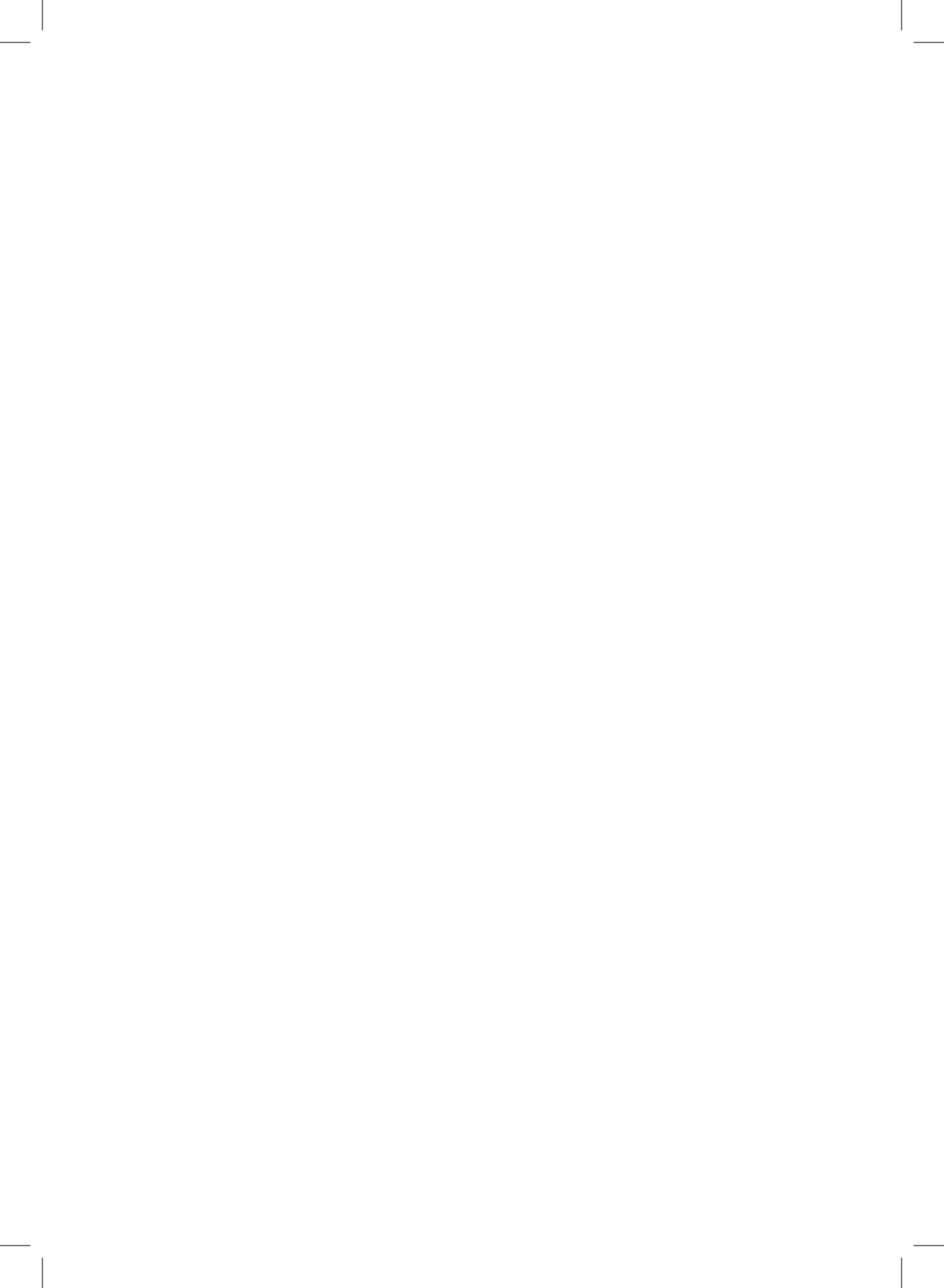


Democracia, Transparência e Desenvolvimento Sustentável



Democracia, Transparência e Desenvolvimento Sustentável

Fundação Konrad Adenauer
Fortaleza, Ceará - 2007

Copyright – 2007 by FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

EDITOR RESPONSÁVEL
Klaus Hermanns

ORGANIZADORES
Miguel Macedo
Maria Alice Bogéa

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Miguel Macedo

COPYDESK
Vianney Mesquita
Reg. Prof. MTE 00489JP

PROJETO GRÁFICO E CAPA
Wiron Teixeira

D383 Democracia, transparência e desenvolvimento sus-
tentável / Miguel Macedo e Maria Alice Bogéa
Prazeres, organizadores. -- Fortaleza : Fundação
Konrad Adenauer, 2007.
216 p.

Inclui referência bibliográfica
ISBN: 978-85-99995-09-9

1. Democracia. 2. Administração pública. 3.
Políticas públicas. 4. Desenvolvimento sustentável.
I. Macedo, Miguel (org.). II. Prazeres, Maria Alice
Bogéa (org.). III. Fundação Konrad Adenauer.

CDU: 342.34

As opiniões externadas nas contribuições deste livro são
de exclusiva responsabilidade dos seus autores

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 880 – Salas 601/602- Aldeota – Fortaleza –CE – Brasil
Telefone: 0055 - 85 -32619293 / Telefax: 0055 - 85 - 3261.2164
www.sustentavel.inf.br - e-mail: kas-fortaleza@adenauer.org.br

Impresso em papel reciclado
Impresso no Brasil – Printed in Brasil

SUMÁRIO

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
GOVERNO LOCAL, CONTROLE SOCIAL E AÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO: A UNIVERSALIDADE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO BONITO/ SP – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: - INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	13
Cassius Guimarães Chai	
PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL: GESTÃO PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO	33
Marcelo Silva	
CONSELHOS GESTORES: PARTICIPAÇÃO POPULAR OU LEGITIMAÇÃO DO PODER PÚBLICO?.....	45
Jacqueline Passos da Silveira	
MINISTÉRIO PÚBLICO, PODER JUDICIÁRIO E CONTROLE SOCIAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	71
Hugo Cavalcanti Melo Filho	
O PAPEL DA SOCIEDADE NAS INSTÂNCIAS LOCAIS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE	85
Francisco Fernando	

DILEMAS E PERSPECTIVAS DA CONSTRUÇÃO LOCAL E TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO.....99

Roberto Marinho Alves da Silva

TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MARANHÃO....131

Zaira Sabry Azar

OS CONCEITOS-MODA E O PROBLEMA DA INCLUSÃO DOS DIFERENTES149

Benedito Souza Filho

GÊNERO E ETNIA: CULTURAS TRADICIONAIS E POTENCIALIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO.....167

Ilma Fátima de Jesus

POR TRÁS DE UMA ESCOLHA TECNOLÓGICA, OPTA-SE POR UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO: TECNOLOGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....183

Kleber Pettan, Ary A. C. Mansur, Isaac S. B. Júnior

PODER PÚBLICO E SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL201

Paulo Afonso

OS AUTORES

Cassius Guimarães Chai é promotor de Justiça, mestre em Direito Constitucional pela UFMG, doutorando em Direito Constitucional pela UFMG, coordenador da pós-graduação da Escola Superior do Ministério Público do MA, consultor do programa interinstitucional Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado – MA, do projeto de Transparência Fiscal – Contas nas Mãos

Marcelo Silva é graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará. Ex-Prefeito do Município de Maranguape (CE). Atualmente é secretário da Regional III, na Prefeitura Municipal de Fortaleza

Jaqueline Silveira é advogada e mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto e do Curso de Especialização em Controle da Administração Pública CAD/MG.

Hugo Melo Filho é juiz do Trabalho, mestre em Ciências Políticas, pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade de Salamanca, Espanha; professor do Curso de Direito da Faculdade Marista e da Escola Superior da Magistratura Trabalhista – PE; bacharel em Direito pela UFPE e autor de várias obras e artigos.

Francisco Fernando é graduado em Direito pela Universidade do Piauí e promotor de Justiça da Comarca de Pastos Bons/ MA; membro da comissão consultiva do Programa Contas na Mão, da Procuradoria Geral de Justiça e do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

Roberto Marinho é graduado em Filosofia pela Universidade do Rio Grande do Norte, especialista em Políticas Sociais, mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal de Pernambuco; doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela UNDB. Atualmente é Coordenador de Estudo da Secretaria de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

Zaira Sabry Azar é graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão; especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão e militante do MST.

Benedito Filho é mestre em Antropologia pela Universidade Federal do Pará e em Antropologia pela Universidade Autônoma de Barcelona; doutor em Antropologia pela Universidade Autônoma de Barcelona e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão.

Ilma Fátima de Jesus é especialista em Educação, coordenadora da Equipe de Elaboração e Sistematização da Proposta Curricular na SEMED, coordenadora Executiva do Conselho Municipal das Populações Afrodescendentes – COMAFRO, coordenadora Estadual do Movimento Negro Unificado - MNU e mestra em Educação pela UFMA.

Kleber Petan é consultor em agricultura familiar e desenvolvimento sustentável. Eng^o. agrônomo e doutorando em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável na UNICAMP/SP - kleber.pettan@terra.com.br.

Ary A. C. Mansur é eng^o. agrônomo, formado pela Fundação Pinhalense de Ensino; especialização em Agroecologia pela Universidade de Berkeley. arymansur@yahoo.com.br

Isaac S. B. Júnior é biólogo especializado em Educação Ambiental pela UNIARARAS. isaacbatista@yahoo.com.br

Paulo Afonso é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba, com mestrado em Sociologia Rural pela UFPB e doutorado na área da Sociologia pela Escola do Quilombo dos Palmares.

APRESENTAÇÃO

A promoção do desenvolvimento e o fortalecimento da democracia são objetivos centrais para o trabalho em política e para a cooperação internacional da Fundação Konrad Adenauer. Democracia é uma forma de Estado e de vida. A forma de Estado representa a matriz política. A forma de vida se refere ao comportamento das cidadãs e cidadãos que vivem na democracia. O ideal democrático tradicional não se preocupou em constituir formas efetivas de participação nas decisões públicas. Este é um desafio a que o Estado e a Sociedade devem responder. A capacidade de existir e a essência da democracia dependem de forma decisiva dos conceitos de valores, das condutas e das atuações políticas dos mesmos atores, cidadãs e cidadãos.

Democracia é incompatível com corrupção. Como é incompatível com a exclusão. Sua legitimidade decorre da representação popular, que vem da vontade dos cidadãos, para assegurar as liberdades. Como a liberdade de não ter medo de morrer de fome. A exclusão é o decreto de condenação à pobreza extrema e à fome. A democracia é a cidadania, não é um regime com párias.

Não há democracia sem ética, portanto sem responsabilidade com a condição humana. A ética da democracia é a coesão social para a convivência humana, hoje sob grave risco. A democracia política ou se faz social e humana, ou democracia não é.

Falar em transparência, por exemplo, não é apenas invocar o direito da sociedade de tomar conhecimento de tudo que se passa na área pública e, principalmente, controlar a aplicação do dinheiro dos contribuintes. É instituir mecanismos para o exercício do controle social das ações de

governo e dos serviços públicos, sem o qual não se pode consolidar conceito de cidadania. Esse é o princípio que contribui para o controle dos gastos públicos e para a busca do equilíbrio fiscal.

Não se conhece forma mais eficaz de inibir a corrupção e fiscalizar os desmandos de governos perdulários do que o exercício do controle social por uma sociedade informada e capaz de cobrar. Controle social e desburocratização, pois desta depende fundamentalmente aquele. Trata-se de um processo de mudança que está longe de ser simples: ele passa pela modificação de todo um aparato fundado na crença equivocada de que a maneira de combater a corrupção é criar normas e mais normas, controles e mais controles, que nem sempre se mostram eficazes.

A criação de novas formas e canais de participação cidadã enfrenta uma arraigada cultura política elitista e autoritária que não se transforma da noite para o dia. Há uma lógica, historicamente predominante, na relação da população com o Estado, impregnada de apatia, clientelismo, submissão, populismo, cooptação e outros tantos efeitos perversos desta herança cultural.

A abertura destas novas formas e canais de participação requer, portanto, uma prática pedagógica planejada capaz de orientar o necessário processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades, comportamentos, procedimentos, tanto por parte da população como daqueles que estão no interior do aparelho estatal. É isto que esperamos oferecer aqui, a título de contribuir para a discussão e o aprofundamento de idéias, posições e experiências. A prática da gestão democrática vem produzindo novos aprendizados para os atores da sociedade civil e do governo e contribuindo para alterar significativamente a forma de relação do poder público com a população em nível local.

Nesta publicação, trazemos uma coletânea de artigos reunidos a partir de duas edições da Série de Debates Adenauer, em 2005 e 2006, realizadas em São Luís, MA. Os cinco primeiros artigos referem-se a 'Governo, Controle Social e Ação contra a Corrupção', tema central da 5ª edição da Série em 2005. No primeiro, Cassius Guimarães Chai faz uma análise da experiência do município de Ribeirão Bonito, em São Paulo, em um paralelo entre administração pública e os instrumentos de participação da sociedade civil.

No que diz respeito à gestão pública e combate à corrupção, Marcelo Silva apresenta a experiência da relação entre a câmara municipal e a Prefeitura Municipal de Maranguape, no Ceará. Os três artigos seguintes, Jacqueline Passos da Silveira questiona a participação popular e a legitimação do poder público nos conselhos gestores; Hugo Cavalcanti Melo Filho aprofunda a relação entre o Ministério Público, Poder Judiciário e controle social no combate à corrupção; e, por fim, Francisco Fernando discute o papel da sociedade nas instâncias locais de participação e controle.

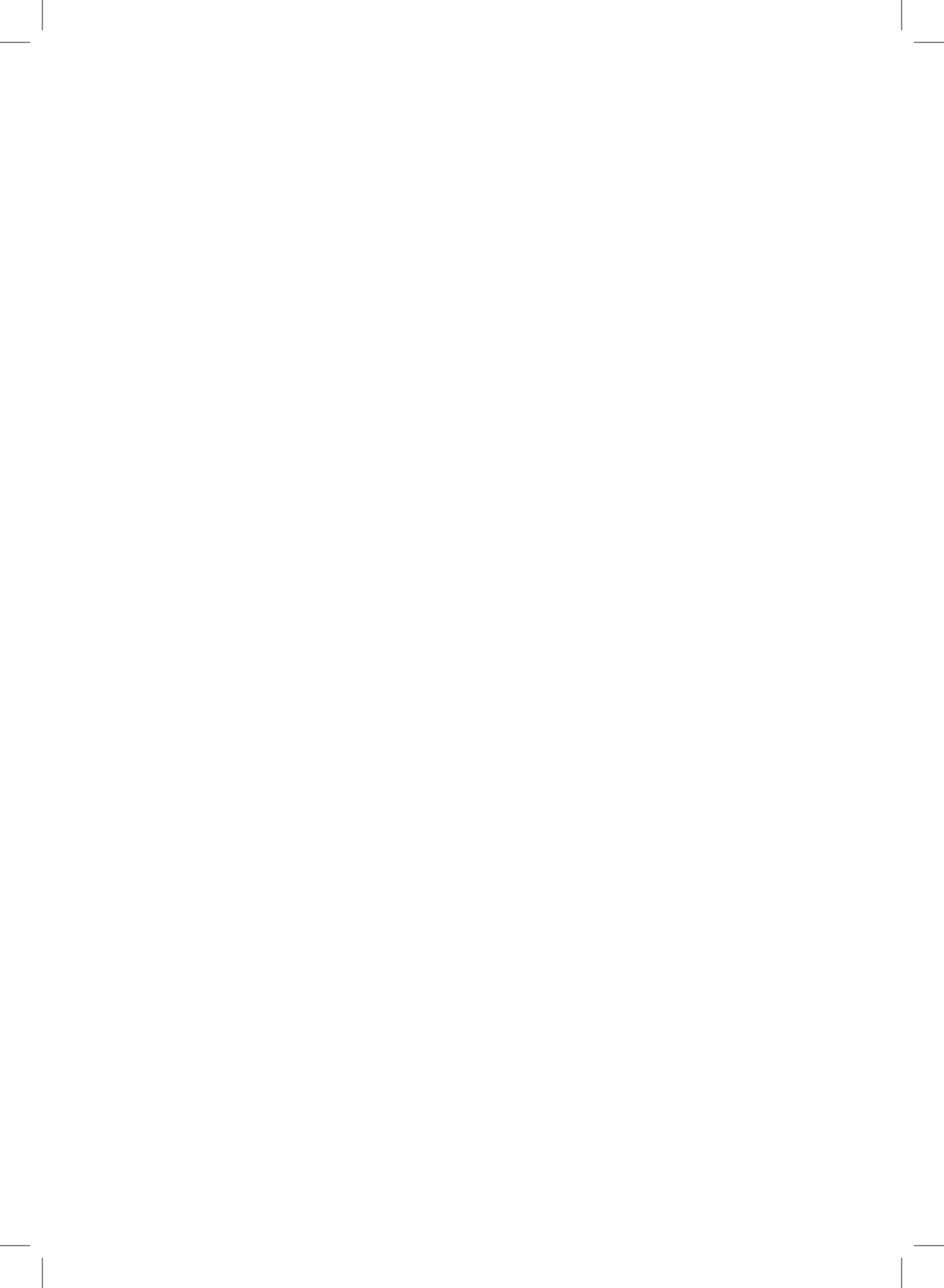
Na segunda parte, estão seis artigos relativos ao tema central ‘Democracia, Transparência e Desenvolvimento Sustentável’, da 6ª edição da Série em 2006 e que originou o título deste livro. No primeiro, Roberto Marinho Alves da Silva apresenta os dilemas e perspectivas da construção local e territorial do desenvolvimento sustentável e solidário; na seqüência, Zaira Sabry Azar tem o olhar para o território e as políticas públicas no Estado do Maranhão; e Benedito Souza Filho convida a uma reflexão acerca dos conceitos-moda e o problema da inclusão dos diferentes.

Nas três últimas contribuições, a questão do desenvolvimento se configura como ponto central. Ilma Fátima de Jesus discute gênero, etnia e as culturas tradicionais e potencialidades para o desenvolvimento; Kleber Pettan, Ary A. C. Mansur e Isaac S. B. Júnior abordam o modelo de desenvolvimento a partir das tecnologias para o desenvolvimento sustentável; e, por último, Paulo Afonso trata da relação do poder público e sociedade para o desenvolvimento sustentável.

A Fundação Konrad Adenauer publicou nos últimos anos, diferentes publicações acerca dos temas de combate à corrupção, orçamentos públicos, desenvolvimento dos municípios e participação cidadã. Como, por exemplo, “O poder, o controle social e o orçamento público”, produto da Série de Debates Adenauer 2004. Esperamos que esta seqüência temática possa oferecer uma combinação de medidas de melhoria relacionadas à representação política, como mecanismos que assegurem a participação popular direta nas gestões públicas. Afinal, a convivência conflituosa entre participação e representação é o que permite um difícil, mas mútuo enriquecimento dessas duas formas de democracia.

Miguel Macedo

Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer
no Nordeste e Norte do Brasil, escritório de Fortaleza



GOVERNO LOCAL, CONTROLE SOCIAL E AÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO: A UNIVERSALIDADE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO BONITO/ SP – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: – INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Cássius Guimarães Chai

“É preciso, na verdade, que a alfabetização de adultos e a pós-alfabetização, a serviço da reconstrução nacional, contribuam para que o povo, tomando mais e mais a sua História nas mãos, se refaça na feitura da História. Fazer a História é estar presente nela e não simplesmente nela estar representado.

Pobre do povo que aceita, passivamente, sem o mais mínimo sinal de inquietação, a notícia segundo a qual, em defesa de seus interesses, ‘fica decretado que, nas terças-feiras, se começa a dizer boa-noite a partir das duas horas da tarde.
– Este será um povo puramente representado, já não presente na História”.
– Paulo Freire in A importância do ato de ler, 35ed. Ed.Cortez, p.40

INTRODUÇÃO

Se o homem necessariamente deve viver em sociedade, implica a certeza de que, momentaneamente, alguém terá um interesse seu resistido, ou em outras palavras, limitações de ordem externa impor-se-ão a fim de

que as liberdades do seu próximo também sejam respeitadas. Equacionar **liberdade e igualdade** é um dos grandes desafios do sistema jurídico, senão o seu maior desafio; contudo, por ser um fato universal, e portanto, desprendido de contextos geográficos, a tensão das liberdades e das igualdades interessa a todos indistintamente, quer em Riberão Bonito, quer em São Luís do Maranhão, e por essa razão pode afirmar-se a questão como universal.

Desnecessário é reconstruir-se aqui o contexto das mazelas sociais que por toda sociedade brasileira é vivenciada, com suas crônicas de cada dia, com atores distintos, mas semelhantes personagens e enredo: os desvios de conduta; as apropriações desavergonhadas dos bens públicos, como se ainda estivesse presente a regência absolutista, ou seja a vontade do *rei* sem a premissa da lei. – Dos episódios apenas alteram-se os nomes e seus predicados: operações *Farol da Colina; Anaconda; Navalha; etc.*

É imprescindível a constante mobilização da parcela da sociedade civil não governamental, e que histórica e de imediato com as relações de governo não tenha vínculos de subordinação.

A experiência de Riberão Bonito nesse aspecto revela-se iconográfica, ou seja, simbólica e marcante, emblemática; pois, embora presente no senso comum, a vigilância da comunidade local, sempre informada, precisa sair dos muros da inércia para uma ação igualmente estratégica de reação com os descomprometimentos sociais de interesse geral. Afinal a chamada alternância de poder como natureza da democracia significa exatamente que, enquanto uns governam por representatividade e representação, os demais, os momentaneamente governados, fiscalizam e controlam aqueles, os governantes.

Na atual formação social de uma comunidade de livres e iguais que se afirma como, nação democrática de direito, a sociedade brasileira reagindo aos desmandos dos coronelismos, às exceções dos privilégios e à impunidade para aqueles que tomam o nome do povo, dizendo-se-lhe representar, fez chegar ao parlamento a sua insatisfação, mesmo que com imposições de política externa. E **o parlamento, por sua vez, presenteou** àqueles que lhes sufragaram o voto e lhes deram a representatividade política de alguns de seus interesses **com alguns instrumentos de controle e de participação mais próxima dos atos da administração da coisa pública.**

Estes instrumentos, dentre os quais se vêem por exemplo o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor, a Lei das Licitações e a tão questionada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), são mecanismos valiosos que a sociedade, a comunidade local, as entidades civis organizadas, todo e qualquer cidadão dispõem para exigir do administrador público, seja ele prefeito, presidente de câmara, secretário de governo, governador etc. não apenas a motivação de seus atos administrativos, mas sobretudo o zelo e a manutenção do patrimônio público, promovendo a transparência de suas decisões e um planejamento adequado da captação de recursos e de seus gastos.

Nesse sentido, esta é uma proposta articulada como um desses instrumentos de conhecer para se libertar, e de se libertar como uma condição de igualdade de participação daquilo que interessa a todos nós, povo brasileiro: **o igual respeito e consideração pela justificação adequada dos atos de poder.** Para tanto, faz-se necessário colocar alguns conceitos sobre a Teoria do Governo, suas funções, bem como sobre seus atos. A seguir tratar-se-ão alguns aspectos da Cidadania Participativa, objetivando principalmente o viés da participação popular, pontuando-se os mecanismos contidos na LRF, no Estatuto das Cidades e de algumas medidas judiciais, como fator de legitimidade, controle e correção dos atos gestão pública.

Teoria do governo

Estado e Governo são palavras muitas vezes são tidas por sinônimos. Entretanto, sob uma perspectiva política, elas são distintas.

O Estado é a comunidade política integralmente considerada e constitui a pessoa coletiva da sociedade, em função do direito, expressando a soberania. O Estado é o sujeito ativo da soberania.

Por outro lado, o Governo é a organização específica constituída pelo Estado para seu serviço. Pelo senso comum, Governo não é apenas o conjunto dos poderes e das atividades públicos, mas também, com particularidade, o Poder Executivo. Aquele que executa as vontades do Estado; porém, importa registrar que a vontade do Estado não está livre de controle social.

