividades essenciais para o melhor aproveitamento das potencialidades locais de crescimento”.²⁴

Essa cooperação sistemática geralmente suscita a institucionalização da associação

²⁴ MONTEIRO, Y. D. P. *Subsídios para a elaboração do plano diretor*. São Paulo: FPFL-Cepam, 1990, vol. 2, p.25.

que, a despeito de assumir uma entre variadas personalidades jurídicas²⁵, é usualmente denominada consórcio intermunicipal (que, conceitualmente, não corresponde a uma figura jurídica²⁶).

A par das vantagens que representam para a viabilização de atividades vitais para o desenvolvimento local e regional, os consórcios têm a virtude de promover o alargamento das fronteiras também em termos políticos e o exercício de negociação e cooperação permanentes.

O diálogo com as outras esferas do Poder Público muitas vezes cria oportunidades impensadas. É comum haver em universidades e institutos de pesquisa capacidade técnica e programas que as disponibilizam para municípios. Organismos estaduais e federais (e mesmo internacionais) oferecem recursos técnicos e financeiros para municípios e consórcios, de acordo com programas institucionais.²⁷

Vamos agora à frente interna ao município, que corresponde às ações que dependem fundamentalmente de sua própria vontade e capacidade. Corresponde às suas atribuições constitucionais. Se consegue viabilizá-las, contribui significativamente para o desenvolvimento municipal.

O Poder Público municipal é o principal protagonista na área de saúde pública e de educação pré-escolar e fundamental. É ele, também, o responsável por serviços públicos da maior relevância para a saúde ambiental e a qualidade de vida, como a coleta, o tratamento e a disposição de resíduos, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Realiza obras de drenagem e de abertura e conservação de vias públicas e estradas vicinais. E pode realizar o licenciamento ambiental de

empreendimentos de impacto local e desenvolver (ou não) programas de combate à erosão, proteção de mananciais, controle do uso de agrotóxicos, educação ambiental etc.

Coletar, tratar e disponibilizar informações é um imperativo da Administração. O município deve contar com cadastros e plantas, séries históricas de dados de demografia, perfil das atividades econômicas etc., e dados sobre a infra-estrutura existente e os serviços que presta, por exemplo. A montagem de um sistema de informações municipais, informatizado ou não, geo-referenciado ou não, é uma medida que favorece o acerto na tomada de toda e qualquer decisão²⁸.

Quanto ao desenvolvimento territorial, é ao Poder Público municipal que compete a elaboração, implementação e fiscalização de códigos e planos locais de organização territorial, de uso dos espaços públicos e de proteção ambiental, como a lei de zoneamento, o código ambiental, de obras, de posturas etc.

Aos municípios cumpre, ainda, assim como às demais esferas do Poder Público, manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, implantar unidades de conservação, manter o controle das atividades poluidoras, monitorar a qualidade ambiental de áreas críticas.

Por outro lado, é também um empreendedor que se apropria de espaços, consome insumos e produz resíduos, podendo realizar obras sem a devida avaliação do custo social e ambiental perante os benefícios pretendidos.

Nessa frente interna, cabe ao Poder municipal organizar-se adequadamente e viabilizar as ações. Há muitos desafios para superar.

²⁵ Sociedade civil sem fins lucrativos, empresa pública intermunicipal, fundação etc.

²⁶ Consórcio é um **acordo** entre pessoas jurídicas de mesma natureza, enquanto convênio o é entre pessoas diferentes.

²⁷ Há bancos de dados sobre os ofertantes e as características do apoio ou financiamento na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, e no Cepam (disponibilizadas no *site* <http://www.cepam.com.br>).

²⁸ O Cepam apoia os municípios nessas atividades, inclusive com o Sistema Geo-referenciado de Apoio à Decisão para Municípios.

Disponer de recursos financeiros (é possível aumentar a receita própria e/ou obter financiamentos para programas e projetos? É possível diminuir despesas, aumentando a eficiência energética da iluminação pública, diminuindo desperdícios?). Promover programas intersetoriais, liberando-se das amarras da estrutura burocrática inflexível e feudal (saúde não é só tratar de doença – deve interagir com saneamento; educação não ocorre só na sala de aula; obras devem passar pelo setor de planejamento e meio ambiente, pois induzem ocupação e alteração no valor das propriedades; planejamento não é só orçamentação). Garantir que as ações se estendam para além do atual um mandato.