O Governo é definido como o complexo de órgãos (secretarias; ministérios; cargos; funções etc) e instituições encarregado das atividades do Estado. Diante disto conclui-se que governar implica se aplicarem normas, pois as formas de atuação do Governo apresentam-se sob a perspectiva do direito positivo, compreendido por meio de regras gerais e específicas de origem legislativa, administrativa e jurisprudencial.

É claro que o conteúdo dessas regras e decisões tomadas pelos governantes **precisa ser em essência determinado por finalidades sociais, objetivando o bem público, comum.**

É imperioso ressaltar que os governantes (gestores públicos) não estão acima do bem e do mal. As mesmas normas que se aplicam e se destinam a qualquer um do povo destinam-se e aplicam-se a eles também, e com muito maior rigor. E quem deve exercer o controle de seus atos e promover a correção dos excessos é o próprio povo, a população mobilizada e vigilante. Como afirma o professor Baracho Oliveira, "os governantes são os exercentes do poder que o povo detem, exercendo a força mais ampla, entendendo-a não apenas material, mas econômica e até moral. Os governantes são indivíduos como os outros, conseqüentemente, como todos os membros da coletividade, estão submetidos ao direito objetivo (às leis) do grupamento. O direito objetivo sendo considerado como o conjunto de regras que se impõe a todos os membros da sociedade e determina as relações entre os seus componentes. As regras e os princípios se aplicam a governados e governante."¹

A democracia tem necessidade de se estruturar em vista da ampliação das atribuições do Estado que sempre requer melhor organização de seus órgãos visando a um melhor serviço ao público. **A tônica, a marca, de uma sociedade democrática participativa consiste na transparência do exercício do poder público e do planejamento adequado e da previsão de risco da administração das atividades públicas.**

¹ In Notas em classe na disciplina Processo Constitucional, Programa de Doutorado, Área de Direito Constitucional, 2001. I - UFMG.

Os interesses e os atos da administração pública:

Os interesses da administração pública caracterizam-se pelos critérios da publicidade, da transparência e da legalidade. É sempre uma referência ao disposto no art. 37, *caput*, da CF (Constituição Federal).

Características

Publicidade (interesse coletivo e, portanto, de conhecimento geral). A administração pública não guarda segredo, não tem interesse privado.

Transparência (a motivação se impõe como nota distintiva e constante entre a discricionariedade da doutrina do Estado-social e a vivência de uma sociedade democrática. Relaciona-se no diálogo permanente com os cidadãos).

Legalidade (obedecem às postulações do Estado de Direito, ou seja, se fazem mediante sua anterior previsão em lei. Noutras palavras: faz-se apenas mediante o princípio da reserva legal.

Se por um lado as características dos interesses e dos atos da administração pública impõem uma conduta clara e pautada nos princípios e nas normas jurídicas válidas, por outro, eles apenas são considerados legítimos se objetivarem a eficiência e a concretização da justiça social conforme descrito a seguir.

Objetivos

A eficiência dos atos, como serviços internos à administração ou destinados diretamente ao cidadão; noutras palavras, a qualidade do serviço ou da atividade.

A justiça social é a intervenção planejada para a diminuição das desigualdades materiais; ou seja, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

- A preservar a dignidade humana;
- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- garantir o desenvolvimento nacional;
- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- A paz social;

Ter aquelas características e perseguir aqueles objetivos não é o bastante se o agente administrativo público não exercer sua atividade movido pelos princípios da impessoalidade e pela moralidade administrativa.

Motivações

Impessoalidade – o interesse da administração não se confunde com os interesses do administrador.

Moralidade – o interesse público tem um patrimônio constituído nos deveres da honestidade, imparcialidade e da lealdade às instituições públicas; o formalismo da reserva legal nunca é o bastante para caracterizar uma gestão transparente.

Logo, fica certo que os atos da administração pública também são constituídos por esse elementos, desde a publicidade, passando pela legalidade até a moralidade. Os atos administrativos, sejam de governo ou políticos, baseiam-se na autorização legal e portanto estão sujeitos à verificação, quanto à validade e consistência, pelo sistema judiciário. Se ao Poder Executivo está atribuída a missão de executar os serviços da máquina estatal, ao Poder Legislativo cabe o ônus de, quando previsto na Constituição Federal ou Estadual ou na Lei Orgânica, autorizá-los e fiscalizá-los, e o Poder Judiciário está incumbido de tomar conhecimento dos desvios e corrigi-los.

Os atos políticos são por sua natureza distintos dos atos administrativos. O elemento essencial de sua distinção reside no fato de que aqueles não dependem de autorizações legais ou habilitações normativas, e estes ou se realizam embasados na condição de atos discricionários ou vinculados. É importante deixar claro que, na vivência de uma sociedade democrática de direito, os fundamentos das decisões provindas das instâncias administrativas necessitam ser coerentes com uma prática participativa e inclusiva nas coisas da administração do poder público. Ter seus representantes nos parlamentos já não é o suficiente.

Seguindo essa distinção, fica certo que os atos de governo somente podem realizar-se fundados na permissão constitucional (na Constituição Federal).

Com o aumento e a diversidade das atividades governamentais impõe-se também maior e mais próximo controle dos agentes públicos, administrativos (e/ou) políticos, no exercício do próprio poder público, pois se é

necessário que os detentores do Poder que reclamam poderes para efetivar seus intentos, tenham a favor da população instrumentos para fiscalizar, controlar e corrigir os abusos no exercício desses poderes, ou das funções e seus cargos.

Embora haja os atos chamados discricionários, os quais o administrador dispõe de uma margem de liberdade para decidir, estes não estão alheios ou fora do controle a ser exercido pela sociedade, e este controle inicia-se com uma postura participativa e consciente do papel reservado à prática da cidadania.

Cidadania participativa

O cidadão deve ter em mente a idéia de que ele só poderá se sentir igual se puder ter suas pretensões a direitos ouvidas igualmente. Diante da certeza da escassez de recursos, a sociedade precisa conjuntamente decidir como, quando e onde aplicá-los.

Quem exerce o poder não deve mudar as regras do jogo no meio da partida. Em outros termos: quem decide não pode ele próprio estabelecer as regras da decisão. Seria o próprio absolutismo.

O que iguala os homens? – A indagação lançada poderia ser respondida, simplesmente, socorrendo-se ao senso comum jurídico, com a afirmação: **a lei**.

Depois de quase duas décadas após o movimento das **Diretas já**, depara-se a sociedade brasileira, além dos paradoxos então existentes, com aquilo que nominou o ex-ministro Jungman governo esquizofrênico. As mesmas lutas sociais, iguais carências, o mesmo déficit social, por um lado, e do outro um partido que representou essas angústias e idealizou e praticou a idéia de resistir o desmando e de buscar a igualdade mínima da satisfação das necessidades, desde sempre modernas, do homem.

De saída, não se pode fugir ao fato de que quatro anos de mandato não corrigirão o déficit social de quase dois séculos de independência formal, ou quase doze décadas de república exclusão, seja porque a independência restou como simbólica, seja porque a república instaurada era liberalista, como o eram seus progenitores e mantenedores. Velha ou nova, a coisa não era a de todos.

De todos apenas a dor.

Portanto, os cidadãos, o povo como um todo, deve tomar para si sua história e buscar, no dia-a-dia, inteirar-se dos atos de governo, tomar conhecimento das decisões administrativas, das licitações realizadas pelos governos locais, fiscalizar de perto os serviços públicos oferecidos ao povo, com o próprio dinheiro público. É preciso uma ação contínua e conjunta de toda a sociedade, de todos os seus seguimentos, pois dor qualquer um pode sentir, seja a enfermidade, seja a carência, seja o desemprego.

No processo democrático, o cidadão se torna o centro da sociedade. Existe o primado de que todos são iguais por essência. A igualdade deixa de ser apenas de fato e passa a ser de direito. Assim, uma teoria da Cidadania Participativa compreende as formas e os meios pelos quais os cidadãos podem exercer a cidadania diretamente ou não. É quando não o fizerem diretamente possam realizar o controle por quem o exerça. É preciso deixar firmado que votar e ser votado não traduz toda a participação e a força de controle que o povo pode e deve exercer em razão da administração pública.

O acesso à Justiça, o diálogo com os representantes dos poderes públicos locais, o acompanhamento das atividades dos conselhos municipais, aqui incluídos os Conselhos de Alimentação Escolar, de Direitos, Tutelar, do Idoso, de Assistência Social, da Saúde, de Educação, a participação efetiva nas audiências públicas determinadas e permitidas pelo Estatuto das Cidades, pelas ações de proteção ao Meio Ambiente, quando das elaborações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Anual e Plurianual Orçamentário.

O certo é que há inúmeras oportunidades de participação e de intervenção popular na gestão da coisa pública.

O CIDADÃO DEVE CONTROLAR E PARTICIPAR DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO SEU MUNICÍPIO.

Assim, resta apontar que, no Estado de Direito, a administração pública está sujeita e submissa à lei, pois essa sujeição visa a garantir e proteger as liberdades públicas, a igualdade e a segurança de todos os direitos fundamentais. Os cidadãos devem sempre questionar a imparcialidade, a independência e a legitimidade daqueles que exercem funções públicas.

Democracia direta: concretizando a participação popular na administração pública

Na prática, é preciso que o cidadão participante desse processo plural de executar e controlar as funções públicas, as prestações de serviços, possa de plano ter claros o seu papel e os limites de sua atuação, e sobretudo os instrumentos legais dos quais dispõe para procurar a correção de eventuais desvios no exercício do poder pelo administrador público, bem como saber identificar alguns mecanismos jurídicos dos quais possa socorrer-se para ver sanada a agressão a direito coletivo ou individual indisponível. Nesse processo de fiscalização e controle é importante que o cidadão tenha argumentos jurídicos-políticos ao seu dispor, e saiba quais momentos nos processos de formulação e execução de políticas públicas a lei já lhe assegura a participação.

O Princípio do **Estado de direito** na dimensão democrática, não apenas representa, mas também opera o movimento pela legitimidade da produção normativa. Noutras palavras, uma administração democrática pressupõe a participação de todos os interessados quando da tomada da decisão, seja qual for, e sempre respeitando nessa composição decisória a diversidade de interesses, etnias, culturas, uma vez que todas elas se vêm convexas ou acopladas no sistema do Direito pela Constituição. Como dito alhures, o mundo contemporâneo reflete e busca localizar, através do Direito, no Direito, um fundamento de validade para o uso e estabelecimento das relações de Poder.²

Toda questão de fiscalização e controle da administração pública passa incondicionalmente pela clareza de conceitos e dos limites e atribuições de cada cargo e função pública. Os equívocos da política representativa não podem se perpetuar, sob o custo de uma total ausência de participação do usuário na própria administração pública. O art. 37 da CF determina que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a **avaliação periódica, externa e**

2 Chai, Cássius Guimarães. A teoria da ação comunicativa e a legitimidade do direito como resultado construído pelas partes: o controle de constitucionalidade como indicativo de estado democrático de direito. In Revista Júrís Itinera n. 10, São Luis (MA): pgj, jan/dez 2003.

interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII; e, III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 19/98).

Quando, por exemplo, se fala na elaboração do PPA – Plano Plurianual, é preciso que o cidadão esteja acompanhando de perto a atuação dos deputados federais, bem como dos deputados estaduais, quando se tratar do PPA estadual, porque a própria Constituição Federal determina que na elaboração do PPA serão observados **de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.** *CF art. 165.* Noutras palavras, os cidadãos de cada uma das regiões geopolíticas brasileiras precisam tomar conhecimento dos programas, do planejamento administrativo a médio e longo prazo que os governantes e os parlamentares estão tentando para toda a sociedade. De igual forma, devem os municípios saber o que os seus representantes nas assembleias legislativas estão fazendo a título de planejamento e programação, visando ao bem coletivo de suas regiões. Quanto à LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, da mesma forma, o cidadão deve estar vigilante, pois a LDO é o instrumento legal que estabelecerá metas, prioridades e orientará a elaboração da proposta orçamentária, ou seja, indicará não apenas as prioridades de cada gestão, mas indicará como a receita, o dinheiro público deverá ser gasto.

Ainda quanto à LDO, é preciso registrar que, tal como as prestações de contas têm seu prazo para serem entregues, tal a LDO para ser encaminhada e posteriormente sancionada. A regra é que a LDO deve ser encaminhada ao Congresso Nacional, à Assembleia e à Câmara Municipal até oito meses e meio antes de encerrado o respectivo exercício, ou seja, 15 de abril, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, 30 de junho. Se esses prazos não são observados, a LDO já não poderá cumprir o seu papel, que é o de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Nesse sentido, da participação popular o Estatuto das Cidades consigna em seu art. 4º. que os Planos “Orçamentários”, assim como as audiências públicas são

instrumentos de política urbana. No mesmo sentido, a CF em seu art. 198, III, determina que nas ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, será organizado de acordo com, dentre outras diretrizes, direção única em cada esfera de governo, atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e com a **participação da comunidade. Isto significa que inclusive para a planificação ou planejamento deve estar assegurada a participação da comunidade.**

Retornando à questão do direito, do Direito, então, como um sistema autopoiético (o direito reproduz direito), um sistema auto-referente de regras jurídicas, retira sua legitimidade (**gewalt**) pelos procedimentos argumentativos estabelecidos, pela verificação plausível dos discursos de fundamentação (justificação) e conseqüente adequação da interpretação constitucional no discurso de aplicação do próprio Direito; pois, a partir deles, define-se qual a estrutura normativa mais “correta” para as democracias contemporâneas.

Nesse sentido, o controle dos serviços públicos é um limitador às decisões emitidas pelos exercentes de funções públicas, mormente dos Poderes Executivo e Legislativo³, **já que os discursos de justificação podem ser em um mecanismo de controle participativo popular**, como, por ex.,

3 No âmbito federal a lei 10683/2003, que disciplina as Competências da Controladoria-Geral da União, determina em seu art. 17 que “à Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.” No parágrafo primeiro deste artigo tem-se que: a Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Subcontroladoria-Geral, Ouvidoria-Geral da República, Secretaria Federal de Controle Interno e até três corregedorias. Já o DECRETO Nº 4.785, DE 21 DE JULHO DE 2003, que regulamentou as competências da Ouvidoria-geral da República aponta que

Art. 10. À Ouvidoria-Geral da República compete:

I - apreciar e emitir parecer sobre manifestações e representações relacionadas com procedimentos e ações de agentes públicos, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

II - propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;

III - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas;

IV - contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;

V - congregar e orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; e VI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.”

uma audiência pública, como espaço público de conflito concreto, acerca da legitimidade, do direito positivo, e de um discurso de aplicação vazio de democracia, **questionados quanto as suas pretensões à validades.**

Dir-se-á que uma análise das razões do administrador público de forma reconstrutiva, formal e pragmática (prática), é indispensável para se reconhecerem os fundamentos (ir)racionais da comunicação pretendida na construção de uma identidade social⁴. Essa análise oferece, ainda, um instrumental para se perceberem manifestações sistemicamente deformadas da comunicação.

Estas patologias da comunicação podem ser concebidas como o resultado de uma confusão entre ações orientadas ao êxito (os fins justificam os meios) e aquelas orientadas ao entendimento⁵.

Seguindo esse raciocínio, é de se ressaltarem alguns momentos que o cidadão tem determinados em lei para apresentar suas razões para o administrador público, bem como se apontarem alguns órgãos instituídos aos quais estão cometidas as funções de correção e disciplina administrativa de eventuais desvios, omissões e ou abusos. – As audiências públicas e os instrumentos judiciais de controle: A Ação Civil Pública e a Ação Popular; o Mandado de Segurança e o *Habeas Data*; as controladorias da União e dos Estados; as ouvidorias, da Secretaria de Segurança Pública, do Ministério

4 Nesse sentido, Michel Rosenfeld afirma que a identidade constitucional surge como algo complexo, fragmentado, parcial e incompleto. Sobretudo no contexto de uma constituição viva, de uma *living constitution*, a identidade constitucional é o produto de um processo dinâmico sempre aberto à maior elaboração e à revisão. Do mesmo modo a matéria constitucional parece condenada a permanecer incompleta e sempre susceptível de maior definição. Ao construir sobre esse insight, explora-se a tese segundo a qual, em última instância, é preferível e mais acurado considerarem-se o sujeito e a matéria constitucionais como uma ausência mais do que como uma presença. Em outros termos, a própria questão do sujeito e da matéria constitucionais é estimulante porque se encontra um hiato, um vazio, no lugar em que se busca uma fonte última de legitimidade e autoridade para a ordem constitucional. Além do mais, o sujeito constitucional deve ser considerado como um hiato ou uma ausência em pelo menos dois sentidos distintos: primeiramente, a ausência do sujeito constitucional não nega o seu caráter indispensável, daí a necessidade de sua reconstrução; e, em segundo lugar, o sujeito constitucional sempre envolve um hiato porque ele é inerentemente incompleto, e então sempre aberto a uma necessária mas, impossível busca de completude. Conseqüentemente, o sujeito constitucional vê-se constantemente carente de reconstrução, mas essa reconstrução jamais pode se tornar definitiva ou completa. Em suma, a identidade do sujeito constitucional só é suscetível de determinação parcial mediante um processo de reconstrução orientado no sentido de alcançar um equilíbrio entre a assimilação e a rejeição das demais identidades relevantes acima citadas. A tese segundo a qual a identidade do sujeito constitucional se desenvolve em um hiato ou vazio guarda afinidades com a teoria psicanalítica do sujeito de Freud e Lacan e com a teoria filosófica do sujeito de Georg Hegel, aqui recuperadas por Rosenfeld.

5 Cf. Curso de Filosofia Política e Social, prof. Dr. Xavier Herrero, Pós-graduação, Doutorado em Filosofia, 1º. Semestre de 2002.FAFICH/UFMG.

Público e dos Estados e as corregedorias, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e Geral do Estado⁶.

Instrumentos judiciais e administrativos de participação, controle e fiscalização dos serviços e atos administrativos

A ação civil pública

A conhecida expressão de que **a cada direito corresponde uma ação** traduz bem a certeza de que alguém que tenha um direito seu ferido ou uma pretensão (interesse) resistido possa socorrer-se do amparo judiciário; ou seja, a tutela judicial nada mais significa do que a possibilidade de que alguém que tenha interesse e legitimidade sobre uma causa de fato possa levá-la ao conhecimento do Poder Judiciário se o exercício do seu direito ou de sua legítima vontade se vê cerceado.

O Código de Processo Civil determina em seu art. 7º que “toda pessoa que se acha no exercício dos seus direitos tem capacidade para estar em juízo”, sendo que para (Art. 3º, CPC) propor ou contestar uma ação é necessário ter interesse e legitimidade. Nesse sentido, quando se tratar de interesse público, fica indiscutível que a legitimidade e o próprio interesse pertencem a todo cidadão e que portanto lhe é reconhecida a capacidade de postular (pedir; demandar; impetrar) em juízo a defesa e o respeito desse interesse ou patrimônio ou direito quando abusado, quando agredido, quando desrespeitado.

Nunca é demais registrar-se que o cidadão poderá defender em juízo direito próprio, porém, apenas poderá defender direito de terceiro ou direito pertencente a si e a outros, desde que autorizado em lei. É o que se pode ler do art. 6º do Código de Processo Civil (CPC): “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

Sem prejuízo de outras ações judiciais que possam ser intentadas pelo cidadão a fim de defender interesse ou direito próprio, há alguns outros

⁶ No âmbito estadual maranhense, têm-se a Corregedoria Geral do Estado; a Ouvidoria da SSP; a Ouvidoria do MP; as Corregedorias do Poder Judiciário, do Ministério Público e da SSP. E, quando necessário, nos casos de agressões a Direitos Humanos, a intervenção direta do Conselho Estadual de Direitos Humanos e da própria Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado.

instrumentos judiciais, conhecidos como remédios heróicos, previstos em sede constitucional, cuja finalidade é possibilitar o combate dos excessos e dos arbítrios de poder praticados pela administração pública por seus agentes, políticos ou administrativos.

Um dos mais conhecidos é a chamada Ação Civil Pública.

A Ação Civil Pública é um instrumento judicial cujo objetivo reside em se buscar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, por infração da ordem econômica e da economia popular, excluídas pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários possam ser individualmente determinados. Sua disciplina encontra-se na lei 7347/85.

Geralmente vale-se da Ação Civil Pública (ACP) em questões que envolvam direitos do consumidor, prestação de serviços públicos, como saúde, educação, preservação de meio-ambiente, como interdições de matadouros, inadequações sanitárias na coleta do lixo urbano doméstico, hospitalar e industrial etc.

O artigo 5º. da lei de ACP determina que ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos estados e municípios, bem como por autarquia, empresa pública, **fundação**, sociedade de economia mista ou por **associação** que: esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil; e inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Ação Civil Pública objetiva, por fim, a proteção judicial de interesse ou direito de natureza coletiva ou individual homogêneo, em qualquer caso, indisponível.

A Ação Popular

Diferentemente da Ação Civil Pública, na Ação Popular, a parte legitimada para propô-la é o cidadão de maneira individualizada, porém, defendendo interesse coletivo, revelado na proteção do patrimônio público, seja patrimônio da União, dos estados ou do municípios e ou do

Distrito Federal, bem como do patrimônio de suas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas etc. A lei 4717 de 1965 determina em seu artigo primeiro que:

Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição artigo 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União representa os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Mandado de segurança: lei 153351

Quando qualquer autoridade pública abusa do direito, age além ou aquém de suas funções e atribuições, o cidadão prejudicado sempre poderá se valer do Mandado de Segurança, desde que não seja cabível o *Habeas corpus*. **Não apenas a violação de direito, mas a ameaça a direito estão protegidas pela via do mandado de segurança.**

Os casos mais recorrentes são as transferências infundadas de professores nos interiores; o atraso no pagamento de salários; a nomeação de concursados fora da ordem de classificação etc.

O art 1º da lei de Mandado de Segurança – MS determina que:

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *Habeas corpus*, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for ou sejam quais forem as funções que exerça:

§ 1º Consideram-se autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou administradores das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do Poder Público, somente no que entender com essas funções. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 9.259, de 09.01.1996).

Habeas data: lei 9507/97

Conceder-se-á **Habeas data** para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes do registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; bem como para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo, e, para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

O art. 1º. Parágrafo único. Considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.

As audiências públicas

A audiência pública é um dos instrumentos que permite uma participação mais intensa, senão direta, da população afetada por uma decisão administrativa com conseqüências sociais complexas, de manifestar sua opinião e levantar suas pretensões aos seus direitos, como, por exemplo, no caso da implantação de um lixão ou da construção de uma penitenciária ou da doação de uma área pública.

A seguir enumeram-se, a título de exemplo, algumas convocações obrigatórias de audiência pública para fins de controle e justificação de decisões administrativas.

CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS

LRF. Art. 9. § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

NOMEAÇÃO DE MEMBROS DE MESA RECEPTORA DE VOTOS NAS ELEIÇÕES

Lei 4737/65 (Código Eleitoral) art.35. inc. XIV - nomear, 60 (sessenta) dias antes da eleição, em audiência pública anunciada com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência, os membros das mesas receptoras; Art. 68. Em audiência pública, que se realizará às 14 (quatorze) horas do 69º (sexagésimo nono) dia anterior à eleição, o juiz eleitoral declarará encerrada a inscrição de eleitores na respectiva zona e proclamará o número dos inscritos até às 18 (dezoito) horas do dia anterior, o que comunicará incontinenti ao Tribunal Regional Eleitoral, por telegrama, e fará público em edital, imediatamente afixado no lugar próprio do juízo e divulgado pela imprensa, onde houver, declarando nele o nome do último eleitor inscrito e o número do respectivo título, fornecendo aos diretórios municipais dos partidos cópia autêntica desse edital.

DECISÕES SOBRE PENDÊNCIAS QUE AFETEM OS DIREITOS DE AGENTES ECONÔMICOS OU DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE

Lei 10233 de 2001 (dispõe sobre Transportes Aquaviários e Terrestres) Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública;

PRESTAÇÃO DETALHADA DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA SAÚDE E DE AUDITORIAS SOBRE A OFERTA E PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PARA A REDE DE ASSISTÊNCIA

Lei 8689 de 1993. Art. 12. O gestor de Sistema Único de Saúde em cada esfera de governo apresentará, trimestralmente, ao conselho de saúde correspondente e em audiência pública nas câmaras de vereadores e nas assembléias legislativas respectivas, para análise e ampla divulgação, relatório detalhado contendo, dentre outros, dados sobre o montante e a fonte de recursos aplicados, as auditorias concluídas ou iniciadas no período, bem como sobre a oferta e produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada.

AUDIÊNCIA PÚBLICA CONCEDIDA PELA AUTORIDADE RESPONSÁVEL POR PROCESSO LICITATÓRIO

Lei 8666 de 1993 (Licitações) Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no artigo 23, inciso I, alínea c, desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias, e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente. (Redação dada ao § único pela Lei nº 8.883, de 08.06.1994).

NOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

NE (norma de execução) INCRA 35 de 2004.

Art. 10. É obrigatória a realização de audiência pública, nos procedimentos administrativos que visem à obtenção de terras na modalidade compra e venda de que trata o Decreto nº 433, de 24.01.1992, alterado pelos Decretos nºs 2.614, de 03.06.1998 e 2.680, de 17.07.1998.

REUNIÃO TÉCNICA INFORMATIVA SOBRE AÇÕES COM IMPACTO AMBIENTAL

RES CONAMA 279 de 2001.

Art. 8º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta pessoas maiores de dezoito anos, o órgão de meio ambiente promoverá Reunião Técnica Informativa.

§ 1º A solicitação para realização da Reunião Técnica Informativa deverá ocorrer no prazo de até vinte dias após a data de publicação do requerimento das licenças pelo empreendedor.

§ 2º A Reunião Técnica Informativa será realizada em até vinte dias a contar da data de solicitação de sua realização e deverá ser divulgada pelo empreendedor.

§ 3º Na Reunião Técnica Informativa será obrigatório o comparecimento do empreendedor, das equipes responsáveis pela elaboração do Relatório Ambiental Simplificado e do Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais, e de representantes do órgão ambiental competente.

§ 4º Qualquer pessoa poderá se manifestar por escrito no prazo de quarenta dias da publicação do requerimento de licença nos termos desta Resolução cabendo o órgão ambiental juntar as manifestações ao processo de licenciamento ambiental e considerá-las na fundamentação da emissão da licença ambiental.

Cumpra-se assentar que, quando o cidadão usuário toma conhecimento dessas obrigações assistenciais da administração pública, a consequência mínima que se espera é a **desmistificação de que o administrador está aí para exercer o papel do favor.**

O município deverá instituir o Conselho Municipal da Assistência Social, seguido os parâmetros estabelecidos para seu equivalente federal. Este deverá ser composto por 18 membros, sendo nove indicados pelo chefe do Poder Executivo e nove pela sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organização de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Estadual.

Considerações finais

Como se pode constatar, ser cidadão requer um compromisso constante e renovado a cada desafio posto pela necessidade de uma política pública mais inclusiva, e por uma busca de um serviço público com melhor qualidade.

Resta-nos, enquanto vivermos em um Estado democrático de direito, **resistir às práticas pessoais do exercício do poder público** que apenas faz resultar políticas públicas de exclusão do amigo e do inimigo, da oposição e da situação, que nos grotões do sertão são traduzidas pelas perseguições políticas e pelo assenhoreamento do patrimônio público.

Fica o convite de buscarmos conhecer os códigos de posturas de nossos municípios, as leis orgânicas e as Constituições Estadual e Federal para de fato fazer as nossas intervenções.

PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL: GESTÃO PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO

Marcelo Silva

A palavra corrupção vem do latim “*corruptus*”, que significa objeto quebrado. Toda corrupção vai de encontro à ética, à moralidade, à tradição e à lei. A comunidade internacional considera a corrupção como o uso do cargo público de uma pessoa para proveitos próprios ilegítimos. O corrupto usa o poder em proveitos pessoais. A corrupção tanto pode acontecer na esfera privada como na pública. Muitas vezes envolve indivíduos que atuam nas duas áreas. O Líbano definiu, assim: *“corrupção é o comportamento de indivíduos privados ou de funcionários públicos que se desviam de responsabilidades estabelecidas e usam sua posição de poder para servir a objetivos particulares e assegurar ganhos privados”*.

Quem mais sofre com a corrupção é a população mais pobre. Os desvios dos recursos públicos comprometem as políticas públicas mais necessárias à classe menos favorecida, como nas áreas da educação, da saúde, do transporte e da segurança.

As primeiras reações no combate à corrupção partiram da sociedade civil de todo o mundo desenvolvido e em desenvolvimento. O movimento começou, em 1990, na Argentina, com a criação da ONG – *Poder Ciudadano* - cujos componentes, por não acreditarem mais nas medidas anticorrupções governamentais, passaram a mobilizar o povo argentino na luta contra a corrupção generalizada naquele país. Outra ONG surgiu

em 1993, na Alemanha, com a denominação de *Transparency International (TI)*, tendo como propósito consolidar coalizões nacionais e internacionais contra a corrupção e prestar assistência técnica aos países que desejem a ética na administração pública.

O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes – UNODC define corrupção como *“abuso de poder em proveito próprio”*. São práticas da corrupção: o conflito de interesse, os desvios fraudulentos, a fraude, o suborno, a corrupção política, o nepotismo e a extorsão. Os países tem diferentes níveis de corrupção. São muitos os fatores que causam a corrupção: políticas públicas insatisfatórias, instituições deficientes, mecanismos inadequados de controle e avaliação, baixa organização da sociedade civil, tímido sistema de justiça criminal, injusta política salarial dos servidores públicos e gestões governamentais irresponsáveis e sem transparência.

Tamanha é a preocupação das Nações Unidas com a questão da corrupção que a ONU instituiu, em 2003, na cidade mexicana de Mérida, a *“Convenção da ONU contra a Corrupção”*, com o apoio de inúmeros países. Como proposta final, a convenção consolidou uma estratégia de trabalho em conjunto com instituições governamentais e da sociedade civil para assegurar uma resposta unificada ao problema da corrupção, maximizando o impacto da cooperação técnica internacional. O foco principal do UNODC é o de fortalecer os sistemas judiciais e de aplicação da lei nos países-membros das Nações Unidas.

O Secretário Geral da ONU Kofi Annan afirmou: *“A corrupção é uma praga insidiosa com enorme potencial de causar efeitos corrosivos na sociedade. Um fenômeno que acontece em todos os países – pequenos, grandes, ricos e pobres – mas que no mundo em desenvolvimento produz efeitos muito mais destrutivos”*.

Sobre os males provocados pela corrupção, William Hofmeisnter, Diretor do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, diz que:

“A corrupção é o maior obstáculo para o desenvolvimento. Ela aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. Causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importâncias cada vez maiores para obter novos contratos. Solapa a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra: a corrupção pode debilitar toda uma sociedade.”

No Brasil, as primeiras reações à corrupção aconteceram no Governo Collor (1992), com a consolidação do *impeachment* do Presidente. E também, no chamado escândalo do Orçamento (1993), com a instalação da CPI do Congresso Nacional. Em 1996, a partir de contactos com o Poder Ciudadano e a Transparency Internacional, um grupo de cidadãos fundou a *Transparência, Consciência & Cidadania – TCC-Brasil*, sediada em Brasília. Desde então, logo surgiu a *Transparencia Internacional para Latinoamerica y el Caribe – TI-LAC*, com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Panamá e Uruguai. Em 1999, a TCC-Brasil, juntamente com outras ONGs, expandiu a Transparência Internacional no Brasil. Em março de 2000, foi lançada a *Transparência Brasil*, cujo objetivo maior é analisar e propor leis, instituições e políticas públicas que reduzam os níveis da incidência da corrupção e acabem com a improbidade administrativa no Brasil.

Já o ministro Waldir Pires, da Controladoria Geral da União, diz que:

“ a corrupção existe em qualquer parte do mundo, e no caso do Brasil, é alimentado historicamente pela impunidade, pelo coronelismo e o patrimonialismo que ainda predominam nas relações políticas.”

Ultimamente no Brasil a corrupção eleitoral tem permanecido na grande mídia, desde que o partido do Governo, e outros partidos tradicionais, foram denunciados pela oferta de mensalidades extras aos deputados federais – o chamado “mensalão”, em troca de votos para aprovação de projetos de lei; como também, pela aplicação do “caixa dois” para financiamento de campanhas nas eleições. Instalaram-se várias comissões parlamentares de inquéritos – CPIs no Congresso Nacional que estão apenas cassando alguns parlamentares.

No entanto, os nossos congressistas nada agiram com relação às verdadeiras causas da corrupção eleitoral no nosso País: o frágil, deficiente e injusto sistema eleitoral vigente.

Também, a Câmara dos Deputados e o Senado continuaram omissos, juntamente com o Executivo Nacional, com relação à necessidade de se realizar transformações profundas no sistema partidário brasileiro – a chamada Reforma Política. Com certeza, esta seria uma grande oport-

tunidade para se mudar as leis que proporcionam toda esta corrupção eleitoral no Brasil; mas, é claro, se não estão sendo feitas é porque estas mudanças vão de encontro às perspectivas de reeleições destes congressistas. Eles não iriam “atirar no pé” como se diz na linguagem popular. Somente com uma grande mobilização da sociedade na defesa destas reformas é que poderemos fazê-las acontecer.

Todavia, a problemática da corrupção não é um predicativo somente da esfera pública; ela está atrelada à sociedade como um todo e faz com que a cultura da corrupção perpasse todos os entes federativos e setores privados.

O cenário político, econômico, social e cultural do País revela, nos seus indicadores, uma dinâmica desigual, colocando o Brasil entre as nações mais corruptas do Planeta, ocupando a 46ª posição entre 91 países.

As desigualdades brasileiras no campo social e econômico se refletem diretamente nos instrumentos disponíveis para o combate à corrupção. A imprensa se faz presente nas principais cidades, mas não se distribui uniformemente entre as diversas localidades do País. As leis são pouco consideradas e, na prática, são inacessíveis para a maioria da população. O grau de transparência é baixo, um problema que afeta não apenas o Executivo, como também o Legislativo e o Judiciário. No seio do empresariado, o poder de corromper é encarado como vantagem competitiva.

Para combater a corrupção, os governos devem agir com lideranças fortes e conscientes, que enfatizem e imponham práticas administrativas transparentes, participativas e vigorosas.

Para mostrar o “Placar Internacional” da corrupção, foi instituído o Índice Anual de Corrupção, elaborado pela TI em 1995, 1996, 1997 e 1998. O Brasil se colocou, respectivamente, em 36, 40, 36 e 46 lugares.

Em se tratando da corrupção nos municípios, a Transparência Brasil publicou uma série de indicações para os prefeitos eleitos em 2004 intitulado: “*O que se espera dos Prefeitos*”, a saber:

- Realizar um diagnóstico sobre práticas de corrupção.
- Estruturar um Programa anticorrupção.
- Atribuir a um órgão específico a tarefa de coordenar o Programa (Ouvidoria).
- Fazer com que a indicação do Ouvidor não dependa

apenas do Gabinete, mas inclua outros participantes no processo, como: a Câmara de Vereadores, os conselhos, entidades da sociedade civil, sindicatos etc.

- Publicar a execução orçamentária.
- Combater a tendência dos funcionários de tratar a informação oficial como se fosse de seu uso particular.
- Implantar o pregão eletrônico.
- Divulgar, ao máximo, os editais para bens e serviços padronizados.
- Fortalecer, não interferindo, os conselhos municipais.
- Contratar pessoas para cargos comissionados usando critérios da competência profissional.
- Criar e fortalecer controles internos na gestão .
- Incentivar a cidadania ativa para uma administração participativa.

Acreditamos que, mesmo efetivando as orientações da Transparência Brasil, ainda enfrentaremos muitos obstáculos para alcançarmos uma Gestão Municipal absolutamente ética, democrática e eficaz. Não nos esqueçamos de que a nossa realidade é repleta de paradoxos e distorções criadas por toda a sociedade, constituída por uma ampla diversidade de seres humanos originada de variadas formações culturais, valores, visão de mundo e níveis de consciência. Nosso desafio maior é promover mudanças na busca de um novo modelo de desenvolvimento humano que considere que não somos seres separados uns dos outros. Pelo contrário, estamos todos totalmente interconectados, e, portanto, é preciso entender que a atuação governamental ideal é aquela que serve o coletivo, e não o interesse individual.

Nosso desafio, pois, é lutar contra o modelo vigente, combatendo o clientelismo, o fisiologismo, o nepotismo e a corrupção.

Como buscar, pois, esta transformação diante um cenário vigente tão paradoxal de crescimento econômico e evolução tecnológica avançados, mas onde a ética é tão violentada ? Será possível acreditarmos numa realidade nova onde todos confiem em todos incondicionalmente? Sim, temos que viabilizar o que imaginamos ser impossível, mas, para tanto, temos que questionar os sistemas, que presentemente estamos atrelados,

estabelecendo inovações e reinvenções profundas. Não podemos mais nos acomodar, é urgente que as lideranças internacionais, nacionais e locais tenham esta consciência, ou então, iremos todos ao “fundo do poço” num suicídio coletivo.

O Brasil, em termos de legislação, tem até demonstrado grandes avanços. Já em 1988 promulgou uma nova Constituição Federal, que explicita no Capítulo VII – Da Administração Pública, Artigo 37: *“A administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”*

Outro avanço foi o Estatuto Licitatório mediante a Lei 8.666/93, alterada e consolidada, que veio padronizar e disciplinar o instituto das licitações como ferramenta do Poder Público na busca da maior transparência das administrações.

No entanto, a lei de maior poder coercitivo, é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 / 05 / 2000) citando seu capítulo IX, seção I, artigos 48 e 49 que diz:

CAPÍTULO IX - DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I - Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

O Brasil, com seu vasto território composto de 26 estados e 5650 municípios - distribuídos em uma rede de tamanhos díspares - certamente, possui grandes dificuldades para ser administrado pelos diversos níveis de governo. Há que se consolidar cada vez mais a democracia mediante de um sistema de educação eficaz que beneficie a todos as cidadãs e cidadãos brasileiros.

Em Maranguape, a nossa trajetória de cidadão e de agente político foi marcada por diversos meandros. Minha cidadania ativa se consolidou na década de 1980 no movimento popular, atuando primeiramente no Movimento Maranguapense de Apoio Comunitário – MAC, e depois, como presidente da União das Entidades Comunitárias de Maranguape – UNECOM.

Na vida pública, inicialmente, fomos vereador (1992 – 1996). Depois, fomos eleito vice-prefeito (PSB), conjuntamente com o Prefeito Raimundo Nonato de Oliveira (1997 – 2000). Passados nove meses de governo, com a renúncia do Prefeito, assumimos a Prefeitura de Maranguape, permanecendo no cargo até o ano de 2004, já que nos candidatamos à reeleição, pelo Partido Verde, sendo eleito com quase 70 % dos votos dos maranguapenses.

Nossa participação no âmbito dos movimentos sociais na defesa da qualidade de vida do nosso povo, vivenciando intensamente o clamor das lutas populares, muito contribuiu para influenciar o nosso comportamento e as nossas atitudes como gestor maior do Município. Certamente que os aprendizados absorvidos neste percurso fizeram com que compreendêssemos, mais ainda, as peculiaridades éticas de cada espaço com foco nos princípios norteadores da prática do servir o bem comum, principalmente, o combate à corrupção. Grande e desafiadora, pois, era nossa missão de governar Maranguape, realizando transformações radicais na busca de uma administração democrática e justa.

Para nós, este período foi um ”divisor de águas” no modo de governar o nosso Município. Saímos de um modelo gestor caracterizado pelo clientelismo e pela centralização do poder para uma prática administrativa democrática e transparente. Ainda no governo do Dr. Raimundo Nonato, fizemos ressurgir um projeto de lei de nossa autoria, quando vereador, que propunha através de uma importante ferramenta de comunicação - *Boletim Informativo Oficial* – tornar bastante claras muitas ações emanadas da gestão municipal. (Ver anexo).

ANEXO

ESTADO DO CEARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE MARANGUAPE LEI Nº 1356/97 de 10 de setembro de 1997.

Dispõe sobre a publicação dos atos oficiais e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE MARANGUAPE

Faço saber que a Câmara Municipal de Maranguape, DECRETA e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º – Fica criado o **BOLETIM INFORMATIVO**, órgão de publicação oficial dos atos da administração Pública do Município de Maranguape.

Art.2º – O Boletim Informativo a que os poderes municipais estão obrigados a publicar mensalmente sobre as atividades e determinações da administração pública, na forma do parágrafo único do art. 110 da Lei Orgânica do Município de Maranguape, deverá conter:

- a) todas as leis sancionadas;
- b) as razões dos vetos aos projetos de lei aprovados pela Câmara do Municipal;
- c) o relatório com a prestação de contas apresentada pelos Poderes Executivo e Legislativo na primeira sessão de cada legislatura, os rela-

tórios semestrais que os Senhores Secretários e Diretores de Autarquia do Município estão obrigados a apresentar ao Prefeito e à Câmara Municipal, na forma do inciso V, do art. 104 da lei Orgânica do Município de Maranguape;

d) o relatório sucinto da execução orçamentária, até trinta dias antes do encerramento do exercício, o orçamento anual, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias até 31 de dezembro de cada ano, as contas relativas à gestão financeira municipal do exercício imediatamente anterior até 31 de março, os decretos de abertura de crédito e as suplementações das dotações orçamentárias, e, com base no art. 42, § 3º. Da LOM, a divulgação dos montantes de cada tributo arrecadado, os recursos recebidos, os valores tributários entregues e a entregar, e a expressão numérica de rateio entre os diversos órgãos públicos;

e) o balancete mensal dos dois poderes, devendo o executivo inserir quadros com percentuais de participação de cada órgão na receita do Município;

f) o início de qualquer obra, os detalhes do projeto técnico e o orçamento, origem dos recursos e o tempo de sua conclusão;

g) os editais de alienação de bens municipais;

h) os atos de nomeação, atos concessivos de férias, licença prêmio, licenças para tratamento de saúde e de interesse particular, atos de demissão, exoneração e aposentadoria dos servidores municipais, bem como preenchimento dos cargos em comissão com a respectiva remuneração, e até 31 de março de cada ano, o relatório a que seta obrigado a remeter ao Legislativo Municipal, por força do inciso XXIV, do art. 101 da Lei Orgânica do Município de Maranguape;

i) a concessão, a permissão e a autorização para exploração de serviços de transporte coletivo, inclusive táxi e mototáxi;

j) as licenças deferidas, os alvarás cassados e a localização das empresas para exploração industrial, comercial e de prestação de serviços;

k) o movimento mensal das unidades de saúde do Município;

l) anualmente, até 31 de março, o número de alunos matriculado em cada escola e a evasão escolar, mês a mês;

m) as subvenções concedidas, com o nome das entidades beneficiadas, o valor e o fim a que se destinam, as bolsas de estudo, com o nome do beneficiário, o seu salário, o número de filhos e o nome do estabelecimento de ensino;

n) o número de horas trabalhadas por veículos e máquinas da edibilidade em

propriedade particular, detalhando o custo do serviço, o valor recebido ou o ato do Chefe do Poder Executivo justificando a dispensa do pagamento;

o) as isenções de impostos concedidos, inclusive as de empresa de prestação de serviço, que estão instaladas ou vierem a se instalar no Município;

p) os convênios firmados com o Governo Federal, Estadual e os recursos deles oriundos ou de quaisquer outras origens, e sua destinação, inclusive impostos e taxas recebidas por terceiros, plano de aplicação, bem como a prestação de contas;

q) os editais de licitação, as propostas recebidas e a ata dos trabalhos da Comissão de Licitação, na primeira edição do Boletim Informativo, após a data que proclamou o resultado da licitação;

r) o laudo de avaliação de bens imóveis a serem adquiridos pela edilidade, detalhando a finalidade, o nome do proprietário, localização, estada físico e valor de aquisição;

s) edital dos pedidos de loteamento, detalhando localização, nome do interessado, área, número de lotes, equipamentos comunitários existentes ou a serem dotados e áreas institucionais;

t) edital do início de todas as obras, inclusive reconstrução e conservação de estradas, pavimentação, indicando os trechos, área, valor do contrato e prazo de conclusão;

u) todos os contratos com empresas privadas;

v) o valor do imposto sobre serviços de qualquer natureza das escolas particulares;

w) todos os atos, relatórios e informações que as autoridades municipais estão obrigadas a apresentar ou a prestar, por força da Lei Orgânica do Município de Maranguape, inclusive as atas e relatórios dos Conselhos Municipais;

x) todos os atos, relatórios e informações que as autoridades municipais estão obrigadas a apresentar ou a prestar, por força da Lei Orgânica do Município de Maranguape, inclusive as atas e relatórios dos Conselhos Municipais;

z) o combustível consumido pelos veículos e máquinas da edilidade, detalhando por veículo, as quantidades e os valores.

PARÁGRAFO ÚNICO – As publicações referentes aos itens g, r, s e t deverão ser feitas, com pelo menos 15 dias e antecedência.

Art.3º - A CÂMARA MUNICIPAL fará publicar, em suplemento do Boletim Informativo:

a) as leis aprovadas, os projetos de Resolução, os Decretos Legislativos, inclusive Resolução que fixa o número de vereadores para a legislatura seguinte;

- b) as emendas à Lei Orgânica do Município de Maranguape, com as etapas de tramitação do projeto;
- c) a convocação extraordinária;
- d) o exame dos vetos e a promulgação pela Mesa da Câmara, se for o caso;
- e) a tramitação dos projetos de Lei Complementar;
- f) a decisão do Legislativo, autorizando o Prefeito Municipal a se afastar do Município, estabelecendo o prazo;
- g) uma síntese das atividades do Poder Legislativo durante o mês, com resumo das sessões das Comissões;
- h) todos os atos administrativos;
- i) relatório da Comissão Representativa no início de cada período ordinário, na forma do art. 69 da Lei Orgânica do Município de Maranguape;
- k) a concessão de títulos de cidadania;
- l) os atos de criação e constituição de Comissão de Inquérito;
- m) a ata do termo de posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, e da relação dos bens dos empossados, com a especificação da data, forma de aquisição e o valor na data da posse;

PARÁGRAFO ÚNICO – Na hipótese do Poder Executivo não editar durante o mês o Boletim Informativo, o Poder Legislativo poderá fazê-lo, justificando a iniciativa.