Deve fazê-lo solitariamente? Ou, mesmo para muitas daquelas atribuições e desses desafios, o melhor seria envolver-se em parcerias com outros atores?

O PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA

O setor empresarial também detém grande responsabilidade quanto à qualidade de vida e do ambiente. Consome materiais e energia, gera resíduos que podem causar poluição e elabora/distribui produtos que geram lixo. Tende a gastar o mínimo para otimizar os ganhos econômicos ao máximo, o que é regulado pelo mercado (via preço e qualidade do produto) pela sociedade (sindicatos, associações civis) e pelo Poder Público.

Por outro lado, oferece empregos, paga impostos, supre necessidades de consumo e induz a demanda por educação e aperfeiço-

amento profissional, por conservação e melhorias ambientais, entre outras, conforme seus critérios de escolha para se estabelecer ou se manter em um certo lugar. Além disso, muitas empresas frisam sua função social instituindo programas e financiando ações de caráter comunitário. Como se interessam pela maneira como são vistas pelo público em geral e pelo consumidor em particular, são muito sensíveis a ações que possam melhorar, ou piorar, sua imagem institucional. O desenvolvimento econômico

do município interessa, particularmente, aos setores comercial e financeiro locais.

Atualmente as empresas tendem a promover voluntariamente programas de Gestão da Qualidade (ISO série 9000) e Ambiental (ISO série 14000), que podem representar um relevante *know-how* a ser disseminado às demais organizações locais (inclusive a prefeitura e a câmara).

UMA NOVA SOCIEDADE CIVIL

De acordo com Gohn²⁹, observamos no cenário brasileiro dos anos 90 a construção de uma nova concepção de sociedade civil. Resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, reivindicando direitos e espaços de participação social, essa nova concepção constrói uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, (...). Isso resultou na criação de uma nova esfera, ou subesfera, entre o público e o privado, que é o público não-estatal, e no surgimento de uma ponte de articulação entre essas duas esfe-

...as empresas tendem a promover voluntariamente programas de Gestão da Qualidade (ISO série 9000) e Ambiental (ISO série 14000), que podem representar um relevante know-how a ser disseminado às demais organizações locais...

²⁹ Nesta seção, utilizamos fartamente as formulações da profa. Maria da Glória Gohn, em particular as publicadas no artigo *Cidades, ONGs e ações coletivas*, in Revista São Paulo em Perspectiva, vol.9, n.º. 2 / abr./jun/1995

ras, dada pelas políticas de parcerias.

As políticas de parceria, implementadas principalmente pela esfera municipal do Poder Público, respondem, por sua vez, às necessidades de reorientação do papel do Estado na atualidade. Assim, ele transfere para as comunidades – intermediadas por organizações civis e às vezes pela iniciativa privada – atividades que até então assumia como de sua responsabilidade exclusiva, particularmente nas áreas sociais: moradia (mutirões), educação, prevenção à saúde, cultura, assistência social.

Outro espaço de participação de organizações e lideranças são os conselhos municipais, nos quais têm acesso a informações, opinam na formulação de políticas públicas, acompanham e avaliam a execução de ações do Poder Público. Lideranças da sociedade civil tomam contato, assim, com os assuntos e os desafios da Administração Pública, compartilham a responsabilidade da gestão, adquirem conhecimentos e afirmam valores e posturas que constituem sua própria identidade, exercitam os direitos e deveres de cidadania.

Há, também, inúmeras experiências de Organizações Não-governamentais-ONGs que propõem projetos ao Poder Público e captam recursos externos para sua execução, cabendo ao Poder Público ceder recursos disponíveis e apoiar institucionalmente o projeto.

A presença dessas organizações, mais ágeis e flexíveis do que a burocracia estatal, menos impregnadas pela cultura do clientelismo (e, portanto, não-alimentadora dela), movimenta os meios social e político, altera as relações de forças locais.

Pois, como afirma Gohn, “nos anos 90, importa menos a presença de movimentos sociais enquanto organização, e importam mais as novas instituições, os novos quadros de

pessoal, a nova mentalidade sobre a coisa pública; em suma, importa mais a nova cultura política gerada”.³⁰

Assim, as associações civis têm, cada vez mais, assumido papéis relevantes nos processos de mobilização social, planejamento e gestão de políticas públicas e, sendo chamadas, podem contribuir de forma decisiva para a identificação e implementação de alternativas de desenvolvimento municipal.