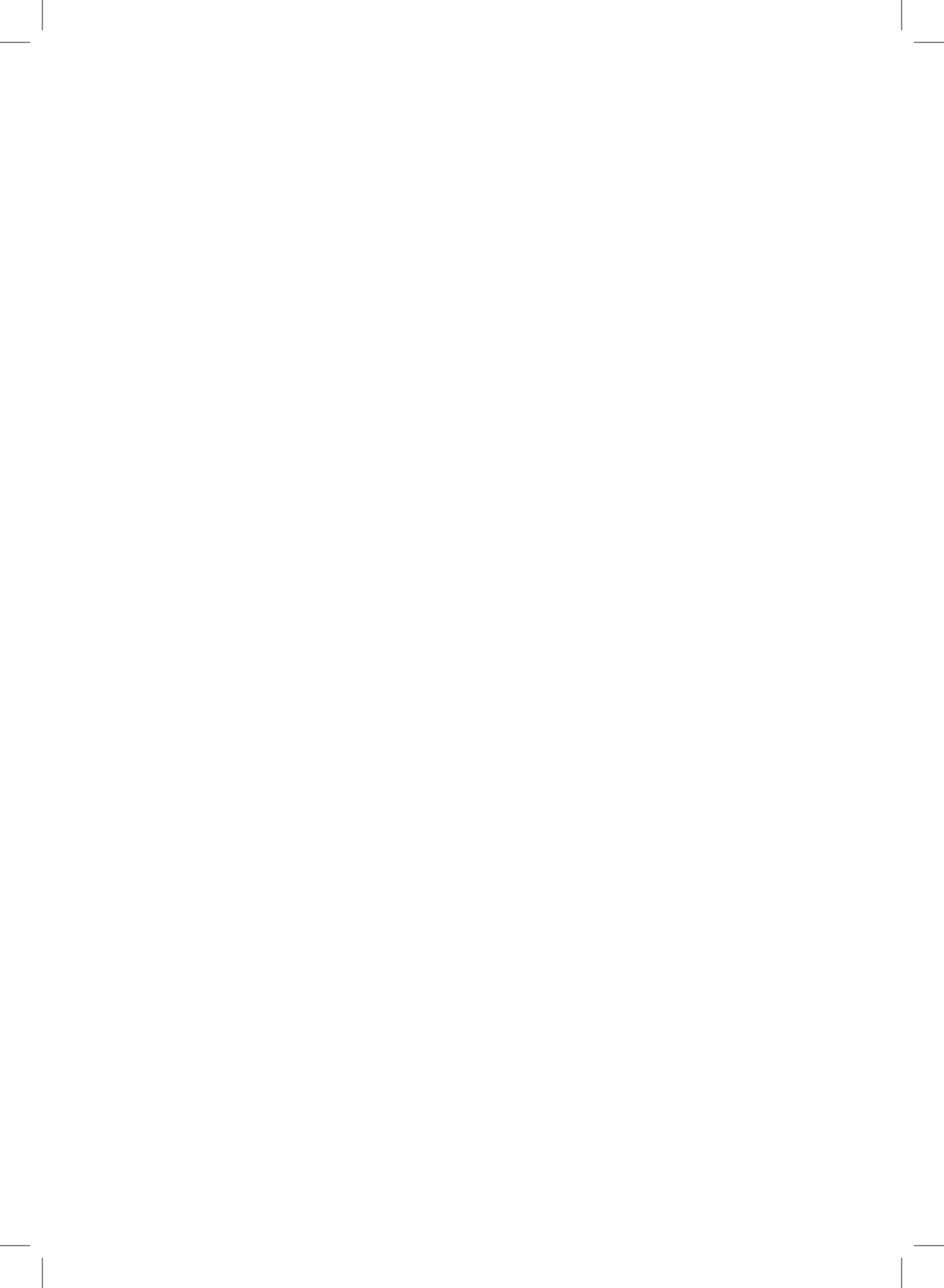
Art. 4º – O Chefe do Poder Executivo e o Presidente da Câmara Municipal mandarão afixar o boletim em locais públicos do Município e assegurarão a venda de exemplares nas bancas de jornais da cidade e encaminharão um exemplar ao cartório competente.

Art. 5º – Dentro de seis (06) meses, a contar da vigência da presente Lei, o Poder Executivo remeterá Mensagem propondo a estrutura do órgão incumbido da publicação do Boletim.

Art. 6º – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MARANGUAPE,
em 10 de setembro de 1997.**

Raimundo Nonato de Oliveira
PREFEITO MUNICIPAL



CONSELHOS: PARTICIPAÇÃO POPULAR OU PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO?

Jacqueline Passos da Silveira

Introdução

Uma das grandes críticas feitas ao paradigma do Estado Social diz respeito ao fato de que nele as políticas públicas foram concebidas e implementadas sem a participação dos cidadãos (Carvalho Netto, 1999; Habermas, 1997; Oliveira Cattoni, 2002). Sendo ilegítimas, porque feitas de cima para baixo, foram incapazes de produzir resultados satisfatórios, afinal, a Administração não consegue propor soluções adequadas sem levar em consideração os problemas enfrentados concretamente pelos destinatários de suas ações. Além do desperdício de dinheiro público e da farta corrupção, a descrença nas instituições políticas, que já era generalizada, alargou-se. E mais: foi retirada dos afetados pelas políticas estatais a oportunidade de exercitarem a cidadania e, de assim, aprenderem a ser cidadãos (Carvalho Netto, 1999). Este novo paradigma, chamado Estado Democrático de Direito (Carvalho Netto, 1999; Habermas, 1997), busca incorporar duas lições fundamentais com os erros cometidos durante o Estado Social. A primeira requer entender que a participação dos afetados é importante para que as ações do Estado sejam efetivas; a segunda, que para aprender a ser cidadão é preciso praticar a cidadania. Como o que

está em questão é um aprendizado, conseguido a duras penas, relacionado a uma tentativa histórica de implementar **direitos fundamentais de todos**, ele não deve ser desconsiderado, nem pela Administração, nem pela sociedade civil.

A partir da década de 1990 no Brasil, a inexistência de canais institucionais para participação popular parece não ser mais problema¹. E o que a prática tem revelado é que nem sempre eles surgem como forma de garantir um diálogo com a sociedade, mas para legitimar-se diante dela, chamando atenção para o risco, sempre presente, dos conselhos serem usados para **forjar** legitimidade. É que os governos não se sustentam simplesmente fazendo uso aberto e escancarado da força bruta. As decisões, por mais arbitrárias que sejam, buscam ter uma aparência de legitimidade. Bobbio (1992, p. 30), citando Kant, pergunta: qual o governo, que no momento da celebração de um tratado internacional, diz que não vai cumpri-lo? Qual funcionário público, no momento de receber uma verba em pagamento de um serviço público, diz que vai usá-la para fins privados? E é preciso estar atento para os riscos envoltos (e por que não?) na participação.

Por ser tão importante, a participação popular tem de ser levada a sério. Primeiro, reconhecendo que há limites com os quais, inevitavelmente, ela tem de se deparar. Lembrar que nem todos podem participar de tudo o tempo inteiro na Modernidade é uma questão relevante ao se pensar esse tipo de participação institucionalizada por meio dos conselhos. Outra questão que não poderia deixar de causar preocupação-e até certa perplexidade-é dimensionar a explosão de fóruns institucionais para a participação popular a partir da década de 90 no Brasil em vista do nosso elevado grau de déficit de cidadania. Pois dizer que a falta de tradição associativa pode ser alterada não implica, de forma alguma, deixar de reconhecer que ela ainda é frágil. Seria no mínimo imprudente nem ao menos considerar os riscos, elevados, dos conselhos serem utilizados para acobertar abusos perpetrados pelo poder público. Nesta mesma linha, também instiga o seguinte: como fazer para que a participação nesses fóruns seja capaz de oxigenar a administração pública, sem se burocratizar? É claro que não

1 A Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999, do IBGE, informa que naquele ano existiam no Brasil 26.859 conselhos municipais, com destaque para os Conselhos de Saúde, existentes em 5.425 municípios (98,5%); seguindo-se os de Assistência Social (91,5%); de Educação (91,0%) e de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (71,7%) (Bremaeker, 2001, p. 13).

pretendo dar soluções para essas questões. Nem a administração, nem a academia, podem ditar as regras do jogo democrático. O objetivo desse artigo é tão-somente chamar a atenção para alguns obstáculos e desafios que a prática de mais de 15 anos da experiência conselhistas no Brasil após a Constituição de 1988 já nos revelaram mas aos quais ainda permanecemos, em grande medida, cegos, seja pelo entusiasmo comumente associado à participação popular, nada bem-vinda durante o regime autoritário, seja porque os problemas derivados de participação institucional nesta escala são parte de uma história muito recente de nosso País.

Tipos de conselhos

Embora o formato “conselho” não seja novo, nem no Brasil, nem em países estrangeiros², foi após a Constituição de 1988 que eles se tornaram parte do arranjo institucional de importantes políticas públicas brasileiras. Conforme já dito, há dezenas de milhares de conselhos espalhados pelo País. E não há um só modelo de conselho. Ao contrário, eles diferem em relação a composição, à forma de seleção de seus membros, e as suas competências, entre outros. De acordo com a pesquisa do IBAM/IPEA e Comunidade Solidária (1997), os conselhos são classificados em três tipos principais: 1) **conselhos de programas**- geralmente, são formados por representantes da sociedade civil. Em geral, estão vinculados à operacionalização de ações governamentais específicas, tais como a distribuição de alimentos, de merenda escolar, programas de aleitamento; 2) **conselhos temáticos**- “(...) os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade civil e assunção de responsabilidades públicas.” Cobrem temas específicos (direitos humanos, negro, mulher etc). “(...) existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual.”; 3) **conselhos setoriais**- Estão voltados para a formulação, implementação e monitoramento de

2 De acordo com Elenaldo Celso Teixeira, os conselhos possuem três origens distintas: de movimentos insurrecionais (como os conselhos da comuna de Paris e os soviets de Petrogrado e da Revolução Russa de 1917); instâncias de poder nos lugares de trabalho (ex. conselhos de fábrica italianos, conselhos de autogestão na Iugoslávia, na Polónia etc); como arranjos neocorporativistas com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesses e reduzir conflitos distributivos, nos países de capitalismo avançado (2000, p. 99-100).

políticas públicas universais presentes nas três esferas da federação (União, estados e municípios). Esses são os mais difundidos porque em muitos casos União, estado e município precisam tê-los para poder receber recursos da política setorial (como na saúde, assistência social e criança e adolescentes)³. No caso dos conselhos setoriais, há legislação nacional que traz algumas regras que os governos têm de respeitar.

O que eles têm em comum? São instituições permanentes (que funcionam de maneira regular e não quando convocada, como é caso do referendo e plebiscito), formais (cujas regras de funcionamento estão definidas na legislação de criação e em regimento) e exercem competências que podem estar relacionadas à formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Vínculo institucional

Um dos pontos que ainda desperta muita controvérsia diz respeito à dúvida sobre se os conselhos possuem ou não vínculo institucional com o Estado⁴. Trata-se de uma questão relevante, na medida em que pode ter implicações para garantir o que representa hoje um dos grandes obstáculos ao bom funcionamento desses fóruns: a falta de um suporte institucional adequado⁵. Ao contrário de experiências anteriores, os

3 Há uma correlação entre a data de criação dos conselhos e a regulamentação da exigência. Os Conselhos Municipais de Saúde, por exemplo, foram criados, em sua maioria, a partir de 1991, quando foi editada a Norma Operacional Básica 01/91, que regulamenta a transferência de recursos federais para estados e municípios. A partir daí, passou-se a exigir a comprovação de Conselho no município, o qual deveria se credenciar na municipalização para receber recursos (CARVALHO, 1995, p. 96). No âmbito estadual, a explosão dos conselhos se deu a partir de 1993, com a edição da NOB 01/93, pela qual os estados passaram a ter que comprovar a existência de Conselho e Fundo para se credenciarem aos reajustes dos valores de recursos dos SUS. O Conselho Nacional de Saúde, encarregado da fiscalização, exigiu o cumprimento da norma, sob pena de cancelamento e/ou congelamento dos valores dos repasses (Idem, p. 96).

4 Em Minas Gerais, por exemplo, muitos conselhos estão ligados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes- SEDESE, de acordo com informações levantadas pela equipe de realização do I SEMINÁRIO INTEGRADO DE CONSELHOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE MINAS GERAIS.

5 Nas palavras de Tatagiba: "Embora ainda não tenhamos estudos voltados especificamente para a análise do perfil dos conselheiros, já dispomos de informações muito preciosas que se encontram diluídas no conjunto dos estudos, e que nos permitem realizar algumas considerações. A mais importante delas é o reconhecimento unânime da falta de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos. Esse reconhecimento caminha junto com a defesa de programas de capacitação e com o debate sobre o conteúdo desses programas." (2002, p. 69). (grifos meus).

conselhos de programas, setoriais e temáticos estão inseridos na estrutura administrativa do Estado.

O primeiro ponto importante a ser destacado com colocações é o seguinte: o governo tem de assumir responsabilidade na manutenção desses fóruns para que a participação não seja ilusória. De que adianta a previsão legal de que, na saúde, os representantes dos usuários deverão ser paritários em relação a todos os outros segmentos juntos, se muitos deixam de participar porque não têm dinheiro para ir às reuniões do Conselho?⁶ Isso não quer de forma alguma fomentar a idéia de que a sociedade não possa fazer sua parte. É preciso lembrar também que, se esse custo onera o Estado, pagamos todos. Algo que sobretudo os prefeitos e secretários de milhares de pequenos municípios brasileiros precisam ter em mente antes de querer tornar o Município mais “participativo”.⁷

Estou chamando a atenção para os vínculos institucionais por uma razão simples, mas de fundamental importância. Para a sociedade civil, tais vínculos abrem possibilidades de atuação, mas, ao mesmo tempo, representam condicionamentos inclusive decorrentes das dificuldades da tão alardeada “crise do Estado”⁸. É importante não perder de vista essas relações para não criar expectativas demasiadas em relação aos conselhos, nem cair na tentação cômoda de nos desobrigar de assumir nossa parcela de responsabilidade pelas ações ou omissões a que damos causa.

Da parte do governo, a existência de tais vínculos implica reconhecer que o exercício de competências conjuntas não esvaziou os poderes do Executivo ou do Legislativo. Na verdade, se bem entendidos, os conselhos buscam complementar a representação dita tradicional e não contradizê-la. Eles buscam, fundamentalmente, tentar romper com uma idéia, que se mostrou equivocada, que considera que os problemas políticos podem

6 De acordo com pesquisa realizada por Correia(2000), que será retomada no ponto 4.

7 A existência de grande número de conselhos acaba gerando problemas para a ocupação desses espaços e para a rotatividade dos mandatos dos conselheiros, na medida em que grande parcela dos 5.506 municípios existentes no Brasil possui menos de 10 mil habitantes. “Só em Minas Gerais encontramos 400 municípios com menos de 5.000 habitantes” (Noronha, 2000, p. 84).

8 A estratégia de aproximação entre Estado e sociedade nos anos 90 é denominada, por Dagnino, de uma confluência perversa. “(...) faz parte de um campo marcado por uma confluência perversa entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos (Dagnino, 2002, p. 288-289).

ser resolvidos com respostas técnicas, trazendo para os centros de decisão as histórias particulares, enfim, toda essa *vida* negligenciada pelo Estado Social. Em outras palavras, é uma tentativa de oxigenar a administração pública, somando a vivacidade da sociedade civil, a percepção dos problemas concretos, ao modo de funcionamento da administração. E, para o desempenho dessas funções, é necessário que o Estado contribua para garantir condições mínimas de funcionamento dos conselhos de maneira coerente com o grau de incentivo que vem sendo dado à criação desses espaços.

Quem compõe os conselhos?

Os conselhos devem ter uma composição plural, capaz de expressar as principais forças e interesses presentes em determinada política. E aqui precisam ser feitos dois esclarecimentos. O primeiro diz respeito à própria representação. Seria impossível que cada ponto de vista, de cada minoria, ou maioria, cada segmento ideológico, religioso, enfim, fosse “corporificado” em um representante com assento no Conselho. Não apenas pelos evidentes embaraços operacionais que eles criariam, mas pelo simples fato de que não é a existência de um negro, uma mulher ou um usuário em um conselho que assegura que estejam sendo representados os interesses de negros, mulheres ou usuários. Não há relações necessárias, o que demanda uma fiscalização dedicada e atenta dos representados. Segundo, a composição dos conselhos deve favorecer a manifestação da divergência. O conflito, melhor exprimindo, os argumentos em contrário, têm de ter na esfera pública canal para se expressarem, sob pena de esses embates serem afastados para outros fóruns, longe dos nossos olhos e do controle público. Ao contrário, dar espaço para a divergência permite que interesses egoístas possam ser explicitados e confrontados com argumentos contrários, podendo se chegar à formação de compromissos mais equânimes (Habermas, 1997).

Por fim, falar da composição dos conselhos nós dá oportunidade para abandonar idéias ingênuas que ainda não foram completamente extintas. Refiro-me à percepção de que sociedade civil não pode ser considerada

como por si virtuosa⁹. Da sociedade também partem impulsos não democráticos. O mesmo acontece com o Estado, que já não pode ser visto como o ponto de universalização dos interesses públicos. Esse entendimento é uma das grandes contribuições dos chamados “novos movimentos sociais”, sobretudo os movimentos ambientalistas. Conforme lembra Carvalho Netto (1999), nas ações ambientais, em grande parte delas, é o Estado o principal vilão, seja por suas ações, seja por suas omissões.

Os conselhos são formados de representantes da sociedade civil e do governo. Do lado do governo, geralmente, estão presentes representantes de órgãos do Executivo. Os segmentos e número de representantes variam de acordo com o que estabelece a legislação de criação ou o regimento desses fóruns. No caso dos conselhos setoriais, há uma legislação nacional que traz algumas regras sobre o assunto.

Há quem defenda uma composição ampla da parte governamental, incluindo não apenas representantes das áreas sociais, mas também de áreas de suporte.

O setor público deve estar representado por agentes públicos titulares de cargos de direção da Administração direta ou indireta (a lei deve definir expressamente a composição) responsáveis pelas áreas sociais e por aqueles que atuam em áreas de suporte e articulação, para que se possibilite a atuação não só dos setores responsáveis pelas áreas sociais, mas também de áreas de planejamento, orçamento e finanças do Executivo (Moreira, 2002, p. 25).

A prática tem dado margem a duas questões principais que dizem respeito à representação governamental. Poderia haver um representante do governo de outro ente da Federação no Conselho, um representante do governo estadual tendo assento em um conselho municipal, por exemplo? A resposta é negativa em face do nosso federalismo. Dentro dos limites de competência fixados pela Constituição, União, estados e municípios são autônomos, com governos e administrações próprios. Além disso, são

9 O conceito de sociedade civil, como se sabe, ganha força no contexto dos processos de (re) democratização dos países do Leste Europeu e da América Latina nos anos 1970 e 1980 (Arato, Cohen, 1992; Costa, 1997, p. 3), adquirindo uma conotação associada a um projeto por demais normativo. Mesmo os autores de *Civil Society and Political Theory* apontaram algumas inconsistências na reformulação do conceito, no sentido de sublinhar os limites da atuação da sociedade civil para efetuar a passagem para a transição democrática (Arato, Cohen, 1995).

independentes, não havendo qualquer hierarquia entre eles que pudesse autorizar ingerências indevidas. Poderia haver a presença de representantes de outros poderes no Conselho, a presença de vereadores no Conselho municipal de saúde, por exemplo? A resposta também é negativa, pois fere a independência dos poderes. Em nenhuma hipótese, não quer dizer que articulações, seja entre os diversos entes da Federação, seja entre os poderes, não sejam necessárias.

Do lado da “sociedade civil”¹⁰, é encaixado um campo vasto de associações civis (associações comunitárias, entidades filantrópicas, movimentos sociais, entidades religiosas), organizações como sindicatos e associações profissionais, e tem também lugar em muitos conselhos o cidadão não vinculado a nenhuma associação organizada, eleito por sua comunidade ou região para representá-la junto ao Conselho¹¹. A presença dos moradores viabiliza a implementação do critério territorial na definição dos assentos no Conselho. Além disso, a inserção no Conselho do cidadão comum, familiarizado com os problemas do contexto que representa, pode ser a alternativa para democratizá-lo.

Além de determinar os segmentos, é importante também saber as proporções de cada um deles. Levando em conta a pluralidade e a necessidade de favorecer a incorporação de grupos minoritários, podem ser pensados critérios 1) que representem os principais interesses conflitantes; 2) que favoreçam a inclusão de grupos minoritários, instituindo algum tipo de mecanismo de discriminação inversa, como o dos usuários, na saúde¹²; 3) mesclando critérios de inclusão territorial com critérios que busquem promover a inclusão de grupos mais vulneráveis, como é o caso do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, onde há representantes de cada uma das 09 regionais administrativas do Município, ao lado de

10 É muito importante estar sempre atento para as distorções que ocorrem no caso da sociedade civil. Como relata Maria do Carmo Meireles Cruz (2000), em referência aos conselhos de saúde, muitas vezes acontece que as vagas a serem preenchidas por representantes dos usuários são ocupadas por funcionários da rede pública ou privada.

11 De acordo com pesquisa realizada por Luciana Tatagiba (2004) sobre conselhos do Município de São Paulo, a representação societária assume a seguinte caracterização: associações civis, 34.3%; moradores, 25.7%; sindicatos e associações profissionais, 20.1%; organizações patronais e empresas, 19.8%.

12 No Brasil, a proposta participativa na saúde surge em oposição a um modelo de assistência privatista e excludente, e a incorporação de agentes mais excluídos é uma das principais demandas do modelo de SUS, encampado pela Constituição de 1988. Neste sentido, vide Carvalho, 1995.

representantes de grupos minoritários, como representantes de associações de portadores de deficiências e patologias crônicas¹³.

Muitos conselhos são paritários. Alguns conselhos, como criança e adolescente e assistência social¹⁴, possuem composição paritária entre governo e sociedade por força do que prevê a legislação nacional. A composição paritária significa que um conselho compõe-se em proporções iguais, usualmente, metade de representantes do governo de um lado e metade de representantes da sociedade civil de outro. A paridade manifesta-se de forma diferente no Conselho da Saúde: nela, os usuários são paritários em relação aos outros segmentos (profissionais de saúde, prestadores de serviço, governo e outros representantes da sociedade civil).

Há conselhos onde prevalecem, em números, os representantes da sociedade civil. Chamo a atenção para o Conselho da Pessoa Deficiente, identificado por Luciana Tatagiba (2004), em pesquisa realizada no Município de SP. Ele tem 7 membros permanentes e a lei faculta a qualquer pessoa portadora de deficiência ou que possua parentes nessa condição, após cadastro no Conselho, a participação nas plenárias mensais, com direito a voz e voto. Não há conselheiros governamentais. Segundo Tatagiba(idem), há, em média, participação de mais de cem pessoas nas reuniões ordinárias do Conselho.

De outro lado, há conselhos em que os representantes do governo são numericamente mais fortes. Neste caso, dependendo da presença do governo em relação aos conselheiros da sociedade civil, o próprio objetivo de existência do Conselho frustra-se. Além disso, sem perspectiva de influenciar de maneira efetiva as decisões do Conselho, os segmentos marginalizados tendem a buscar outros caminhos, muitas vezes não democráticos, para viabilizar suas demandas. De acordo com Cortes (1998, p. 13), diante do processo de exclusão ou restrição do número de representantes de entidades médicas e do setor privado dos conselhos municipais, esses segmentos vêm se retirando dos conselhos e cavando opções para influenciar as políticas de saúde.

Uma condição básica para se chegar a um consenso, é ver o outro, o interlocutor, como um igual, ou seja, alguém que é capaz de se posicionar

13 De acordo com a lei municipal 7536/98.

14 Respectivamente, Leis 8.069/90 e 8742/93.

criticamente em relação ao conteúdo transmitido. A busca de consenso implica o reconhecimento das diferenças. O princípio da paridade tem de ser lido sob esse enfoque, ou seja, como um compromisso na busca de promover a inclusão. E o primeiro passo é reconhecer as assimetrias. Há relatos de casos em que faltam recursos até para o deslocamento para as reuniões. Em pesquisa realizada por Correia (2000), em Santana do Ipanema, no interior do Alagoas, os usuários, embora em maior número, são os menos presentes às reuniões. Embora as associações comunitárias da zona rural sejam as mais numerosas no Município e tenham dois representantes no Conselho, a frequência de sua participação é baixa. O motivo apontado pelos conselheiros é a dificuldade de deslocamento da zona rural para a cidade, onde as reuniões acontecem.

Outra carência grave diz respeito à falta de conhecimentos técnicos. Não podemos esquecer de que, durante muito tempo, a sociedade civil brasileira adotou uma estratégia de confronto com o Estado. Agora, como a eles são submetidas várias questões de ordem técnica, muitas vezes a participação deles torna-se meramente figurativa. Nas palavras de Raimundo Bonfim, “(...) para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente, é preciso conhecer como funciona o Conselho e a máquina pública”. (2000, p. 63)

Como são selecionados os membros dos conselhos?

A forma tradicional de seleção dos governantes é bem conhecida: eleições, hoje, universais, e periódicas. E os conselheiros? Provavelmente grande parte da população não foi convidada ou convocada a participar de eleições para conselheiros. Talvez muitos ainda nem saibam que eles existam e as funções que eles exercem. Embora os conselhos possam interferir na construção de políticas públicas, a autorização para o exercício dessa competência não é derivada de vitória em disputa eleitoral com voto universal, tampouco de seleção em concurso público. A manifestação periódica pelo voto não representa garantia de um governo democrático. E é insuficiente para gerar uma prática legítima, mas o voto é resultado de uma escolha supostamente ligada a um processo anterior de discussão que, mesmo sujeito às manipulações, tem maior visibilidade e dirige-se

a um público mais amplo do que aquele a quem é dirigida a escolha dos conselheiros. A publicidade dos atos de escolha dos conselheiros é certamente menor do que aquela já institucionalizada da escolha de políticos, que se dá por meio de regras conhecidas, e onde os adversários *supostamente* – frise-se - cumprem um papel fiscalizador.