COMBINANDO OS PAPÉIS

Além das diversas possibilidades de gestão compartilhada das políticas públicas locais e regionais entre municípios (consórcios e outras formas de cooperação intermunicipal), entre municípios ou consórcios e instituições da sociedade civil, da iniciativa privada e do governo estadual e/ou federal (câmaras setoriais, comitês e agências de bacia hidrográfica), e entre o Executivo municipal e a sociedade civil organizada (parcerias, conselhos municipais), recentemente têm sido experimentadas diversas modalidades bastante promissoras de planejamento participativo do desenvolvimento municipal.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O Plano Diretor municipal está previsto na Constituição Federal num contexto de planejamento mais amplo, que inclui o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, para todos prevendo-se a participação da sociedade civil.

Ele é o “instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana” (não o único), da política de desenvolvimento urbano. Esta “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.³¹

São pouquíssimos os municípios que o têm. E já é ampla a produção teórica sobre as

³⁰ Ob. cit., p. 38.

³¹ Constituição Federal de 1998, art.182.

causas do insucesso em seu processo de elaboração, de aprovação na câmara e de aplicação.

O Plano Diretor pode ser concebido com atenção maior para os aspectos territoriais e ambientais, para esses e os econômicos, ou ainda como plano de desenvolvimento integrado, contendo também o desenvolvimento social.

Em alguns casos ainda, a lei do Plano Diretor versa sobre normas gerais do processo de planejamento do desenvolvimento, princípios e diretrizes, deixando-se cada um dos assuntos para leis específicas. Em outros, propõe-se realizá-lo simultaneamente para o conjunto de municípios de uma mesma região ou bacia hidrográfica.

Como foi amplamente tratado em parte própria deste volume, o que nos interessa apontar aqui é a oportunidade que o processo de sua formulação oferece às autoridades municipais, à sociedade civil organizada, à iniciativa privada e aos moradores em geral, de explicitar seus interesses, entender os interesses dos outros, formular propostas que atendam (pelo menos parcialmente) a todos, construir alianças e exercitar-se politicamente, em qualquer dos casos citados acima.

MOVIMENTO CIDADES/MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS

Esse movimento³² parte da constatação de que as condições de saúde pública são fortemente impactadas por condições que fogem ao alcance do sistema de saúde, fazendo dele apenas um sistema de administração de doenças. Cumpre, então, para que se promova a saúde, desenvolver exercícios de interação com os demais setores da área social e ambiental, influenciar o conjunto das políticas públicas, buscar parcerias com a sociedade civil e a iniciativa privada, promo-

ver o desenvolvimento municipal.

“Uma cidade saudável é aquela que coloca em prática, de modo continuado, a melhoria de seu meio ambiente físico e social, utilizando os recursos de sua comunidade, com o objetivo de permitir aos seus cidadãos uma aptidão mútua em todas as atividades humanas, que levem em conta a sua plena realização” (Duhl e Hancock, tradução livre).³³

É um movimento em fase inicial, com experiências muito diversificadas em vários Estados brasileiros, por iniciativa do setor de saúde pública, testando estratégias e buscando a formação de redes de cidades.

CÂMARA REGIONAL/FÓRUM REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No ABC paulista – centro de gravidade original da instalação de montadoras de veículos e de indústrias de autopeças no Brasil – a crise econômica, a redução de empregos pela introdução da robótica e o deslocamento das empresas para outras localidades criaram uma insustentável combinação de desemprego e retração econômica, que se reflete em todos os setores da vida econômica e social dos municípios da região. Para fazer frente à situação, os prefeitos – por meio de um consórcio intermunicipal preexistente – a iniciativa privada, sindicatos de trabalhadores, a mídia local e o governo do Estado promoveram a constituição de um fórum regional de desenvolvimento, espaço de diálogo, estudo e proposição de ações combinadas para implementar estratégias que permitam à região reencontrar o caminho de seu desenvolvimento.

Recentemente, foi proposta a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, que terá como associados os agentes que assumirem seu custeio. “Tem a missão de produzir e disseminar as informações socioeco-

³² Apoiado pela Organização Mundial da Saúde, instituiu-se em 1986 na Primeira Conferência Internacional de Promoção da Saúde, em Otawa, Canadá, com origem em um movimento americano iniciado na década de 70.

³³ FERRAZ, S. T. *A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil*. XII Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde – Conasems – Edição Especial s.c.p.,s.d.

nômicas da região, conduzindo as ações de *marketing* regional e coordenando as ações técnico-financeiras de apoio às empresas, visando promover o desenvolvimento econômico sustentado da região. A Câmara Regional do Grande ABC, através da Agência de Desenvolvimento Econômico, deverá continuar a tarefa de definição do Plano Estratégico Regional.”³⁴

A experiência de um Fórum Regional de Desenvolvimento Sustentável está se iniciando entre 11 municípios do entorno paulista da Rodovia Fernão Dias, que está sendo duplicada.

Coordenado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado, em cumprimento a uma resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente, que destinou 1% do valor da obra para esses municípios, a idéia de um fórum já era proposta por entidades ambientalistas da região desde a época do licenciamento ambiental do empreendimento. Essa região, a cerca de 100 km da Capital e no meio da megametrópole paulista (Grande São Paulo, região de Campinas e Vale do Paraíba), situa-se em relevo montanhoso, tem clima ameno e reserva mais de 50% da água consumida na região metropolitana de São Paulo, o que sugeriu o nome Entre Serras e Águas para o projeto.

Esse projeto previa um conjunto de ações prévias de estudos, mobilização social e treinamentos, até a constituição do Fórum. Agora, ele passa a ser espaço de formulação e implementação de um Plano Regional, com a participação institucionalizada de prefeitos, vereadores, empresários, lideranças locais e agentes do governo do Estado, visando “criar alicerces para que o crescimento econômico da região, com a duplicação da Fernão Dias, gere novas atividades, tanto de turismo como de serviços, industriais, imobiliárias e agrícolas, compatíveis com o patrimô-

nio ambiental e com a qualidade de vida que a população local desfruta hoje”.³⁵

Entre as atividades prévias, iniciou-se a Agenda 21 Local de cada um dos municípios³⁶, contando com todos os setores interessados.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

A concepção estratégica compreende a realidade em permanente mudança, resultado do desenvolvimento dos conflitos e das disputas que a animam. O adjetivo **estratégico** qualifica, então, algo que é orientador e estruturante de um conjunto de ações intencionais e articuladas, voltadas ao alcance de objetivos de médio ou longo prazo, em meio a ações e reações de iniciativa externa. A formulação, a decisão e a execução geralmente são exercidas por diferentes sujeitos. O planejamento estratégico é comum na prática militar e nos esportes coletivos, estando em ascensão no meio empresarial e político.

A concepção estratégica compreende a realidade em permanente mudança, resultado do desenvolvimento dos conflitos e das disputas que a animam.

A concepção estratégica participativa não

³⁴ Folder.

³⁵ *Entre Serras e Águas*: Plano de Desenvolvimento Sustentável para Área de Influência da Duplicação da Rodovia Fernão Dias. Governo do Estado de São Paulo.

³⁶ Este trabalho está sendo orientado pelo Cepam.

ignora o conflito, mas entende a realidade em sua globalidade, como resultante da interação entre as diversas visões parciais dos que participam do processo de planejamento. Estimula a construção coletiva do conhecimento e a participação nas ações. É seu pressuposto que os que planejam têm poder de implementar as ações decididas. Saber e poder, nesse caso, são compartilhados entre os sujeitos, que formam um ator coletivo que planeja e age, em meio a ações e reações de outros atores.³⁷

A experiência de planejamento estratégico participativo municipal, desenvolvida em alguns municípios europeus e latino-americanos³⁸, iniciou-se no Rio de Janeiro com vistas à possibilidade de a cidade vir a ser sede das olimpíadas. “O PEP é um plano de ação local que parte de uma visão global e intersetorial e permite adotar ações combinadas entre todos os atores locais, para o curto, o médio e o longo prazos. (...) O PEP permite obter uma visão integral da problemática local, identificar tendências e descobrir oportunidades, formular objetivos com perspectivas de futuro, definir linhas de políticas, programas e projetos. Promove o consenso e o compromisso para a ação, impulsiona a coordenação interinstitucional e a iniciativa privada, e imprime ao processo um forte caráter participativo e democrático.”³⁹

Assentado numa concepção estratégica e participativa, o PEP utiliza metodologias de planejamento como o ZOPP (planejamento de projetos orientado por objetivos) e técnicas de moderação e facilitação de reuniões.