Todavia, começam a ter lugar processos de escolha dos conselheiros dirigidos a um público bastante amplo, contando até mesmo com o apoio técnico do TRE¹⁵; mas seria esse o melhor caminho para democratizar o Conselho? Essa questão simples pode nos colocar em contato com dilemas da participação na modernidade. Explico. De um lado, é necessário dar visibilidade ao processo de escolha dos conselheiros para que possa haver controle público sobre ele, para torná-lo legítimo e buscar evitar abusos. Do outro lado, a presença da sociedade civil em fóruns institucionais para construir políticas públicas tem sentido se ela for capaz de fazer uma conexão com os problemas cotidianos, ou seja, trazer os argumentos e demandas do morador, do usuário, dos idosos, das mulheres, negros, enfim, para a discussão na Administração Pública. Do contrário, melhor não gastar tempo, dinheiro e esforços, mantendo uma estrutura que reproduz o que já existe, com a desvantagem de os participantes não receberem qualquer remuneração, terem menor disponibilidade de tempo, e apoio técnico, material, pessoal, muito precário, quando existente. Por isso, a seleção dos conselheiros precisa ser coerente com a necessidade de não tornar o Conselho uma instância burocrática, distanciando-o da riqueza da sociedade civil. De acordo com Teixeira,

Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população (Teixeira, 2000, p. 105).

15 Luciana Tatagiba (2004) traz dois exemplos inéditos do Município de São Paulo. "(...) no caso da eleição no Conselho de Habitação, que teve direito a urna eletrônica e supervisão do Tribunal Regional Eleitoral. Na eleição, em 23 de março de 2003, mais de 31 mil pessoas escolheram os 16 representantes das entidades populares que fariam parte do Conselho, em 41 zonas eleitorais espalhadas na cidade (...) No Grande Conselho Municipal do Idoso a eleição dos representantes da sociedade civil é um momento político importante de mobilização. Na última eleição, que escolheu os membros da gestão 2004-2005, dos 22 mil idosos cadastrados para votar (tem direito a voto todas as pessoas de 50 anos ou mais, residentes no município de São Paulo), 14.000 votaram, nos 30 equipamentos municipais da cidade. A eleição foi realizada em dois turnos".

Considero que o melhor a ser feito é buscar informar a sociedade civil sobre a existência dessa enorme quantidade de conselhos que existem hoje no Brasil. Afinal, não se pode controlar o que nem se sabe que existe; mas escolhas desse tipo são exceções, no momento. Em verdade, há várias formas para seleção dos representantes, sendo comum a adoção de mecanismos diferentes de escolha de acordo com o segmento a ser representado. Da parte da sociedade civil, há escolha por meio de voto em assembleias e fóruns próprios ao segmento social representado¹⁶; eleição pela população local; escolha pelo Executivo com base em lista de nomes elaborada pelas entidades da sociedade civil; escolha dos conselheiros não governamentais pelo Executivo.¹⁷ Ainda há, porém, critérios com pouca abertura democrática na seleção de conselheiros. Na pesquisa de Vera Shattam (2004) sobre os Conselhos de saúde do Município de SP, ela identifica que muitos grupos chegaram ao conselho por meio dos vínculos que já mantinham com os agentes estatais. “Grupos excluídos não organizados, ou mesmo grupos organizados, mas sem vínculos políticos, acabam não participando” Isso criaria, segundo aquela autora, “um círculo vicioso” (idem). As relações menos transparentes tendem a ser mais fortes no âmbito local, pois, muitas vezes, a base de articulação que se verifica no nível nacional não encontra similar nos estados e municípios.

Quem os conselheiros representam?

As entidades a que eles estão diretamente vinculados?

Muitos autores defendem a posição de que os conselheiros devem cumprir um mandato imperativo, vinculando-se ao seu representante e dele recebendo instruções de como agir, e fazendo, constantemente, prestações de contas aos representados. É a proposta, por exemplo, do Elenaldo Teixeira (2000).

16 Neste sentido, vide o art. 4º da Lei 5.903/91, com a nova redação dada pela Lei 7536 de 19 de junho de 1998, sobre o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte: Art. 4º- Os representantes das entidades prestadoras de serviço na área de saúde, dos profissionais e dos usuários de serviço de saúde serão indicados em plenárias dos respectivos setores, convocadas pelo Conselho Municipal de Saúde.

17 Exemplos colhidos da pesquisa realizada por Luciana Tatagiba (2004) com base na legislação que regula os conselhos do Município de São Paulo.

Conforme já dito, a representação é a alternativa para lidar com limites estruturais da modernidade. Então, fica fácil perceber que não seria possível um representante de cada associação e/ou segmento com assento no Conselho. Quando se decide quem vai participar, automaticamente, delimita-se o universo daqueles que não terão assento no Conselho, certamente, um universo muito maior. Entretanto, eles deliberam sobre direitos de **todos**. E por isso os conselheiros não podem estar ali apenas para levar demandas de suas associações para deliberar favoravelmente a elas. Desse modo, estaria ocorrendo uma privatização do espaço público. Seria uma prática corporativa.

Mais claramente, insistir em manter vínculos privados com associações, voltando as costas para o público mais amplo, destinatários das políticas sociais, pode significar para os conselhos dar um tiro nos próprios pés. Para os conselhos sustentarem-se democraticamente, eles precisam conquistar o reconhecimento da sociedade civil; precisam agir de forma a garantir a credibilidade da instituição. Do contrário, estarão apenas aprofundando o grau de descrédito e prestando um desserviço a todos. E assim, melhor serem alterados ou até mesmo extintos, não em prejuízo da representação, mas em razão mesmo de seu fortalecimento.

No sentido de reforçar a credibilidade e sustentabilidade dos conselhos, são necessárias algumas considerações. Eleger um conselheiro não pode ser o objetivo final da sociedade civil. É, antes, apenas um dos caminhos para o processo democrático. Os conselheiros têm de levar as discussões e deliberações dos conselhos mas também a um público mais amplo; repassar experiências, conhecimentos, contribuir para articular e ampliar o debate público sobre os temas e questões que emergem no interior dos conselhos.

A dificuldade para motivar as pessoas a participarem politicamente, sobretudo considerando-se o número expressivo de canais de participação a serem ocupados¹⁸, retira força dos conselhos na medida em que contribui para a proliferação do que se convencionou chamar de “conselheiros pro-

18 Nas palavras de Carla Bronzo Ladeira Carneiro, “Em um mesmo município, podem coexistir conselhos setoriais diversos, o que dificulta, por sua vez, uma articulação das políticas locais. Tal constrangimento cria dificuldades de participação, uma vez que usualmente não existem pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação qualificada em várias instâncias de deliberação.” (2002, p. 70).

fissionais”, pessoas que participam de vários conselhos ao mesmo tempo, com pouca renovação de mandatos.¹⁹

Qual é a estrutura de funcionamento dos conselhos?

Analisando os textos legais²⁰ que regulamentam os conselhos existentes no Município de SP, Luciana Tatagiba (2004) encontrou, em geral, a seguinte estruturação: 1) plenário; 2) coordenação geral ou mesa diretora; 3) secretaria executiva; 4) comissões temáticas permanentes; 5) grupos de trabalho ou comissões temporárias.

O **plenário** é integrado pelos conselheiros titulares. Dentre eles, são retirados alguns conselheiros para compor uma **Coordenação geral ou mesa diretora**²¹, órgão de direção e execução do plenário, responsável pelas funções cotidianas dos conselhos. A **secretaria executiva** é um órgão auxiliar da coordenação geral que organiza o trabalho dos conselhos. Sua manutenção cabe ao Poder Executivo. Por fim, a existência de **comissões permanentes e temporárias** pode fornecer subsídio, inclusive técnico, para a atuação dos conselheiros. As primeiras têm por função auxiliar o plenário em temas específicos que resultam em pareceres que são levados ao plenário, para decisão final. A atuação nessas comissões permite ao conselheiro se familiarizar com determinada matéria: orçamento, finanças,

19 Os problemas são ainda mais visíveis no caso de conselhos setoriais. De acordo com pesquisa realizada por Markus Brose em 15 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, “Os Conselhos não surgiram a partir de uma mobilização da sociedade local, mas foram criados por exigência de políticas estaduais e federais e recriam no município a fragmentação existente nas outras esferas do Estado.” (Brose, 2002, p. 118). No mesmo sentido, a pesquisa feita pela Arquidiocese de Natal, Pastoral da Criança e UFRN: “Observamos a desorganização total dos conselhos, a maioria existe só no papel com a finalidade de receber recursos federais [...] não são órgãos que elaboram política pública”. (In Tatagiba, 2002, p. 93).

20 A previsão legal não quer dizer que a estrutura exista e funcione, na prática, conforme alerta Tatagiba. Outro ponto a ser lembrado é que essa regulamentação é feita, via de regra, no regimento interno dos conselhos. Neste sentido, vide a rol de regras que Laís de Almeida Mourão (2002), sugere que devam constar do regimento dos conselhos.

21 Gostaria de chamar a atenção para a forma de escolha do presidente: O CEPAM recomenda que o presidente seja eleito entre os membros do conselho (Cepam, 1999, 56)

entre outras. E os grupos de trabalhos ou comissões temporárias²² podem auxiliar o plenário do Conselho em assuntos ou questões mais específicas, podendo para tanto convidar pessoas ou instituições que não integram o Conselho, conforme o tema em questão.

Infra-estrutura dos conselhos

Em geral, a infra-estrutura de apoio aos conselhos ainda é bastante frágil²³. Com base em pesquisa realizada em 111 (cento e onze) municípios mineiros com conselhos de direito da criança e do adolescente, Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarotti Diniz Costa (2001) afirmam que:

A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo. Na maioria dos casos, os conselhos funcionam em salas cedidas no espaço da prefeitura, com uso de recursos como telefone, material de consumo etc. também pertencentes ao executivo municipal.

Em pesquisa que realizou sobre os Conselhos de Saúde nacional, estaduais e municipais, **base de 1993**, Antônio Ivo de Carvalho identificou a existência de suporte técnico e administrativo no âmbito nacional; no âmbito estadual, embora na maior parte dos conselhos houvesse previsão legal de dotação orçamentária para os conselhos, “praticamente em ne-

22 Neste sentido, confira-se a regulamentação do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte (Lei 5903/91 com alterações posteriores): “Art. 7º - O CMS-BH poderá convidar autoridades, cientistas e técnicos nacionais ou estrangeiros para colaborarem estudos ou participarem de comissões instituídas no âmbito do próprio CMS-BH, sob a coordenação de um de seus membros”

23 De acordo com informações trazidas por Solange Maria Santana (2002), no Estado de São Paulo, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica tem buscado apoiar os conselhos estaduais de cidadania. “Atualmente, a sede de cada um dos seis conselhos está localizada num mesmo prédio, espaço cedido pelo Governo estadual, onde também funciona um Núcleo de Apoio Administrativo, mantido pela Secretaria de Governo e Gestão Estratégica. Casa conselheiro dispõe de cerca de 250m, três funcionários, em média, e um carro com motorista, além do suporte comum prestado pelo Núcleo de Apoio Administrativo, técnicos e assessores. Recentemente, foi instalado um refeitório no mesmo prédio, destinado ao pessoal que ali presta serviço. Um convênio com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos possibilitou a compra de computadores de última geração e móveis para cada conselheiro, além de aparelhagem de som e vídeo para o Auditório da Cidadania André Franco Montoro, recentemente inaugurado no local. No momento, investe-se na montagem de uma base informatizada que possibilitará o acesso direto dos conselhos à rede de comunicação do governo.” (2002, p. 99).

nhum estado essa prescrição foi cumprida” (1995, p. 88); nos municípios, a falta de suporte é ainda mais grave, **“apenas 26% dos Conselhos Municipais dispõem desse tipo de apoio [secretaria executiva]”**. (Grifos meus)(1995, p. 91).

Apesar dessa realidade, o Conselho, como parte integrante do Poder Executivo, tem de ter recursos para a instauração e manutenção de sua infra-estrutura, capacitação de seus conselheiros, custeio de despesas de conselheiros relacionadas ao exercício de suas atividades. Em resumo, precisam de verbas orçamentárias e de secretaria executiva para que tenham condições mínimas de cumprir suas responsabilidades.

Formas de deliberação

O trabalho dos conselhos tem de seguir uma ordem. Do contrário, o tempo é sendo consumido com denúncias dos problemas encontrados em sua área de atuação, e falta tempo para as proposições.

Quanto ao quórum de deliberação, as decisões podem se dar, como em geral, maioria simples, maioria qualificada, e pode haver, também, voto qualificado. É importante ter em vista que quanto mais as pessoas estiverem racionalmente convencidas da correção da proposta, mais força ela tende a ter.

Mandato dos conselheiros

A duração dos mandatos dos conselheiros segue o que estiver estipulado na lei que regulamenta o colegiado. Há, portanto, variações. De acordo com o levantamento de dados feito pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais sobre os conselhos estaduais a ela vinculados, observa-se que o mandato dos conselheiros varia de 2 a 4 anos. A literatura aponta que o êxito do Conselho está muito associado à vontade política do governo em exercício em compartilhar poder (Lüchmann, 2002). Por isso, para viabilizar a continuidade das políticas públicas, independentemente da renovação dos mandatos dos agentes políticos, é melhor que o mandato dos conselheiros não coincida com o mandato dos prefeitos.

Outro ponto a ser destacado é que o mandato dos conselheiros não pertence ao segmento do qual ele faz parte, mas a toda a sociedade. Há posições em contrário. De acordo com Otávio Mercadante (2002, p. 44), por exemplo, “(...) o mandato do conselheiro é limitado pelo tempo e pela legitimidade que o segmento lhe confere (e que pode por ele ser retirada a qualquer momento).” Em outras palavras, nesta visão, o mandato do conselheiro pertence ao segmento que ele representa. Ora, este tipo de entendimento claramente abre espaço para práticas corporativas que afrontam a idéia de que os conselhos visam a interferir na construção de políticas públicas que dizem respeito a direitos de **todos**.

Quais tipos de funções os conselhos exercem?

As funções a serem desempenhadas pelos conselhos levantam preocupações para a sociedade civil e para o governo. Quanto mais poder de decisão os conselhos têm, mais as tensões se agravam.

As funções **deliberativas** abrem aos conselheiros a possibilidade de participar da discussão e da decisão sobre questões, no sentido de transformar o orçamento em políticas, programas e ações concretas para a comunidade, dentro dos limites estabelecidos por lei. É importante lembrar que, em certos casos, essa definição já está presente na legislação federal, como no caso dos Conselhos de Saúde, Assistência e Criança e Adolescentes. Quando não há comando legal obrigatório neste sentido, em geral, a possibilidade de assunção de funções deliberativas incomoda muitos governos, que reagem, desrespeitando-as²⁴. O desrespeito às deliberações do Conselho apenas recentemente passou a ser debatido no meio jurídico, em especial nos tribunais²⁵. Entre os juristas, merece destaque a posição seguinte:

24 A centralidade do poder público, em alguns casos, acompanhados de ações deliberadas no sentido de neutralizar representantes de outros segmentos, é apontada na pesquisa realizada pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora (2003), nos quatro conselhos pesquisados no Município. “[...] o que se verifica, na prática, é a fragilidade dos conselhos diante da centralização do poder executivo e das suas condições de impedir, neutralizar e desarticular essa ação [de enfrentamento da apropriação do público pelo privado]. Mesmo no CMH, onde se verifica uma mesa diretora mais democrática, que incentiva a participação, a discussão, não forçando consensos, a sociedade civil pouco se manifesta, pouco propõe.”

25 Neste sentido, faltam pesquisas para investigar o porquê de essas questões não chegarem à apreciação do Judiciário. Na pesquisa de jurisprudência realizada, foi encontrado o Resp 493.811, da relatoria da Ministra Eliana Calmon do STJ, julgado em 2004, que diz que incumbe ao MP promover as ações civis públicas necessárias à implementação das medidas preconizadas pelos conselhos municipais da criança e do adolescente.

Nos casos em que a lei municipal outorgue competência normativa e de fiscalização a referidos órgãos municipais (conselhos), suas decisões vincularão a Administração Pública, porque se constituem em importantes instrumentos de descentralização administrativa. As deliberações dos conselhos vinculam o Poder Executivo de tal forma que resta obrigado a fazer inserir na lei orçamentária anual as verbas necessárias ao atendimento do programa proposto, com indicação das fontes de receita. (Appio, 2005, p. 165)

Mesmo nos casos em que há expressa previsão legal, o efetivo poder deliberativo dos conselhos ainda está longe de ser sedimentado. Tal fato ocorre inclusive pelas dificuldades em se mudar uma cultura organizacional de decidir de portas fechadas e de compartilhar informações para decidir. Do lado da sociedade civil, há dificuldades de assumir funções mais propositivas. Afinal, durante muito tempo, o seu papel foi mais de contestação e a experiência conselheira é ainda recente.

É preciso estar atento para o fato de que eles deliberam de acordo com certos limites. Primeiro, os conselhos têm de respeitar as competências que lhes são conferidas por lei, não podendo, portanto, extravasar as competências do Poder a que estão vinculados. Conselho municipal não pode exercer funções próprias de entes estaduais ou federais e vice-versa. Também não podem extravasar as suas áreas. Conselhos de saúde não deliberam sobre projetos, programas ou ações para crianças e adolescentes que não tenham pertinência com a área de saúde. Os conselheiros têm de ter clareza quanto esses limites para não desperdiçar tempo e esforços em vão e não levantar expectativas que não podem ser concretizadas.

De outro lado, os conselhos sempre poderão exercer funções **consultivas**. Do contrário, não haveria razão para os conselhos estarem em funcionamento. A questão é: a) delimitar sobre quais temas os conselhos deverão ser ouvidos; b) se há receptividade por parte do governo em relação às suas sugestões. Todas as questões já ventiladas sobre a contribuição dos conselhos para a construção da legitimidade das decisões políticas devem ser, neste ponto, recuperadas. Sem apoio da sociedade, os conselhos têm menos chances de ter condições de cumprirem seus papéis.

Os conselhos também poderão cumprir um papel **fiscalizatório**. Com a descentralização ocorrida a partir da Constituição de 1988, municípios e estados tiveram algumas de suas competências ampliadas em importantes políticas públicas. E, em algumas áreas, a legislação impõe

a obrigatoriedade de existência de conselho para o estado ou município receber repasse de recursos que, em alguns casos, constituem fundos especificamente destinados para aplicação em uma política, como acontece na saúde. Essas alterações têm alavancado as inquietações e discursos em torno do “controle social”, muitas vezes ofuscando o caráter deliberativo dos conselhos.

A função de promover a **articulação** do debate sobre políticas públicas entre Estado e sociedade civil e no interior dessa última é uma importante via para buscar superar a verticalidade e a setorialidade que marcam o formato das políticas públicas brasileiras²⁶ (Tatagiba, 2004). Nas palavras de Maria do Carmo Meireles Cruz: “Não há como pensar a questão da criança desnutrida sem pensar uma estratégia de geração de renda que envolve a saúde, Educação, Assistência Social e outras áreas que têm programas voltados para esse segmento.” (2000, p. 77). Essa é uma vertente de atuação ainda pouco explorada e que tem um potencial enorme para criar redes de sustentação para o próprio Conselho. Em alguns casos, a legislação que institui esses conselhos traz previsão de exercício de funções dessa natureza, como as conferências, obrigatórias na saúde, assistência e criança e adolescentes. Mesmo onde não há previsão legal para a realização de conferências, nada impede que elas possam fazer parte da agenda dos conselhos.²⁷

É claro que essas articulações têm de ser pensadas em seus contextos específicos. No caso do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais, por exemplo, têm assento representantes de 7(sete) secretarias diferentes (Decreto 43613/2003, art. 8º). A questão expressa é: essa composição intersetorial tem favorecido ou não a atuação democrática do Conselho?

26 “Exemplo disso é o envolvimento dos conselheiros representantes do Governo do Conselho Estadual do Idoso na elaboração do Programa de Ações Integradas de Atenção aos Idosos, coordenado pela Secretaria da Saúde, com a participação de outras 14 secretarias de Estado, cujos representantes são, em sua maioria, conselheiros.” Referência feita por Santana (2002, p. 107) em relação à experiência ocorrida no Estado de São Paulo.

27 “Em São Paulo, a realização de Conferências, para além dos Conselhos e Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente- nos quais assumem caráter obrigatório- também está prevista nos Conselhos da Pessoa Deficiente, de Habitação, de Segurança Alimentar e do Idoso. No caso do Conselho de Cultura, embora não esteja prevista na lei de sua criação, a realização de Conferências passou a fazer parte da agenda do Conselho, sendo a primeira prevista para junho de 2004. Da mesma forma, o Conselho de Políticas Públicas de Drogas e Alcool, tem sua primeira Conferência agendada para novembro de 2004.” (Tatagiba, 2004)

Publicidade e transparência das ações dos conselhos

Quando da criação dos conselhos, o foco das preocupações estava centrado na busca de transparência e democratização do poder público. Afinal, no início da década de 1990, estávamos nos contrapondo às práticas de um Estado autoritário. Mesmo as pesquisas, muito contaminadas por tal visão, dedicaram-se a explorar as relações entre Estado e Conselho. Foram negligenciadas, na teoria e na prática, análises e empenho em torno do aprofundamento dos laços entre Conselho e sociedade civil. Acontece que os conselhos multiplicaram-se de tal forma, nem todos contribuindo para a democratizar a administração. E são muitas vezes tão frágeis, que eles vêm se arrastando, em muitos casos, de uma forma bastante capenga, muito vulnerável a *acobertar* abusos perpetrados pelo poder público. Zygmunt Bauman já dizia que: “Questionar as premissas supostamente inquestionáveis do nosso modo de vida é provavelmente o serviço mais urgente que devemos prestar aos nossos companheiros humanos e a nós mesmos” (2000, p. 11), pois a idéia favorável a governos participativos parece já tão óbvia entre nós que pode, justamente por essa razão, cegar nossos olhos para o fato de que a participação popular também pode criar problemas. E não há qualquer arranjo institucional capaz de nos livrar dos riscos de que conselhos – ou qualquer outro fórum ou instrumento-representam. Mas isso não quer dizer adotar uma postura fatalista em relação aos riscos inerentes à prática democrática. Na Modernidade, há instrumentos jurídicos que podem nos ajudar a lidar com eles. E, ao lado disso, a participação popular tem de ser pensada em termos mais amplos, não restrita apenas a esses fóruns. Afinal, a simples criação de canais de participação não é capaz de *fabricar* cidadania. O que importa, portanto, no fim das contas, é ter uma idéia consistente sobre direitos fundamentais e abertura para aprender com os erros e acertos de nossa prática.

Não há pesquisas sobre a questão, e isso se justifica em parte pelo próprio referencial de análise de que elas partem, mas seria necessário investigar o grau de desconhecimento por parte da sociedade civil sobre os conselhos, seja em relação à própria existência desses mecanismos, seja em relação às funções que eles exercem, como eles estão organizados, como seus membros são escolhidos etc. O primeiro passo para essa mudança passa pela capacitação dos próprios conselheiros porque, mesmo entre eles, não

há clareza acerca do que eles são e o que eles devem fazer e como fazer. E capacitar não é simplesmente dar cartilhas, é pensar a própria prática, de modo a alterar antigos preconceitos e internalizar novas concepções para, a partir daí, sim, poder fluir uma prática renovada.

Pensando na necessidade de articulação e desenvolvimento de sinergias para dar mais suporte democrático aos conselhos, e tendo em vista as importantes funções que eles exercem e que podem interferir em políticas públicas das quais somos todos destinatários, é preciso pensar com seriedade mecanismos para dar transparência não apenas ao Estado mas também, e com urgência, aos próprios conselhos. O que se propõe é uma mudança de foco: em vez de os conselhos direcionarem todos seus esforços para o poder público, eles devem buscar, de forma compromissada, apoio e sustentação na comunidade, aprimorando suas relações com a sociedade civil.

Concretamente, há inúmeros mecanismos que podem contribuir para dar mais visibilidade às ações dos conselhos 1) elaboração de informativos; 2) realização de encontros com a comunidade²⁸. 3) criação de conselhos distritais e regionais; 4) estabelecimento de mecanismos de prestação de contas²⁹; entre tantos outros. Paradoxalmente, há um impacto brutal sobre os conselhos a partir do momento em que eles passam, quase que inevitavelmente, a se burocratizarem para cumprir exigências de transparência. Regras e arranjos institucionais neste sentido podem atingir que as diferenças entre eles e os representantes “tradicionais” podem se tornar tão insignificantes ao ponto de eles perderem a razão de existir.

28 Um exemplo é a iniciativa do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, que desenvolveu o projeto “Conselho na praça”.

29 Recebendo o Conselho uma dotação orçamentária, as receitas e gastos deverão ser divulgados para a comunidade. A sociedade deve ter acesso às contas do Conselho: o valor gasto com diárias, com vale-transportes etc.

Conclusão

A participação claramente não constitui um fim em si mesma. Ela tem de contribuir para elaborar vontades públicas, trazendo para o interior do aparato estatal as vozes, as demandas, as propostas da comunidade, enfim, a riqueza da sua conexão direta com os problemas cotidianos. E, por isso, não podemos nos esquecer dos efeitos colaterais da institucionalização da participação. Um ponto que fica negligenciado pelas abordagens teóricas é que ocorre um jogo duplo: se a participação pode permitir o controle do Estado, isso acontece sob a vigilância e o controle do Estado. Ao acomodar-se ao aparelho estatal, a sociedade civil passa a estar sujeita às rotinas, prazos e procedimentos, ficando sujeitas a controles jurídicos e administrativos³⁰ (Habermas, 1997). Se a participação informal é mais fluida e não está voltada diretamente para a decisão, de outro lado, por poder ser mais crítica e mais livre de amarras administrativas, pode apresentar a maleabilidade necessária para o maior amadurecimento das questões e para **mudar** nossa forma de **perceber e lidar** com os problemas sociais, o que é, afinal, a grande lição deixada pela sensação de desconforto diante da não-confirmação das expectativas de que eles poderiam ser resolvidos assim, simplesmente, por decretos legislativos.

Para ilustrar, termino lembrando uma passagem trazida por Mario Volpi(2000) ao relatar a mudança na compreensão acerca do tratamento a ser dispensado a crianças e adolescentes. Durante muito tempo, diz ele, vigorou no Brasil um regime de segregação do dito “menor”. A passagem da visão do “menor”, que devia ser reprimido e reintegrado pela via da ação estatal à sociedade para uma visão de “criança e adolescente” como sujeitos de direitos, críticos, e capazes de fazer escolhas, não vem se dando, e nem se dará, com um texto de lei. O ECA não inaugurou uma nova ordem na questão da criança e adolescentes, tal como a promulgação da

30 De acordo com Lúchmann: “Em um estudo sobre um dos mais atuantes movimentos sociais no Brasil, o Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo (MSZL/SP) Bógus (1998) analisa como, com a vitória dos Partidos dos Trabalhadores na cidade de São Paulo em 1988, importantes agentes do movimento foram “sugados” pela administração petista, enfraquecendo sobremaneira uma atuação mais crítica e combativa do movimento. Observa-se uma importante modificação ou ruptura no grau de autonomia e na definição de identidade do movimento, na medida em que o novo quadro administrativo, controlado pelas antigas lideranças do movimento passa a cobrar apoio total[...]”. (2002, p. 73).

Constituição de 1988 não inaugurou uma ordem do zero. É por isso que Mario Volpi diz que o Conselho de Direitos da Criança e Adolescentes é um dos agentes que têm a missão de, na **prática cotidiana**, buscar “consolidar esta transição paradigmática de uma doutrina de situação irregular, discriminatória, para uma doutrina de proteção integral e de defesa dos Direitos da Criança e dos Adolescente.” (idem, p. 31).

Essa é a missão, não apenas dos conselheiros, mas de cada um de nós: contribuir para dar curso a essa mudança de paradigmas em cada uma das políticas públicas, não apenas ocupando esses espaços, muito menos privatizando esses espaços. Mudar a idéia de direitos subjacente a elas, não sozinhos, não apenas com as entidades, mas fazendo dessa tarefa uma discussão pública. Institucionalizar a participação não pode significar desativar o debate público e as articulações mais amplas e informais da sociedade civil que alimentam, renovam e sustentam democraticamente a vitalidade dos conselhos. A prática capenga pode fazer com que muitos conselheiros desistam da participação (Bonfim: 2000, p. 64). “Sem realizar uma reflexão mais profunda, a comunidade, a associação de moradores ou o grupo que o eleger escolhe outro representante e assim vai tocando para frente”. (idem, p. 64). E tendência mais natural é ir mesmo “tocando para frente”; mas isso tem um custo que é perder a oportunidade de identificar os erros e as dificuldades para podermos aprender com eles e mudar. Inclusive para que sejamos capazes de ter responsabilidade o suficiente para não nos deixarmos render ao apelo dos “governos participativos” eleitoreiros.

Referências Bibliográficas

- ÁPPIO, Eduardo. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.
- ARATO, Andrew, COHEN, Jean. **Civil Society and political theory**. Cambridge: The MIT Press, 1994.
- ARATO, Andrew. **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil**: orientações para novas pesquisas *RBSC*, n. 27, ano 10, fevereiro de 1995.
- AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *In: Lua Nova*, n. 39, 1997.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. *In: CARVALHO, Maria do Carmo^a, TEIXEIRA, Ana Cláudia C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Pólis, 2000.
- BREAMAEKER, François E. J. de. **Os conselhos municipais existentes no Brasil**. IBAM. Rio de Janeiro, maio de 2001.
- BROSE, Markus. **Descentralização e good government**: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *Revista do Serviço Público*, ENAP, ano 53, n. 3, jul/set 2002.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira, COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Inovação institucional e accountability**: o caso dos conselhos setoriais. Paper apresentado no VI Congresso Internacional del CLAD sobre la

Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 novembro, 2001.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos: uma reflexão sobre os condicionantes de sua atuação e os desafios para sua efetivação *In*: Informativo CEPAM. **Conselhos Municipais das áreas sociais**. 2ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2002.

CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/IBAM, 1995.

CARVALHO NETTO, Menelick. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de Direito. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v. 3, p. 473-486, maio de 1999. Informativo CEPAM. **Conselhos Municipais das áreas sociais**. São Paulo: CEPAM, 1999.

COELHO, Vera Schattan P. **Os conselhos de saúde na cidade de São Paulo**. www.democraciaparticipativa.org. Acesso em dezembro de 2004.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação *In Revista Ciência & Saúde Coletiva*, III (1), 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (org) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2v.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**, Rio de Janeiro, 1997.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, SP : [s. n], 2002. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MOREIRA, Maria Tarquinia Vieira. Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. *In*: Informativo CEPAM. **Conselhos Municipais das áreas sociais**. 2ed. São Paulo:

Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2002.

MOURÃO, Laís de Almeida. Regimento interno: instrumento fundamental para o funcionamento dos conselhos *In*: Informativo CEPAM. **Conselhos Municipais das áreas sociais**. 2ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2002.

NORONHA, Rudolf. Avaliação comparativa dos conselhos municipais *In*: CARVALHO, Maria do Carmo A A, TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Pólis, 2000.

OLIVEIRA CATTONI, Marcelo Andrade de. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte, Mandamentos, 2002.

SANTANA, Solange Maria. O desafio dos conselhos de cidadania. Informativo CEPAM. **Conselhos Municipais das áreas sociais**. 2ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. DAGNINO, Evelina(org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo**. *In*: www.democraciaparticipativa.org.br. Acesso em dezembro de 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. **Cadernos Abong**, n. 15, julho de 1996.

_____. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? *In*: CARVALHO, Maria do Carmo A A, TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Pólis, 2000, p. 99-119.

MINISTÉRIO PÚBLICO, PODER JUDICIÁRIO E CONTROLE SOCIAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Hugo Cavalcanti Melo Filho

Introdução

Hoje, como ontem, a leitura dos jornais impõe-nos uma triste constatação: vivemos em um país mergulhado na corrupção generalizada, que contamina todas as esferas da administração, cujo povo perdeu, por completo, a crença na autoridade pública, na legitimação dos poderes políticos. Perdeu, o que é mais grave, o respeito pelas instituições.

É preciso que tenhamos a exata noção dos riscos que estamos correndo. Não basta que nos indignemos. A questão precisa ser discutida, rediscutida e enfrentada. O Estado democrático somente se pode basear nas instituições, porque são elas, segundo afirma Adam Przeworski, que garantem, com razoável margem de segurança, o equilíbrio dos interesses na competição democrática. Sem os compromissos institucionais, não se sustenta a democracia. E como crer no futuro do Estado brasileiro, numa perspectiva democrática, se a fé nas instituições encontra-se generalizadamente abalada?

É preciso, antes de tudo, que modifiquemos a nossa atitude. Até quando vamos adotar a cômoda desculpa de atribuir as nossas mazelas à índole do povo brasileiro ou à estrutura social e política? Os aspectos estruturais, isoladamente considerados, não podem ser levados à conta de causa de

tais problemas, conforme ensina Youssef Cohen. As transformações sociais e políticas decorrem, necessariamente, de decisões políticas deliberadas. Decisões que, em última análise, são nossas, derivam de nossas escolhas. Se assim é, não há como fugir à constatação de que somos os responsáveis pelo país que temos.

A verdade é que os brasileiros, malgrado demonstrações pontuais de poder de mobilização, deixam a desejar no que tange ao engajamento na luta por um modelo de Estado que possa, efetivamente, servir à cidadania. Para não se tornar vítima e cúmplice, o cidadão é quem deve providenciar a solução de problemas. Mas o que se verifica é o contrário. Há alguns anos, o jornal “Folha de São Paulo” publicou resultado de pesquisa em que 29% dos paulistas afirmaram preferir um político que ‘faz e rouba’ a um que é honesto, mas possuidor de menor capacidade de administrar. A pesquisa demonstra que a sociedade brasileira, em geral, permanece indiferente aos malefícios causados pela corrupção ou, quando muito, se preocupa com a corrupção que atinge no cotidiano.

A indiferença pode ser confortável, mas é abominável. Como Gramsci, devemos repudiar a indiferença. O que está em jogo é o fortalecimento da própria cidadania. E este, parece-me, é o cerne do problema da corrupção e de tantos outros que afligem nosso País: o brasileiro ainda não assumiu sua condição de cidadão.

Deonísio da Silva, em artigo publicado na Revista Veja, edição de 29/01/01, menciona que “o cidadão é uma figura historicamente recente. O conceito, de origem francesa (...) foi utilizado pela primeira vez em 1774 pelo relojoeiro, professor de música, político e escritor Augustin Caron de Beaumarchais. (...) Certa vez, processado por um conselheiro de Paris, dispensou o advogado e defendeu-se sozinho, ocasião em que disse estas palavras que depois se tornariam famosas: “Eu sou um cidadão; não sou banqueiro, nem abade, nem favorito, nem cortesão, nada daquilo que se chama uma potência; eu sou um cidadão, isto é, algo novo, imprevisto e desconhecido na França; eu sou um cidadão, quer dizer, aquilo que já devéis ser há 200 anos e que sereis dentro de 20, talvez”¹. Passados duzentos e trinta anos, parece que ainda não fizemos verdadeira a previsão de Beaumarchais.

¹ Cf. O brasileiro está na creche. Veja. São Paulo: Abril, 29.11.2001, p. 114.

O quadro da corrupção no Brasil

Ainda que a corrupção possa ser considerada endêmica em nosso País e a despeito da sensação de agravamento do problema a cada dia, dados da Transparência Internacional revelam que a nossa posição no *ranking* mundial vem melhorando, ano a ano. Em 1995, o Brasil foi considerado o 6º país mais corrupto entre 41 pesquisados, com uma nota de 2,70. Em 1996 ficou em 14º lugar entre 54 países pesquisados, com uma nota de 2,96. Em 1997, a sua nota já subiu para 3,56, sendo o 16º mais corrupto entre 52 países.²

Se compararmos a posição do Brasil com os demais países da América Latina, segundo dados de 1996 e 1997, concluímos que, em 1996, ficamos numa posição pior do que a Argentina, porém, já em 1997, esta posição se inverteu. Na sub-região, os melhores resultados ficaram com a Costa Rica e o Chile (22º e 23º colocações, com notas respectivas de 6,45 e 6,05). As piores colocações ficaram com a Colômbia (50º) e a Bolívia (51º)³.

No ano de 1998, o Brasil melhorou significativamente aos olhos dos avaliadores, ficando em 36º lugar, entre 52 países, com 3,56 pontos. Ainda assim, no *ranking* dos “mais honestos” publicado na edição de 27 de novembro de 2002 da Revista Veja, ocupávamos o triste 70.º lugar, entre 160 países, perdendo para Sri Lanka, Barein e Malauí, segundo dados do Growth Without Governance, 2002. Nos primeiros lugares, há muitos anos, encontram-se os países escandinavos, Holanda, Cingapura, Inglaterra e três ex-colônias britânicas (Nova Zelândia, Canadá e Austrália)⁴.

Os parâmetros utilizados para avaliar a posição de cada país são retirados de relatórios, pesquisas, estudos, entrevistas, chegando-se a um índice composto de vários fatores. Os resultados revelam que há uma relação direta, ainda que não absoluta, entre o nível de corrupção e o desenvolvimento econômico do país. Prova disso é o fato de países ricos como Estados Unidos e Japão não figurarem nas primeiras posições no *ranking* dos mais honestos. Por outro lado, países pobres como Nigéria,

2 Cf. AMISY NETO, Abrão e CHAMA JÚNIOR, Osmar. A corrupção está diminuindo no Brasil (Entrevista com David Fleisher). Transparência, Consciência e Cidadania, www.tcc-brasil.org.br (acesso em 15.8.05).

3 Idem, *ibidem*.

4 Cf. SALGADO, Eduardo. Corrupção produz pobreza. Veja. São Paulo: Abril, 27.11.02.

Bolívia e Colômbia figuram entre os primeiros no *ranking* da corrupção. Não se pode negar, então, que quanto mais miserável o país, mais será suscetível à corrupção.

Trata-se de um círculo vicioso, na medida em que a corrupção, naturalmente, produz efeitos devastadores na economia. Cruzando os dados das pesquisas já mencionadas, dois economistas do Banco Mundial, Daniel Kaufmann e Aart Kraay, concluíram que, por exemplo, o Brasil terá sua renda percapita reduzida em 75%, em oitenta anos, se houver agravamento do quadro de corrupção. De reverso, se nos colocássemos entre os dez países menos suscetíveis à corrupção (como Inglaterra e Canadá), multiplicaríamos por quatro, no mesmo prazo, nossa renda percapita (cerca de 14.000 dólares). Segundo Kaufmann, “a corrupção inibe as vendas das empresas, sem falar nos investimentos internos e externos. O combate à corrupção é um instrumento eficaz para fazer a economia crescer.”⁵

É claro que a qualidade das instituições é fator preponderante no desenvolvimento econômico. Como registra a matéria de Veja, “O dinheiro desviado pelo superfaturamento de obras públicas e pela sonegação de impostos faz falta para investir em infra-estrutura e saúde pública. Maracutaias como essas não apenas diminuem a arrecadação, mas também têm efeito devastador na criação de postos de trabalho. Estima-se que, em economias nas quais a corrupção tem padrão intermediário em termos internacionais – como é o caso do Brasil –, os investimentos sejam 2,6 pontos percentuais mais baixos que em nações com índice ético mais elevado, como no Chile. Neste ano, a consultoria Simonsen Associados entrevistou 132 executivos ligados à Câmara Americana de Comércio para saber que fatores desestimulam os investimentos produtivos no Brasil. A corrupção foi apontada como o terceiro maior obstáculo, atrás apenas dos impostos e do chamado custo Brasil. A corrupção cria concorrência desigual e clima de insegurança no meio empresarial. A crença, estabelecida pela prática, é a de que quem tem a maior chance de levar o contrato do governo não é a empresa mais competitiva e competente, mas aquela que molhou a mão da pessoa certa. Empresas de todos os tamanhos e setores inteiros da economia são prejudicados com essa distorção”⁶.

5 Idem, *ibidem*.

6 Idem, *ibidem*.

Pesquisa realizada pela Transparência Internacional, no Brasil, em 2002, consistente de entrevista com representantes de empresas e escritórios de advocacia, revelou que um terço dos entrevistados considera a corrupção fato comum no seu ramo de negócios. Um em cada três já recebeu pedido de pagamentos de propina para facilitar a concessão de licenças e alvarás. Metade das empresas já recebeu pedidos de propina em casos envolvendo impostos e taxas. Das empresas que participaram de licitações públicas, a metade recebeu pedidos de propinas⁷.

A compra de votos de parlamentares no governo Fernando Henrique Cardoso, as denúncias que envolvem o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, o suposto aliciamento de parlamentares para a base de sustentação do governo Lula, a cobrança de propinas por servidores públicos, flagrados em filmagens clandestinas, a intermediação de empresas de publicidade em empréstimos concedidos a partidos políticos, a distribuição clandestina de recursos entre líderes partidários, denúncias de corrupção nas administrações municipais e estaduais, no âmbito do Poder Judiciário, tudo leva a crer que o quadro não se alterou. Talvez as amplas possibilidades de atuação da imprensa, a atuação da Política Federal, de órgãos de controle do próprio Executivo e, especialmente, a ação do Ministério Público e do Poder Judiciário, venham a instaurar o processo de superação do atual quadro de corrupção, tarefa que, certamente, dependerá da determinação de várias gerações de brasileiros.

Causas da corrupção

Em sua tese de doutoramento, Raulino Jacó Brüning, Procurador de Justiça em Santa Catarina, sustenta que, partindo-se das “causas naturais” (imperfeições da natureza humana), se os padrões culturais e éticos da Nação propiciarem a corrupção, aumentarão as chances de sua prática. Se, além disto, existirem sérias injustiças sociais, mais se abrirão as portas à generalização do fenômeno. Se, nesse quadro, forem adicionados intransparência administrativa, autoritarismo, exclusão social dos negócios

7 Idem, *ibidem*.

públicos, centralização do poder e outras atitudes antidemocráticas, mais corrupção deverá ocorrer. Por último, se nesse processo cumulativo de causas forem incluídas inúmeras distorções no ordenamento jurídico, como penas inadequadas, lentidão nas investigações, congestionamento da Justiça, mecanismos procrastinatórios, ineficácia dos controles formais, impunidade e outras dificuldades à punição dos corruptos, sem dúvida, a corrupção torna-se-á endêmica e imune aos meios clássicos de controle⁸.

Parece-me ter razão o Professor Brüning. Com efeito, em certas circunstâncias, a natureza humana dará ensejo a práticas que não se coadunam com os padrões éticos desejados. A rigor, nunca foram exatamente aiosas as referências dos filósofos à natureza humana. Para Maquiavel, por exemplo, “os homens geralmente são ingratos, volúveis, simuladores, covardes e ambiciosos de dinheiro”⁹. Hobbes, por seu turno, afirma que, para alcançar seus propósitos, os homens “esforçam-se por destruir ou subjugar um ao outro, pela força ou pela astúcia, durante o tempo necessário”¹⁰.

Em um ambiente ética e culturalmente inadequado, encontrará o homem campo fértil para a prática de desvios de toda sorte, como a corrupção. Aliás, há quem enxergue a corrupção como questão eminentemente cultural. Marcelo Batlouni Mendroni, em artigo recentemente publicado, vai direto ao ponto:

“Vejo-a [a corrupção] como uma questão cultural. Somente através das próximas gerações poderemos atingir o nível baixo, não admissível, mas compreensível e tolerável daqueles países. É preciso, então, que todo cidadão brasileiro tenha acesso à educação de base, a condições de se tornar verdadeiramente um cidadão a ponto de conhecer e exercer os seus direitos e deveres. Sim, porque no Brasil somente uma pequena parcela dos cidadãos tem a exata consciência e, mais que isso, exerce efetivamente a sua cidadania.

Digo que se trata de um fator cultural porque, se não praticado, é, no mais das vezes, tolerado. Quantos vêem a corrupção acontecer, em sua

8 Cf. Corrupção: causas e tratamento. Transparência, Consciência e Cidadania. www.tcc-brasil.org.br (acesso em 15.8.05).

9 Cf. O Príncipe, cap. XVII.

10 Cf. O Leviatã, cap. XIII.

própria repartição pública, e não a entregam? Fazem vistas grossas. Fingem que não viram, afinal, o que eles têm a ver com isso? Depois, poderão ser perseguidos pelo corrupto. Se não provarem o que viram, serão, eles sim, punidos, ou pior, perderão o emprego. Mais que isso, pensam, e se o corrupto, ou os corruptos (corrupto e corruptor), forem pessoas violentas e vierem revidar e agredir a família? E se delatar, como confiar na ação das autoridades para uma investigação séria? Melhor “não mexer com isso”, concluem. E a corrupção campeia.”¹¹

Não há negar, por outro lado, que a abissal desigualdade social brasileira é elemento indutor da corrupção. Como visto, a miséria gera a corrupção, que acentua a desigualdade, num círculo vicioso. Além disso, a Administração Pública é opaca aos olhos da sociedade. Não há controle social das instituições. Em uma palavra: não se comportam os governantes segundo critérios de transparência e responsabilidade.

A tudo se somem o deficiente arcabouço normativo, a precária ação policial e a insatisfatória atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, que, a toda evidência, não vêm cumprindo o seu papel de forma adequada, aspectos que serão examinados adiante. O resultado é a impunidade, que estimula a reiteração das práticas ilegais.

Creio ser conveniente fazer referência a aspectos que se têm constituído em vias preferenciais da corrupção. Por exemplo, ninguém ignora que um dos grandes focos de corrupção no País é a possibilidade de financiamento privado de campanhas eleitorais. Os principais doadores são pessoas jurídicas que visam, antes, ao lucro e, por isso, não têm compromisso com qualquer ideologia, fato que praticamente impede uma conduta isenta do doador e do beneficiário.

Outro importante fator deve ser apontado: a vetusta prática do nepotismo. O familismo, que grassa em todas as esferas estatais, dá o tom patrimonialista à Administração e estimula a corrupção.

Por fim, não é demais mencionar a precarização do serviço público, a sub-remuneração de servidores, a privatização de serviços essenciais, dificultando, ainda mais, o controle social, e, em certa medida, a cumplicidade com servidores inescrupulosos, que deixam de ser punidos em virtude de posturas corporativistas.

11 Cf. Combate à corrupção já. Revista Jurídica Última Instância. www.ultimainstancia.ig.com.br

Enfrentamento do problema: o papel do Ministério Público

O Ministério Público atua como garante do regime democrático, por determinação expressa do artigo 127 da Constituição; “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Sua importância para a democracia real consiste em sua função precípua de fiscal da lei. Cabe ao Ministério Público provocar os órgãos do Estado e os particulares para que cumpram as leis, bem assim pedir a punição dos que não o façam. É, portanto, instituição essencial no combate à corrupção.

A experiência acumulada a partir de 1988 revela que o acréscimo de prerrogativas confiadas ao Ministério Público pela Constituição revelou-se adequado ao interesse social, a despeito das queixas relacionadas com supostos abusos de promotores e procuradores.

Com efeito, a disciplina do Ministério Público é um dos mais importantes avanços institucionais da Constituição de 1988. O fortalecimento da instituição decorre, diretamente, das regras fixadas na Carta de 1988: desligamento do Ministério Público Federal da advocacia da União, fortalecimento das garantias institucionais e funcionais do Ministério Público, análogas às da magistratura, exigência de concurso público, manutenção do caráter nacional da carreira.

No âmbito do Ministério Público Federal, observou-se o surgimento de investigações, processos e condenações contra pessoas e grupos jamais incomodados pela Justiça Criminal, com maior eficiência penal nos crimes financeiros, tributários, ambientais, econômicos, eleitorais, contra a administração pública, de lavagem de ativos, entre outros.