Entre as façanhas dessa proposta, credita-se o êxito da preparação da cidade de Barcelona para os Jogos Olímpicos que lá se realizaram.

AGENDA 21 LOCAL

Por ocasião da Rio 92, líderes e autoridades de governos locais e áreas metropolitanas reuniram-se e deliberaram por uma Declaração Conjunta das Cidades e Autoridades Locais, na qual, após elencar um conjunto de compromissos, afirmam:

Para cumprir os compromissos em relação ao desenvolvimento sustentável das cidades, fica estabelecido que cada autoridade local deverá preparar um plano de ação – uma Agenda 21 Local – que inclua metas e cronograma, e incorpore medidas como as seguintes:

- estabelecer processos de consulta à comunidade que reúnam representantes de organizações comunitárias, industriais e comerciais, associações profissionais e sindicatos, instituições educacionais e culturais, os meios de comunicação e o governo para criar parcerias para o desenvolvimento sustentável;
- instalar dentro do governo municipal um comitê intersetorial para coordenar o planejamento, as políticas e as atividades do desenvolvimento, para que essas atividades resultem em uso do solo, transportes, energia, construções, manejo de resíduos e gerenciamento hídrico sadios (...).⁴⁰

Essa manifestação foi incorporada à Agenda 21⁴⁰, que inicia seu capítulo 28 (inteiramente voltado aos governos locais) com a seguinte afirmação:

“Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos.” E sugere: “Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações

³⁷ Inspiradas nas concepções sugeridas por Marcos Arroyo, *Planejamento: exercitando a democracia*, in Coleção Pedagógica - Cadernos de Apoio, São Paulo : Instituto Cajamar, 1996.

³⁸ Córdoba, Argentina; Santiago, Chile; Cali, Colômbia; Tarragona, Málaga e Barcelona, Espanha.

³⁹ SEVILLA, G.D. *Planeación estratégica participativa municipal: el plan estratégico participativo. Guía metodológica*. Iula/Celcadel, 1998

⁴⁰ Um dos principais documentos decorrentes da Rio 92 foi preparado durante dois anos de intensas negociações entre diferentes atores públicos, privados e representantes da sociedade civil internacional. É um plano de ação abrangente.

locais e empresas privadas e aprovar uma 'Agenda 21 Local'".⁴¹

O processo de elaboração da Agenda 21 Local pode significar a identificação de diversas oportunidades de parceria para o alcance de metas negociadas entre os setores (planejamento, meio ambiente, saúde, obras, ...) e as esferas (municipal, estadual e federal) do Poder Público, o setor empresarial e a sociedade civil.

Como chegar a essas metas? Quem vai realizar as ações para buscar alcançá-las? Como será medido o quanto as metas estão sendo alcançadas? Quem vai gerenciar o conjunto das ações e dar publicidade a elas?

Como chegar a essas metas?

Quem vai realizar as ações

para buscar alcançá-las?

Como será medido o quanto

as metas estão sendo alcan-

çadas? Quem vai gerenciar o

conjunto das ações e dar pu-

blicidade a elas?

Em cada uma das diversas experiências conhecidas de elaboração de Agendas Locais, essas questões foram respondidas de maneira peculiar. Mas há muito de comum entre elas.

Geralmente iniciaram-se com um pequeno grupo do Poder Público local associado a lideranças da sociedade civil. Esse grupo define uma estratégia para identificar e envol-

ver os mais variados setores interessados no desenvolvimento local e na melhoria das condições de vida e do ambiente.

Tem-se mostrado de grande importância a institucionalização do processo e seu acompanhamento permanente pela câmara dos vereadores.

Promovem-se, então, encontros entre os interessados, eventualmente organizados em subgrupos. Neles, baseados em métodos de planejamento participativo, são identificados os problemas, as oportunidades para sua solução, os recursos necessários e aqueles que podem assumir o compromisso de implementar as ações negociadas.

A partir disso, são estabelecidas metas, a serem alcançadas em prazos definidos, e uma sistemática de acompanhamento e divulgação das ações e de seus resultados.

Esse plano de ação é a Agenda. A primeira de uma série, pois a elaboração, o acompanhamento e a reelaboração da Agenda pode ser um processo sem término definido.

A construção das Agendas 21 Locais também tem como suporte concepções estratégicas participativas.