O choque inevitável do Ministério Público com os interesses das elites econômicas e políticas provocou reação desses setores, consistentes de mudanças legislativas, como a reintrodução do foro privilegiado pela Lei n.º 10.628/02, tentativas de introdução da denominada “mordaca”, redução da função investigatória, entre outras providências.

Todas estas dificuldades, aliadas à deficiência quantitativa de membros e servidores, as variadas formas de prescrição, baixa qualidade dos trabalhos de investigação, a legislação processual arcaica e estimulante da procrastinação e da má-fé processual, vem impedindo desempenho

plenamente satisfatório das funções ministeriais, com prejuízo direto do combate à corrupção.

Ainda assim, “não se pode negar a eficácia do Ministério Público contra os crimes de lavagem de dinheiro, dos abusos de autoridades e da corrupção. Casos como o do Juiz Lalau, Operação Anaconda, Assassinato de Celso Daniel, Combate aos Esquadrões da Morte, Máfia dos Combustíveis, Operação Uruguaí de Fernando Collor, Bar Bodega, Favela Naval (Diamema), Vereador Armando Mellão, Operação Gafanhoto, Máfia dos Fiscais da Receita Estadual no Rio de Janeiro, os escândalos da Sudam e do ex-prefeito de Londrina Antônio Belinati, as remessas ilegais de dólares atribuídas ao ex-prefeito Paulo Maluf, Improbidade Administrativa no BACEN, CC5, Chacina da Rodovia Castelinho, Vereadores de Embú e outros, são exemplos de ação do Ministério Público em defesa do interesse nacional”, afirma Ivan Kardec¹².

Para o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público, impõe-se a preservação de sua competência investigatória, matéria hoje submetida ao Supremo Tribunal Federal, para que não se revogue, no Brasil, o modelo adotado em quase todos os países ocidentais, que autoriza a investigação criminal pelo Ministério Público, do que são exemplos França, Alemanha, Itália, EUA, entre outros.

Urge a ampliação dos quadros de promotores e procuradores, além da reestruturação dos quadros de servidores; aperfeiçoamento material da instituição, especialmente no Estados; reforma da legislação processual. É, igualmente, imprescindível que se assegurem a autonomia administrativa da instituição e a plena independência funcional de seus membros.

Por fim, a atuação do Ministério Público, nessa seara, pode ser otimizada com a formação de convênios, como o firmado entre a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal, em 2004, que ampliou a articulação, integração e intercâmbio das instituições, agilizando as providências a serem adotadas em decorrência das ações de fiscalização e controle da CGU¹³.

12 Cf. Investigar é preciso. NBB n.º 50, p. 3, www.unamibb.com.br (acesso em 15.8.05).

13 Pela parceria, cabe à Controladoria-Geral da União, em caso de indício de ilícito criminal ou de improbidade, encaminhar as constatações à Procuradoria (MPF). Havendo ameaça de lesão ao patrimônio público, a Controladoria, independentemente de solicitação, deve remeter cópias dos relatórios de auditorias ordinárias

Enfrentamento do problema: o papel do Judiciário

No que respeita à atuação do Poder Judiciário no combate à corrupção, dois aspectos devem ser examinados. Primeiro, o da corrupção que se manifesta no âmbito do Poder. Segundo, a independência dos juízes e tribunais no julgamento de ações que envolvam a prática da corrupção.

Quem poderá negar a existência, no Judiciário brasileiro, de indivíduos (uma minoria, ainda assim inaceitável, em se tratando de juízes) indignos da toga que envergam? Quem ignora a ocorrência de casos inadmissíveis de nepotismo e corrupção. Ora, em tempos de miséria, desemprego e corrupção, o Judiciário brasileiro é chamado a atender às demandas disso decorrentes. E se a estrutura do poder apresenta vícios, o próprio Estado de Direito estará ameaçado.

O modelo de magistratura a ser construído em nosso País constitui grande desafio, principalmente se considerarmos o nosso modelo de Estado. Demanda determinação, coragem e desprendimento. Já é hora de avançarmos dessa situação híbrida entre os modelos denominados por Eugênio Zaffaroni de empírico-primitivo e técnico-burocrático, em direção ao modelo democrático de magistratura, em permanente construção.

Caracteriza-se o atual modelo brasileiro – e aqui utilizo as observações genéricas de Zaffaroni – pela existência de nepotismo, escolha acentuadamente política para os tribunais, nível de serviço precário, ausência de grandes discussões jurídicas, juiz de perfil neutro e legalista, pouco politizado e engajado eticamente, com independência apenas formal, alto apego à jurisprudência estandarizada. Em nosso modelo, sobrepõem-se a submissão administrativa aos superiores hierárquicos, controle funcional verticalizado, baixo rendimento operacional, carência de segurança jurídica, cultura jurídica positivista-legalista, pouco estímulo para as

ou extraordinárias ao MPF. Quando solicitada, a CGU também deve fornecer ao Ministério Público informações e documentos, tendo em vista a responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes causadores dos danos aos bens, valores e direitos do patrimônio público.

Ao Ministério Público Federal cabe requisitar informações e documentos necessários à responsabilização civil e criminal dos agentes causadores de danos aos bens, valores e direitos do patrimônio público. O MPF deve também apurar os ilícitos praticados contra a administração pública e propor ações penais, cíveis ou administrativas, bem como acompanhar sua instrução, desenvolvendo todas as medidas processuais necessárias, além de fornecer as informações solicitadas pela Controladoria para instrução de processos em tramitação. Cf. Convênio com Ministério Público fortalece fiscalização do CGU. Em questão, n.º 157, 19/02/04, www.brasil.gov.br/emquestao/eq157.htm (acesso em 15.8.05).

evoluções científicas, ausência de confiança no Judiciário. Embora tenha na magistratura técnica o seu ponto forte, é estruturado de forma exageradamente burocrática, hierarquizada. Os juizes são selecionados por concurso público, mas não existe grande preocupação com sua experiência profissional. Há pouca sensibilidade para as desigualdades sociais, morosidade marcante, pouca afeição ao controle de constitucionalidade, relativa segurança jurídica, órgãos diretivos eleitos pela cúpula dos tribunais e critérios promocionais discutíveis.

O modelo democrático contemporâneo a ser construído parte da seleção técnica dos juizes, mas introduz aprimoramentos democráticos nos mecanismos seletivos. Como refere Luiz Flávio Gomes, reduz o formalismo, confere primazia ao controle de constitucionalidade das leis, com ênfase para o controle difuso. Nele, o juiz é politizado, engajado eticamente, tem nítida preocupação com os direitos fundamentais, é pouco burocratizado e tem independência real. Há suficiente segurança jurídica, estabilidade jurisprudencial, bom funcionamento institucional, respeito à legalidade e à constitucionalidade, voto igualitário do juiz, des-hierarquização.

Para ser democrática e independente, a magistratura precisa ser transparente nas suas ações, lutar pela ampliação do acesso à Justiça, melhorar a qualidade do seu serviço, ser confiável, lutar contra a corrupção, o corporativismo e o nepotismo.

Por outro lado, sobreleva o papel do Judiciário no combate à corrupção. Conforme observou Tocqueville (1998:117), “num povo livre, como os americanos, todos os cidadãos têm o direito de acusar os funcionários públicos diante dos juizes ordinários e todos os juizes têm o direito de condenar os funcionários públicos, a tal ponto a coisa é natural”.

Certamente, na existência de um Poder Judiciário independente, não sujeito a interferências do Poder Político, a democracia flui de forma regular, eis que assegurada a efetiva proteção dos direitos fundamentais. E, de outro lado, porque estará garantido o controle dos poderes públicos.

Segundo O’Donnell, em um sistema legal democrático, todos os Poderes estão sujeitos à autoridade legal dos outros Poderes (1999:619). À possibilidade de existência de agências estatais legalmente autorizadas a atuar nos casos de ações ilegais ou omissões de outros agentes do Estado (1998) denomina-se indisponibilidade do sistema legal para os governantes, *ou horizontal accountability* (1999:641).

É claro que entre tais agências prepondera o papel dos tribunais, porque “não é conceder um privilégio particular aos tribunais permitir-lhes punir os agentes do poder executivo, quando violam a lei. Seria tirar-lhes um direito natural proibir-lhes fazê-lo”. (Tocqueville, 1998:117).

Se a responsabilização dos agentes públicos, existente em qualquer democracia, pela via das eleições livres e justas, com a exclusão daquele que procede mal, revela-se insatisfatória, porque realizada posteriormente ao cometimento dos atos passíveis de repreensão, outros mecanismos deverão ser adotados para um efetivo controle dos poderes políticos. Ainda que se admita, com O’Donnell, que a *horizontal accountability* não é fruto de agências isoladas, mas de uma rede de agências, não se pode negar o protagonismo do Poder Judiciário nessa atuação, porque a ele é atribuída, constitucionalmente, tal função.

Também aqui, para bem desempenhar o papel de controle do Poder Político, repelindo os abusos do Executivo e do Legislativo, pressupõe-se a independência judicial dos magistrados. Sem ela, não se efetiva qualquer controle. Parece evidente que não se pode garantir a atuação efetiva do Judiciário, na responsabilização de agentes públicos, na perspectiva da inexistência de independência judicial, notadamente se decorre da ingerência política na escolha de magistrados, se a responsabilização estiver a cargo de juízes tendentes ao agradecimento aos que promoveram sua nomeação.

Este quadro permite a perpetuação de um Estado com fraca ou intermitente responsabilidade horizontal, deficiente na salvaguarda de direitos e liberdades, e tendentes à existência de “poderes essencialmente incontroláveis que poderiam anular de modo unilateral esses direitos e liberdades”. (O’Donnell, 1999:641).

Assim é que a independência judicial, no Brasil, se encontra sob permanente ameaça, em virtude dos métodos de recrutamento dos integrantes da magistratura brasileira, a partir do segundo grau de jurisdição, que, por isso, está a merecer profundo repensamento.

Conclusões

Vive-se, no Brasil, num quadro de corrupção endêmica, que ameaça a legitimação dos poderes e o respeito pelas instituições, fato que decorre do déficit de cidadania da população e que põe em risco o próprio Estado democrático.

Embora pesquisas revelem que, nos últimos anos, a corrupção tem diminuído, o sentimento generalizado é o de que ela se encontra enraizada no Estado brasileiro, sendo considerada corriqueira entre os empresários, cuja maioria já recebeu propostas de propina para a prestação de serviços públicos, isenção de impostos e participação em licitações. Somam-se a tais práticas denúncias de compra de votos de parlamentares, financiamento ilegal de partidos políticos e campanhas eleitorais, distribuição clandestina de recursos entre líderes partidários, de corrupção nas administrações municipais e estaduais, no âmbito do Poder Judiciário, que estão a justificar nossa triste posição no *ranking* da corrupção.

Podem ser apontadas como causas da corrupção as imperfeições da natureza humana, os padrões culturais e éticos construídos pela sociedade, desigualdade social, opacidade administrativa e centralização do poder, além dos defeitos no arcabouço legislativo, anacronismo processual, precariedade das investigações, morosidade do Judiciário e impunidade.

O Ministério Público é instituição essencial no combate à corrupção. O seu fortalecimento constituiu um dos mais importantes avanços institucionais da Constituição de 1988 e possibilitou o surgimento de investigações, processos e condenações nos crimes financeiros, tributários, ambientais, econômicos, eleitorais, contra a administração pública, de lavagem de ativos, entre outros. A atuação do Ministério Público enseja zona de atrito com o poder econômico e com o poder político, provocando reações como a reintrodução do foro privilegiado, tentativas de introdução da denominada “mordaca”, eliminação da função investigatória etc., providências que, somadas a outros problemas estruturais, terminam por impedir o adequado desempenho das funções ministeriais, com prejuízo direto do combate à corrupção. O aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público pressupõe a preservação de sua competência investigatória, a ampliação dos quadros de promotores e procuradores, aperfeiçoamento material da instituição, reforma da legislação processual e, principalmente,

a garantia da autonomia administrativa da instituição e independência funcional de seus membros.

A atuação do Poder Judiciário no combate à corrupção deve ocorrer em duas vertentes: a eliminação da prática no âmbito do próprio Judiciário e o resguardo da independência interna e externa da magistratura na apreciação dos casos de corrupção que lhe são submetidos. Para isso, impõe-se a transformação do modelo de magistratura, avançando-se no sentido de um modelo democrático, marcado pela politização, engajamento ético e independência real do juiz. Por outro lado, não se pode negar o protagonismo do Poder Judiciário no controle e punição dos agentes públicos, papel que só pode ser bem desempenhado assegurando-se a independência judicial dos magistrados. A independência do juiz no ato de julgar é ameaçada pela ingerência política na escolha de magistrados, cujos critérios estão a exigir urgente reformulação.

Referências Bibliográficas

- COHEN, Youssef. **Radicals, Reformes and Reactionaries**. The prisoner's Dilema and the collapse of democracy in Latin America, pp. 01-46.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo. EDUSP, 1997.
- GOMES, Luiz Flávio Gomes. **A dimensão da magistratura no Estado Constitucional e Democrático de Direito**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1997.
- O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability in New Democracies*. Journal of Democracy. Washington, Vol. 09, n.º 3, jul/1998. pp. 112-126.
- _____. Teoria Democrática e Política Comparada. DADOS. **Revista de Ciências Sociais**. Vol. 42, n.º 04, Rio de Janeiro, 1999, p. 577- 654.
- PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos**. CEBRAP, n.º 9, jul./1984. pp. 36-46.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo. Martins Fontes, 1998.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1995.

O PAPEL DA SOCIEDADE NAS INSTÂNCIAS LOCAIS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

Francisco Fernando de Morais Meneses Filho

Introdução

O ser humano é uma trindade: corpo, mente e espírito. Nessa natureza complexa, os psicólogos têm detectado uma série de necessidades, alusivas ao físico, ao intelecto e à alma. Tais necessidades estariam organizadas em escalões ascendentes, abrangendo desde os anseios mais básicos do homem (necessidades fisiológicas), até os mais sublimes, como as necessidades de auto-estima e de auto-realização.

De acordo com os seus graus de evolução e com os meios sociais onde estão inseridos, os indivíduos apresentam níveis diversos de satisfação. Assim, segundo Tania Zagury (tendo por base a classificação do psicólogo americano A. H. Maslow¹ são as necessidades humanas são classificadas da seguinte maneira:

NECESSIDADES FISIOLÓGICAS – Neste patamar, o homem equipara-se aos animais, precisando de alimentar-se, de beber, de dormir, de relacionar-se sexualmente. Trata-se de necessidades muito poderosas,

1 V. ZAGURY. Tânia. Limites sem trauma. 74ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. pp. 87/88.

especialmente porque, se o indivíduo é delas privado, pode, em alguns casos, chegar à morte.

NECESSIDADES DE SEGURANÇA – Aqui, igualmente, não se distingue, em termos substanciais, o homem dos seres irracionais. É que aqueles, da mesma forma que estes, procuram, até instintivamente, evitar qualquer dano à sua pessoa ou à sua prole;

NECESSIDADES DE AMOR E DE AFETO – Além do instinto sexual (fisiológico), o ser humano (mesmo o de ímpeto mais violento) possui a necessidade de ser amado, de ser querido.

NECESSIDADES DE RECONHECIMENTO E DE PRESTÍGIO – O indivíduo, mais que afeto, necessita de amor-próprio, de auto-estima. É que o homem, para evoluir, tem de reconhecer e ver reconhecidos os seus valores e as suas virtudes.

NECESSIDADES DE AUTO-REALIZAÇÃO – Aqui, o homem busca desenvolver completamente suas potencialidades. Quando atinge tal nível, a pessoa tende a ser mais autônoma e menos escrava das necessidades físicas e sociais. Ocupa-se, portanto, de questões mais abrangentes, capazes de envolver toda a sociedade. Neste patamar, o ser humano seria mais altruísta e mais desenvolvido espiritualmente.

A pergunta é: como atender-se a todas essas necessidades? Como se desenvolverem todas essas potencialidades?

Só há um meio: convivendo-se em uma sociedade minimamente orientada por normas de conduta que possibilitem sacrifícios pessoais em nome da coletividade. Cria-se, então, o Estado e, com ele, o centro de poder político.

Do sistema político: forma de Estado; forma de governo; regime de governo e regime político

Para se compreender o grau de evolução social e política de um povo, é interessante avaliar-se como está distribuído o poder, o modo como é transmitido, a forma como é controlado e o acesso do povo a ele. Daí se falar em sistema político.

Antes de mais nada, todavia, faz-se necessário compreender-se o que é poder.

Para se evitarem maiores digressões, arrisca-se uma definição pessoal, que, na realidade, abrange não somente uma relação entre governante e governados; mas, também, relações entre pais e filhos; patrões e empregados, mídia e telespectador etc. Em sendo assim, pode-se dizer que *poder* é a capacidade que possui uma pessoa ou um grupo de pessoas de determinar ou, pelo menos, de influenciar (significativamente) condutas humanas.

Desta forma, quando se fala de sistema político, está-se referindo às relações ou às implicações do poder na vida do povo.

Assim, quando se quer saber onde se encontra o poder em um Estado, utiliza-se a nomenclatura *forma de Estado*, especificando tratar-se de um ente centralizado (poder unificado) ou federado (poder distribuído). Quando se quer saber se o poder é transferido hereditariamente (monarquia) ou temporariamente (república), fala-se em forma de governo. Se se avalia a forma de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, está-se apreciando o regime de governo: presidencialismo ou parlamentarismo. Por fim, na apuração do acesso do povo ao poder, utiliza-se a categoria regime político, cujas espécies são regimes democrático (indireta, semi-direta e direta) e não democrático².

No caso do Brasil, está-se diante de um Estado Federado (forma de Estado), de natureza republicana (forma de governo), regido pelo presidencialismo (regime ou sistema de governo) e de democracia indireta (regime político). É que, apesar de, geralmente, a participação popular dar-se através de representante eleitos, também há instrumentos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular).

² A respeito de Sistemas Políticos, consultar CAPEZ, Fernando. Direito Constitucional. 14ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005. pp. 33 a 37.

Do nível da democracia e da cidadania no Brasil

Embora a classificação formal do sistema político brasileiro possa dar alguma noção de como se comporta o poder no País, só se pode ter uma visão mais precisa da realidade com uma análise concreta e próxima do comportamento dos cidadãos.

De fato, deve-se verificar a conduta da população, apurando-se que tipos de necessidades os brasileiros buscam satisfazer por meio do Estado. Estariam satisfeitos com um Estado que se limita a atender a necessidades básicas (v.g., segurança), ou exigem, ativamente, a satisfação de anseios mais nobres (v.g., educação e saúde de qualidades, fiscalização dos atos administrativos; conservação do meio ambiente)?

Considera-se, com a devida vênia aos que entendem o contrário, que a sociedade brasileira, notadamente no Estado do Maranhão, vem apresentando necessidades referentes aos níveis mais elevados de progresso cidadão.

A asserção, no primeiro momento, pode parecer demasiadamente otimista. Afinal – poder-se-ia argumentar – vem-se presenciando (mormente através da mídia) escândalos de toda a ordem. A corrupção, a violência e a miséria invadem a TV, o rádio, a internet, as revistas e os jornais. As mortes do narcotráfico ultrapassaram os limites das favelas e atingem, inclusive, as famílias mais afortunadas. Os desmatamentos, as queimadas e a caça criminosa destroem as ricas fauna e flora brasileiras. As notícias de propina e de tráfico de influência nos mais altos setores do Poder Público chamam a atenção. A educação e a saúde de qualidade são, para muitos, inalcançáveis. Por fim, a economia do País ainda aposta no instável sistema de monoculturas e de benesses ao sistema financeiro, colaborando para robustecer a concentração de rendas e o fosso que separa a classe rica dos miseráveis.

Então, pergunta-se: onde está o progresso?

O progresso está na revolução cultural promovida por entidades sindicais e associativas, pela Fundação Konrad Adenauer, pelo Ministério Público, pela AMPEM, pela Associação de Magistrados, pelo Instituto do Homem,

pela Escola de Formação de Governantes e por tantas outras. Aqui estão sendo firmados os verdadeiros alicerces da cidadania maranhense.

Com efeito, o genuíno progresso tem de ser construído, de maneira paulatina, na mente e no coração de cada homem e de cada mulher do Estado do Maranhão e do Brasil. Não se imagine que os ideais democráticos serão consolidados impositivamente, por meio de leis ou de atos administrativos. Aliás, a história já demonstrou que mesmo os golpes de Estado e as revoluções armadas trazem, tão-somente, uma efêmera e falsa idéia de mudança. Na realidade, muitas vezes, mantêm-se no poder os mesmos poderosos, os quais, com grande oportunismo, levantam a bandeira da revolução logo que verificam que os clamores por mudança atingiram níveis insustentáveis.

Para se ratificar a idéia, basta lembrar-se de que, no Brasil: I) o grito de independência foi emitido por um integrante da família real portuguesa; II) a abolição da escravatura foi assinada por uma princesa real; III) a proclamação da República foi dirigida por um Marechal do Império; IV) a chamada Revolução de 1930 foi coordenada pela classe dominante; V) mesmo com o fim da ditadura, mantiveram-se no poder (e, o que é mais grave, eleitos pelo povo) vários poderosos construtores e coordenadores do regime militar.

Agora, todavia, as próprias bases democráticas unem-se na busca de mudança. Não uma mudança repentina; não uma transformação milagrosa ou imposta por um grupo pretensiosamente sábio; mas uma modificação que se põe a trilhar um caminho gradual, com a formação educacional e ética do povo e mediante fóruns contínuos de debate. Aliás, é a própria sociedade que, mediante discussões, cursos, palestras e denúncias, busca encontrar as soluções para as problemáticas que a assolam.

Por isso, esclareça-se: se há mais escândalos sendo transmitidos pela mídia, tal ocorre justamente porque o grau de indignação e de cidadania do povo está muito maior. Aí está, portanto, mais uma prova do progresso cultural do País – fato que não implica dizer, obviamente, que inexistam vários desafios a enfrentar.

Dos comitês 9840: legítimas instâncias de controle social

Já na Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular era prevista como instrumento de democracia direta a ser utilizado pelos cidadãos brasileiros. Contudo, somente em 28 de setembro de 1999, veio a lume a lei federal n. 9.840, a qual inseriu o art. 41-A na lei das eleições (n. 9.504/97). O primeiro texto legal de iniciativa popular decorria de mais de um milhão de assinaturas de eleitores e surgia a partir de um movimento coordenado pela sociedade civil (especialmente pela CNBB). A lei trouxe a possibilidade de cassação imediata do registro ou do diploma do candidato que comprasse voto, além de previsão de multa para ele.

O art. 41-A vem, desde então, revolucionando a doutrina e a jurisprudência eleitorais em todo o País. Todavia, em nenhum ente federativo parece ter havido melhor ressonância social do que no Estado do Maranhão (embora, lamentavelmente, não se possa dizer o mesmo no que tange à esfera judicial em segunda instância).

Com efeito, já no decorrer das eleições municipais de 2000, formou-se um grupo de promotores e de juízes eleitorais, os quais buscaram dar efetividade à recente norma. Para tanto, mister se fazia conscientizarem-se os eleitores da munição jurídica de que dispunham. Em sendo assim, realizaram-se inúmeras palestras, audiências públicas e comícios (nas vias públicas), cujos protagonistas eram membros do Ministério Público e da Magistratura, bem como integrantes de igrejas e de movimentos sociais. Nos *showmícios*, amiúde, tem-se chegado a um público maior do que o de coligações partidárias.

No primeiro momento, os comícios da cidadania foram não só desestimulados, como veementemente criticados por membros do Ministério Público e da Magistratura reacionários, os quais viam com desconfiança essa atitude cidadã. Alegavam alguns que um comportamento desse jaez era típico de quem buscava evadir-se de trabalhos processuais. Outros, com crítica mais ardente, asseveravam tratar-se de um movimento de típico interesse eleitoreiro e, não, político-democrático.

A persistência e a seriedade das audiências públicas garantiu a vitória da democracia. O resultado de tais eventos não poderia ser melhor. Nos anos de 2000, 2002 e 2004, o número de promotores e de juízes que abraçaram a causa cresceu surpreendentemente.