DESENVOLVIMENTO POLÍTICO, SUSTENTABILIDADE E O MUNICÍPIO-REDE

Desenvolvimento político pode ser entendido como o processo histórico de conquista, por parte da sociedade, da capacidade coletiva organizada de estatuir projeto próprio, em termos de cidadania, associativismo, consolidação democrática e serviço público.⁴² Ressalte-se que não é o Estado que funda a cidadania. Deve ser resultado dela e estar a seu serviço.

Se assim é, o planejamento público, particularmente o do desenvolvimento municipal, pode ser um dos mais potentes dina-

⁴¹ Declaração Conjunta das Cidades e Autoridades Locais, in BIO, ano IV, nº.3, jul./set. 1992, Rio de Janeiro: Abes, 1992.

⁴² Subsídios Técnicos para Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD, p.133.

mizadores do desenvolvimento político, como vimos anteriormente.

Mas são poucos os políticos que o promovem. Em uma sociedade como a nossa (não só a brasileira), de tradição patrimonialista e clientelista, excludente, as relações paternalistas entre os políticos e os eleitores são de dupla-mão, o que explica a força de sua persistência. A quem interessaria autonomizá-los? Quem deve romper o círculo vicioso?

...não é o Estado que funda a cidadania. Deve ser resultado dela e estar a seu serviço.

Lideranças políticas democráticas, por outro lado, têm percebido que a razão de seu sucesso eleitoral se dá exatamente por sua capacidade de catalisar processos que resultam em desenvolvimento político, a exemplo da elaboração participativa do orçamento municipal e do desenvolvimento de experiências como as citadas acima.

O processo de urbanização, o maior acesso a informações, a expansão paulatina que vem ocorrendo no acesso ao ensino formal, a elevação do nível de discernimento e crítica, a existência de instrumentos de limitação do arbítrio dos governantes (por intermédio do Ministério Público), tudo conspira contra o político e o eleitor tradicionais.

Mas quais seriam as características das ações que contribuiriam não só para o desenvolvimento político como para a sustentabilidade do desenvolvimento? Rattner, visualizando através de diversas experiências em andamento a emergência de uma sociedade sustentável, identifica alguns de seus

princípios orientadores:

- visão integradora, encarando a função das atividades econômicas não somente em seus aspectos materiais, mas também as necessidades sociais e espirituais, tais como identidade, participação, criatividade e solidariedade;
- descentralização, transparência no processo decisório e participação democrática;
- propriedade e controle comunitários, assegurando padrões de trabalho e remuneração decentes;
- ênfase nos recursos materiais, humanos, sociais e culturais da localidade e da região
- sustentabilidade baseada em auto-suficiência e responsabilidade pública dos cidadãos, em vez de dependência de fontes e recursos externos;
- articulação permanente do local com o nacional e global, o micro com o macro;
- forte ênfase na dimensão política, procurando induzir mudanças sociais e criando alternativas para o modelo dominante;
- qualidade de vida como parâmetro básico de desempenho da economia, com ênfase na diversidade ecológica, social e cultural, como critério de avaliação;
- política econômica para poupar capital, o fator escasso, em vez de reduzir emprego e oportunidades de trabalho.⁴³

Essas orientações estão no mesmo campo daqueles que propõem o conceito de **Estado-rede** como modelo para a reforma da administração pública. Castells⁴⁴ sugere oito princípios:

- Subsidiariedade: a gestão administrativa deve situar-se, em relação a cada problema ou tarefa, no âmbito o mais descentralizado possível;
- Flexibilidade: há que se transitar de um Estado decretador para um Estado negociador, de um Estado controlador para um Estado interventor. As unidades administrativas de intervenção devem parecer-se cada vez mais com forças-tarefas que pos-

⁴³ RATTNER, Henrique, ob. cit. p. 131, 132.

⁴⁴ CASTELLS, Manuel, p. 28.

sam se constituir para um propósito determinado e se reverter em um outro tipo de organização ou de atividade, atendendo a necessidades emergentes. A Administração deve ir assumindo uma formação **reticular** e uma geometria variável conforme a situação;

- Coordenação: sem ela, a extrema flexibilidade e descentralização dissolveriam o Estado. A coordenação deve estabelecer mecanismos de cooperação permanentes;
- Participação cidadã: que fornece legitimidade à ação do Estado;
- Transparência administrativa: informações ao público e mecanismos de controle externo ao Poder Público, ancorados na sociedade;
- Modernização tecnológica: uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa, deve fazer uso da tecnologia disponível para garantir sua

eficiência;

- Profissionalização da administração pública;
- Retroação na gestão: permite assegurar os efeitos da aprendizagem e da correção de erros, de que necessita toda organização para estar em constante adaptação ao ambiente.

Seria possível pensar o governo municipal como uma **rede** de agentes públicos, privados e da sociedade civil, técnicos e políticos, catalisados pelo Poder Público sob os princípios acima referidos, capazes de interagir permanentemente e impulsionar novas soluções, capazes de acumular e disseminar tanto o conhecimento dos assuntos locais/globais como a prática do relacionamento político maduro?

Se for, é possível então sonhar com uma sociedade sustentável. E batalhar por ela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri. *Meio Ambiente e Democracia*. Rio de Janeiro: Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 1992.
- ARROYO Marcos. Planejamento: exercitando a democracia. In *Coleção Pedagógica - Cadernos de apoio*, São Paulo : Instituto Cajamar, 1996.
- BRASIL. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CIMA. *Subsídios técnicos para elaboração do relatório nacional do Brasil para a CNUMAD (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)*. Paulo de Góes Filho (Coord. geral), Brasília, julho 1991.
- CASTELLS, Manuel. O Estado-rede e a reforma da administração pública. In *Reforma Gerencial*, Mare, julho/98.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- DECLARAÇÃO CONJUNTA DAS CIDADES E AUTORIDADES LOCAIS. In *Bio*, ano IV, n. 3, jul./set. 1992, Rio de Janeiro: ABES, 1992.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. In: *Revista do Serviço Público*.
- FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. *Desenvolvimento Sustentável Proposta, Fase*. Rio de Janeiro, 1997.
- FERRAZ, Sônia Terra. *A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil*. XII Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde – Conasems – Edição Especial, s.c.p., s.d.
- GOHN, Maria da Glória. Cidade, ONGs e Ações Coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9/n. 2/ Abr-Jun/1995, Fundação Seade, 1995.
- GÜEL, José Miguel Fernández. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- RATTNER, Henrique. *Liderança para uma sociedade sustentável*. São Paulo : Nobel, 1999.
- HOBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991*. São Paulo Companhia das Letras, 1995.
- HUERTAS, Franco. *Método PES: entrevista com Matus/Franco Huertas*: Fundap. São Paulo, 1996.
- KRANS, Patrícia. *Pequeno Guia da Agenda 21 Local*. SMMA, Rio de Janeiro, 1996
- MALMON, Dalia, *Ecologia e desenvolvimento*. Associação de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento-APED, Rio de Janeiro, 1992.
- MOISÉS, H. N. Agenda 21 local. In: *Cadernos do Projeto Entre Serras e Águas*. SMA/SP, setembro/98
- _____. Amministrazioni comunali e ambiente. In: *Amanecer – Periodico di riflessione dall'America Latina*, 2 / 3, fev./97
- _____. Instrumentos municipais de gestão do meio ambiente. In: *Síntese dos Temas Debatidos no 2º Encontro de Atualização para Técnicos Municipais*. São Paulo: IPT, dez.93.
- _____. Meio ambiente e desenvolvimento: a sustentabilidade e a conservação dos recursos hídricos. Apostila do Curso de Capacitação de Agentes Municipais para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, financiado pelo MMA, março/98
- _____. Políticas públicas municipais e meio ambiente. In: *Educador Ambiental*, ano III, n. 13, jul.-nov. 96.
- MONTEIRO, Yara Darcy Police (coord.). *Subsídios para a elaboração do plano diretor*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1990.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia, São Paulo: Hucitec, 1994.
- PNUD, IPEA,FJP, IBGE. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*. Brasília, 1998.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, 1993.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Contabilização Econômica do Meio Ambiente*. Secretaria do Meio Ambiente, São Paulo, 1992.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Entre Serras e Águas - Plano de Desenvolvimento Sustentável para Área de Influência da Duplicação da Rodovia Fernão Dias*. SMA, São Paulo, 1998.
- SEVILLA, G.D. *Planeación estratégica participativa municipal - el plan estratégico participativo: guia metodológica*. IULA/CELCADEL, Equador, 1998.
- VIOLA, Eduardo. *As Dimensões do Processo de Globalização e a Política Ambiental*. Anais XIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1995.