O mais importante é que, a partir de tal movimento, o Ministério Público e o Judiciário maranhense estimularam a criação de vários comitês 9.840 – dando ênfase ao movimento já iniciado pela CNBB.

A partir de então, cidadãos passaram a se reunir em entidades informais de fiscalização eleitoral e administrativa. Os comitês, destarte, vêm-se consolidando como legítimas instâncias de controle social, cujo objetivo precípua consiste na busca de conhecimento, para, em seguida, aplicá-lo na mudança da sociedade.

Dos novos mecanismos de controle

À vigência da lei 9.840/99, vieram-se unir a lei complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a lei n. 10.257/02 (Estatuto da Cidade).

Os dois novos textos legais trouxeram à baila importantes mecanismos de controle da sociedade sobre a Administração Pública.

Na realidade, a mais substancial modificação trazida pelos mencionados diplomas legislativos reside no plano dos princípios. De fato, pelas supracitadas leis, colocou-se em evidência, no ordenamento jurídico, a idéia de uma necessária democracia substancial, em contraposição à mera democracia formal.

Desde 1988, a Constituição Federal já previa que as contas alusivas à Administração municipal deveriam ficar, anualmente, disponíveis aos contribuintes durante o período de sessenta dias.

Naquela época, muitos gestores públicos (especialmente prefeitos e governadores) alegavam que o acesso da comunidade aos documentos da Administração só poderia ocorrer após a emissão de parecer prévio dos tribunais de contas. Em suma, a publicidade dos atos do governo estaria plenamente satisfeita com a remessa dos documentos à Corte de Contas.

Ora, muitas vezes, os tribunais de contas levavam anos para a apreciação dos documentos. Em sendo assim, não raramente, quando o parecer prévio era apresentado à Câmara, a comunidade sequer tinha noção dos fatos a que se referiam. Além disso, como o cidadão não tinha (e, de regra, ainda não tem) acesso aos documentos públicos, a Corte de Contas não recebia

denúncias locais e terminava por emitir juízo apenas formal e contábil, sem exame efetivo dos acontecimentos. Em suma, o mais corrupto dos gestores poderia ter as contas aprovadas tranqüilamente, bastando, para tanto, que tivesse consigo uma excelente equipe de contabilidade.

Ora, tal publicidade meramente formal não interessa à comunidade. Mister se faz que, de fato, o cidadão comum saiba todos os passos da Administração, que é pública.

Pois bem, é cediço que as normas do Direito devem ser modificadas e reinterpretadas na medida dos interesses da sociedade. Nesse diapasão, surgiu a lei de responsabilidade fiscal, que inseriu o princípio da transparência na gestão pública (leia-se: publicidade efetiva dos atos administrativos). Para tanto, trouxe, uma série de mecanismos de controle social, dos quais os principais são: **I**) disponibilidade (na Câmara e na Contadoria) de toda a documentação pública apresentada às Cortes de Contas (v. art. 49, da LRF); **II**) exigência de audiências públicas quadrimestrais (nos meses de maio, de setembro e de fevereiro), para demonstrar-se o cumprimento das metas fiscais previstas na LDO (v. art. 9º, §4º, da LRF); **III**) publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (até 30 dias ao final de cada bimestre) e do Relatório da Gestão Fiscal (até 30 dias ao final do quadrimestre ou do semestre, a depender do número de habitantes do município) - v. art. 52 a 54, da LRF; **IV**) a elaboração, a aprovação e a publicação de orçamentos-participativos, englobando-se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (v. art. 48, LRF e 44, do Estatuto das Cidades).

O giro principiológico (sob influxo da LRF e da Emenda Constitucional 19) também passou a exigir melhor rendimento das receitas públicas. Urge que, além de legal, a Administração seja legítima; além de planejar-se financeiramente, tem de ter prudência fiscal; além de moral, tem de ser eficiente. Em suma, o administrador público passa a ser responsabilizado não só quando age de forma ilegal; mas, também, quando não atinge um bom resultado esperado pelos cidadãos. Assim, fala-se não somente em responsabilidade, mas de “responsividade” (responsabilidade e eficiência).

Da constituição e da preparação das instâncias locais de controle

Tendo-se constatado que a sociedade brasileira atinge expressivo grau de evolução política e considerando-se que já existem, no ordenamento jurídico, leis suficientes para assegurar o controle social, surgem, naturalmente, os questionamentos: por que a fiscalização dos atos de governo pela comunidade ainda ocorre de maneira bastante tênue? O que fazer-se para, efetivamente, implementarem-se os mecanismos de controle? Quais os desafios para a qualificação de agentes comunitários, em especial nas instâncias municipais? Como pode agir a sociedade nas instâncias locais de participação e controle?

Sobre tais questionamentos é que se passará a discutir.

O povo na reconstrução da auto-estima: diagnóstico sobre o psíquico do cidadão

Não obstante as indiscutíveis conquistas da cidadania brasileira, há de se reconhecer que a passividade e o pessimismo ainda contaminam um sem-número de pessoas.

Ora, para se modificar o *status quo*, o cidadão tem de acreditar no processo de mudança. Aliás, a crença nos resultados a que almeja constitui o principal combustível para a cidadania. Não existe legítimo cidadão, se este se encontra despedido de confiança.

O problema é que a auto-estima do brasileiro é destruída desde os seus primeiros anos de vida, especialmente se integra um dos mais humildes rincões nordestinos.

Para se ratificar a idéia, basta que se lembre de que as crianças costumam questionar todo o mundo que as cerca. As suas frases, em geral, são povoadas de perguntas, cujos conteúdos embaraçam a maioria dos adultos.

Em reação, os pais e muitos professores costumam reprimir esse impulso para a sabedoria – fato que, amiúde, leva ao sepultamento de uma incipiente alma filosófica.

O mais grave é que, no lugar do filósofo, surge, quase sempre, um ser humano apático, resignado com as injustiças e impossibilitado de crer em si mesmo. Em suma, substitui-se o gérmen da cidadania pelo vírus da pusilanimidade, dando-se ênfase à ideologia somente benéfica aos corruptores do sistema.

Como se não bastasse, o comportamento de muitos agentes públicos robustece a idéia de incapacidade no espírito do cidadão. Aliás, algumas condutas ilegais da Administração, embora costumem passar até desapercibidas, produzem um sinistro efeito ideológico.

A respeito, é interessante lembrar-se de que vários edifícios públicos (incluindo-se fóruns), em todo o Estado (e em todo o País), recebem nomes de autoridades – tudo em flagrante desrespeito ao princípio da impessoalidade na Administração Pública e em direta violação ao art. 37, §1º, da Constituição Federal.

À primeira vista, condutas como essas parecem não surtir repercussão nenhuma. Contudo, se bem se observar, entender-se-á o porquê de muitos cidadãos tratarem o patrimônio público com indiferença. É que, na prática, sempre lhes foi transmitida a noção de que o Município, o Estado ou o País pertencem a um determinado grupo político. Como consequência, torna-se impossível a muitos brasileiros a compreensão de que o desfalque ao erário implica prejuízos ao seu patrimônio.

Da necessidade de qualificação dos agentes comunitários

Diante do evidente diagnóstico acima exposto, é óbvio que o primeiro grande desafio em prol do controle social diz respeito à promoção de mudanças nos valores da comunidade. Há de se trabalhar para reverter a baixa auto-estima desenvolvida ao longo do berço familiar.

O mais interessante sobre esse processo de reeducação é que ele deve ocorrer de maneira gradual, a partir do desenvolvimento de uma relação de confiança entre o reeducador e a comunidade.

Explica-se melhor

Imagine que um cidadão, investido da melhor boa-fé e dotado de um espírito altamente politizado, passe a residir num pequeno município do Brasil, onde o coronelismo eleitoreiro impere há anos. Imagine que tal

cidadão, em lá chegando, passe a constatar um sem-número de irregularidades. Imagine que este cidadão, sozinho, passe a delatar o principal chefe político da região, levando as ilicitudes ao conhecimento da Justiça.

O que, provavelmente, há de acontecer?

A população quase toda se rebelará contra o recém-chegado, enquanto o chefe político se tornará mártir na região, garantindo o seu poder por mais dezenas de anos. E, quanto à parcela mais consciente do referido município, como não houve uma prévia educação cidadã, manter-se-á inerte, tentando resignar-se com o caos a que está sujeita a Administração pública.

Aliás, o mesmo costuma ocorrer quando a Justiça Eleitoral finalmente cassa um chefe político. Na eleição seguinte, ainda que o cassado apóie um “ilustre desconhecido”, terá, muitas vezes, vitória certa.

Repita-se: sem educação do povo, todas as sementes de cidadania serão inúteis, pois tentarão germinar em solo estéril.

Desta forma, antes de tudo, é imprescindível o fortalecimento de cursos de capacitação de agentes comunitários em todo o Estado. Tais cursos, obviamente, terão de ter forte conteúdo cognitivo; mas, principalmente, terão de ser capazes de inserir, nos cidadãos, um verdadeiro processo de reeducação política.

Pela unificação na metodologia dos cursos de qualificação

Desde logo, diga-se não se desconhecem os maravilhosos caminhos trilhados por inúmeras entidades no Maranhão. Muitas delas vêm-se preocupando em formar e em informar os cidadãos.

Afigura-se importante, todavia, buscar-se, dentro do possível, a unificação na metodologia de tais cursos, inclusive mediante a expedição do diploma conjunto de formação cidadã.

Outro aspecto que merece destaque é a necessidade de que os cursos de capacitação formem pessoas relativamente autônomas. Para tanto, considera-se imprescindível prepararem-se os cidadãos, os comitês de cidadania e até os vereadores municipais, para redigirem (adequada-

mente) ofícios, artigos para jornais, convites para audiência públicas e representações sobre irregularidades de que tenham notícia. Além disso, reputam-se também de grande valia cursos básicos de oratória. Afinal, o que se pretende é a formação de verdadeiros fiscais do patrimônio público, parceiros qualificados e permanentes do Ministério Público.

Por fim, esclareça-se que um curso dessa natureza só terá bom êxito a partir do compromisso de várias entidades educacionais, como a UEMA, a UFMA e a Escola de Formação de Governantes.

Do papel do cidadão nas instâncias locais de participação e controle

Na medida em que se for munindo dos conhecimentos necessários, o cidadão colaborará, de maneira mais eficiente, com as instâncias locais de controle social. Com efeito, na medida em que se qualifica, o indivíduo compreende a dimensão das atribuições do delegado de polícia, do promotor de justiça, do juiz de direito, da Câmara Municipal, dos conselhos de políticas públicas, das associações, dos sindicatos, dos comitês de cidadania e de tantos outros segmentos de controle do erário.

Aliás, na omissão de quaisquer desses órgãos, o cidadão e as demais instâncias locais saberão que medida tomar, realizando, em concreto, as lúdimas aspirações de uma democracia plena.

Da conclusão

Diante do exposto, está claro que o “papel” da sociedade nas instâncias locais de controle da Administração passa pela ativa e permanente fiscalização dos principais atos de governo. O problema encontra-se em saber-se como se construir um espírito verdadeiramente cidadão no povo brasileiro e, especificamente, no povo maranhense. Em suma, que passos devem ser dados para implementar-se um espírito de cidadania?

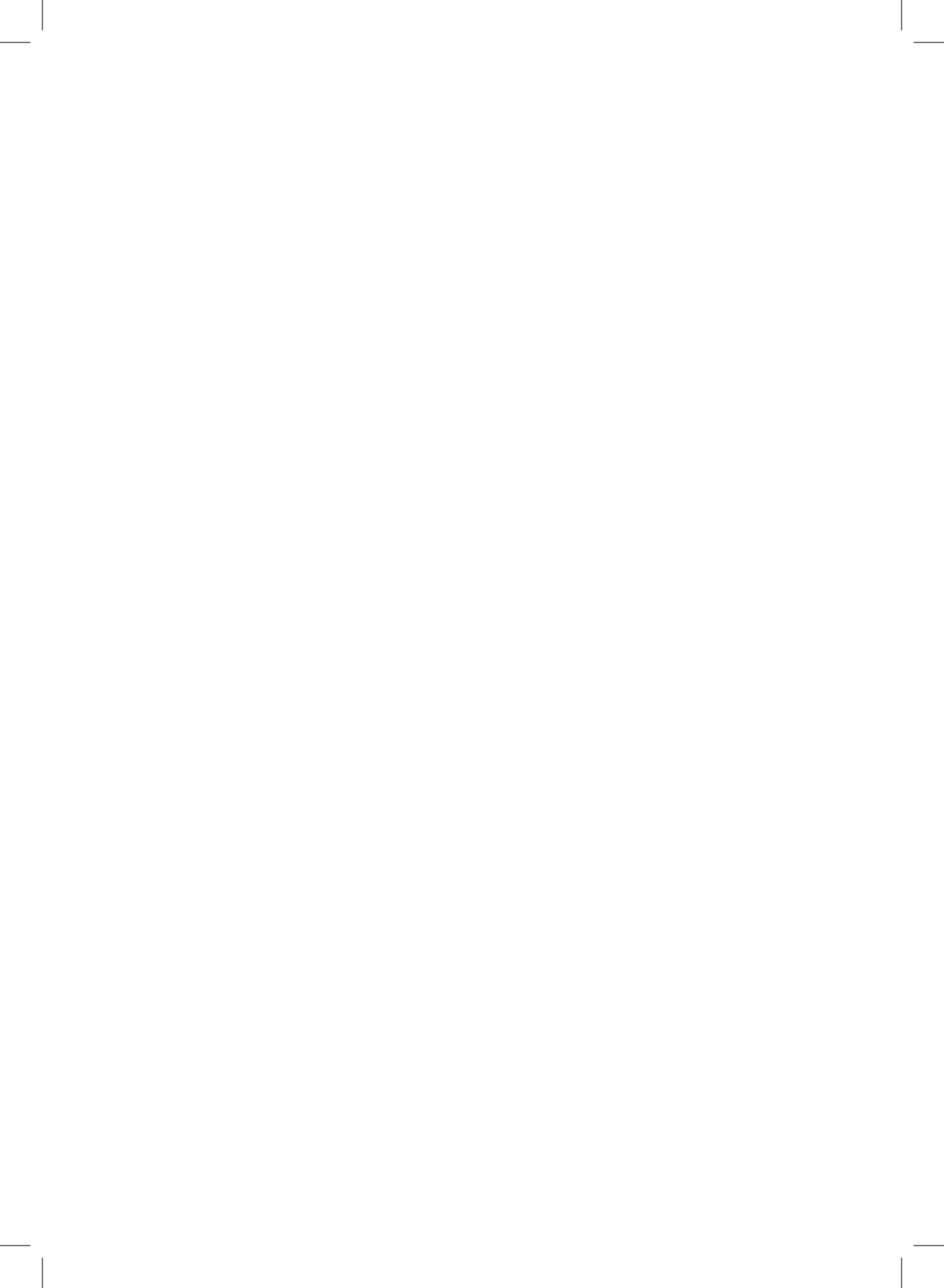
Lembre-se de que ninguém evolui sem idealizar o objetivo de sua caminhada. Logo, antes de se prosseguir na incessante elaboração do bem-comum, deve-se estar cômico das qualidades que devem investir o

verdadeiro cidadão. São elas: I) elevada auto-estima; II) disciplina; III) ética; e IV) conhecimento.

Ora, para se atingir tal perfil, tem-se, necessariamente, de trilhar o caminho da educação. Não de simples educação formal, que se preocupa mais com quantidade do que com qualidade de conhecimento; não da educação elitista, que adentra o homem comum, para servir aos ditames da classe dominante; mas de uma educação que liberta o indivíduo dos grilhões culturais que o têm amarrado ao pelourinho da passividade e da indiferença.

Desta forma, observa-se que o sucesso da empreitada cidadã depende da boa relação entre os indivíduos e as instâncias legítimas de controle. Quanto mais aqueles buscarem adquirir conhecimentos e implementar mudanças, mais fortes se tornarão as instâncias democráticas locais; quanto mais estas se aprimorarem, melhores resultados ensejarão aos cidadãos.

O caminho está traçado; os primeiros passos estão sendo dados e a vitória da cidadania já se encontra evidente. Tudo do que se necessita é de persistência na luta democrática.



DILEMAS E PERSPECTIVAS DA CONSTRUÇÃO LOCAL E TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

Roberto Marinho Alves da Silva

Nas duas últimas décadas houve disseminação de propostas de mobilização e articulação de locais e de integração de ações para promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável. A construção de alternativas territoriais de desenvolvimento sustentável vem sendo abordada e experimentada por organizações governamentais e não governamentais em diversos países e regiões consideradas pouco desenvolvidas.

O desenvolvimento local ou territorial sustentável não é apenas um arranjo estratégico para promoção de crescimento econômico em comunidades ou regiões pobres ou estagnadas que estão às margens do progresso alcançado pela civilização contemporânea. A principal estratégia é a integração de iniciativas (ações, programas etc) em torno do desafio de potencializar as capacidades locais e territoriais para promoção de alternativas de trabalho, renda, cidadania e melhoria das condições de vida. Também valorizam o uso sustentável e preservação dos bens naturais e a promoção de iniciativas empreendedoras autogestionárias capazes de oferecer trabalho e renda com novas relações socioeconômicas solidárias.

Essas propostas de desenvolvimento sustentável surgem da crítica a um modelo que produz riquezas, gerando miséria e depredando o meio ambiente. A exploração desordenada dos recursos e a acumulação das

riquezas têm como conseqüências a perda do equilíbrio ambiental com o esgotamento de recursos naturais no presente, colocando em risco o futuro da vida na Terra e a crescente exclusão social de bilhões de pessoas.

Há, no entanto, várias abordagens, concepções e estratégias de promoção do desenvolvimento local ou territorial. Algumas, por exemplo, enfatizam os aspectos econômicos em detrimento das demais dimensões do desenvolvimento, ou induzem ao “localismo”, desvinculando as ações locais dos processos mais amplos de construção de alternativas de desenvolvimento. A sistematização das práticas e proposições é fundamental para uma concepção de desenvolvimento territorial sustentável e solidário.

O presente texto constitui uma sistematização de reflexões acumuladas pelo autor na vivência e análise de experiências e na participação em debates sobre a temática. Na primeira parte do texto, o debate contemporâneo sobre desenvolvimento é revisitado, abordando-se os significados de sustentabilidade, solidariedade e qualidade de vida. Em seguida, avançamos na reflexão sobre a articulação entre projeto nacional, regional, local e territorial de desenvolvimento. Na terceira parte, é realizada uma abordagem sobre os objetivos e estratégias de conquista do desenvolvimento local e territorial sustentável e solidário, dando destaque à proposta de formação dos agentes de desenvolvimento solidário.

Ampliando Percepções: significados de desenvolvimento

Desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento solidário e sustentável são expressões que estão no dia-a-dia e aparentemente possuem significados semelhantes para as pessoas e instituições que delas fazem uso. No entanto, estamos tratando de termos com significados contraditórios e que estão sendo disputados por diferentes grupos sociais.

Tomamos como ponto de partida a constatação de que a idéia de desenvolvimento como progresso é uma expressão moderna. Expressa uma visão de mundo que marca a civilização ocidental a partir do Iluminismo, na utilização mais eficiente das capacidades humanas e dos bens naturais disponíveis para a satisfação de necessidades, a realização de desejos e a viabilização do conforto. Nesse sentido, o desenvolvimento é limitado a sua dimensão econômica (produção de riquezas), tendo por base o pro-

gresso técnico-científico e o consumo de bens e serviços como medida. Os parâmetros ou indicadores de desenvolvimento são o PIB (Produto Interno Bruto) e o PIB *percapita* (a divisão matemática do PIB pelos habitantes de um país).

Essa concepção reducionista do desenvolvimento, fundada no crescimento econômico, omite ou esconde as principais contradições geradas pelo modelo de desenvolvimento capitalista excludente e concentrador, que produz uma sociedade na qual as diferenças sociais e territoriais são cada vez maiores, seja em escala nacional ou internacional. O crescimento econômico orienta-se pelo aumento constante do consumo, ampliando as necessidades, com elevada capacidade de sedução para gerar constantemente novas demandas; mas, ao mesmo tempo, reprime o acesso igual aos bens produzidos com base em justificativas que vão desde a escassez dos recursos (teoria de Malthus) até a despolitização das desigualdades com base em argumentos morais de mérito, esforço e competência no aproveitamento de oportunidades.

O crescimento econômico, apesar de necessário, não é condição única nem suficiente para promover a melhoria das condições de vida da população. O Brasil é um exemplo de país que, em décadas anteriores, conseguiu índices elevados de crescimento econômico, chegando a ser considerado a 10ª economia mundial, enquanto manteve uma elevada concentração da renda e das riquezas, perpetuando graves problemas sociais.

Percebe-se, então, que a disputa entre concepções de desenvolvimento é claramente ideológica, pois está relacionada a distintas visões de mundo, refletindo interesses ou conflitos entre os diferentes setores no interior das sociedades. É esse processo da disputa que possibilita a crítica ao modelo vigente e a elaboração de concepções e estratégias alternativas de desenvolvimento.

Qual desenvolvimento?

Para conceber um modelo alternativo de desenvolvimento, é preciso responder a duas questões fundamentais: qual desenvolvimento? E para quem serve esse desenvolvimento? As respostas a essas questões devem ser formuladas considerando as várias dimensões ou compreensões do que seja o desenvolvimento, como veremos a seguir.

O **desenvolvimento é uma ação cultural**, está relacionado às capacidades criativas e criadoras dos seres humanos para a realização de desejos e a satisfação de necessidades. O desenvolvimento expressa algo contínuo e construtivo, como um desabrochar cultural a partir das experimentações (empíricas) e abstrações (capacidade de ir além da realidade material ou imediata) que geram o acúmulo de conhecimentos nas suas diversas formas (saber popular e ciência). Na perspectiva antropocêntrica, o desenvolvimento é a capacidade de controle e dominação do ser humano sobre os fenômenos e entes naturais. Na perspectiva holística, é harmonização entre cultura e natureza, entre a satisfação de necessidades e a preservação dos bens naturais.

O desenvolvimento é uma **transformação das relações sociais, culturais e produtivas**. Trata-se de uma dinâmica que pode ou não ser harmoniosa. A idéia de mudança, de revolução, é a base do desenvolvimento, pois expressa a constante busca ou início de uma nova realidade. A transformação dos modos de produção é vista como desenvolvimento, como, por exemplo, a passagem da servidão para o trabalho assalariado nas sociedades urbanas industriais. Nesse mesmo sentido, a falsa percepção de que as relações capitalistas são eternas e imutáveis pode ser um fator impeditivo do desenvolvimento civilizatório.

O desenvolvimento expressa uma **construção societária**. As sociedades humanas surgem na medida em que as relações entre as pessoas se transformam, possibilitando novas relações sociais. As civilizações são expressões de acúmulos de sociabilidade (proximidade) e de dominação (estranhamento e desigualdade) nas relações culturais, sociais e econômicas. Desse modo, a conquista da cidadania (como expansão e vivência de direitos) e o exercício da autogestão (democracia plena) apresentam-se como o germe de um modelo alternativo de desenvolvimento.

Todos esses esforços culturais, econômicos, sociais e políticos devem ser subordinados à finalidade do desenvolvimento: **a melhoria da qualidade de vida**. É sob esse aspecto que não pode se reduzir a simples melhoria das condições materiais, que uma sociedade se aproxima ou se distancia do desenvolvimento. Podemos considerar com Celso Furtado (1980) que “se o desenvolvimento funda-se na realização das capacidades humanas, é natural que se empreste a esta idéia um sentido positivo. As sociedades são desenvolvidas na medida em que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações”.

Destruir, no entanto, outras formas de vida, colocar em risco a vida no Planeta para ampliação do consumo não justifica o desenvolvimento. Celso Furtado chama atenção para o mito da noção moderna de desenvolvimento: “o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana”. (Furtado, 1974). É esse aspecto que alimenta o debate da sustentabilidade do desenvolvimento, ou seja, a garantia da expansão das capacidades criativas e criadoras de todos os seres humanos em harmonia com o meio ambiente, de modo a utilizar os recursos naturais com a preocupação constante em possibilitar as mesmas (ou melhores) condições para as gerações futuras.

Sustentabilidade de quê?

O debate sobre a questão ambiental é uma conquista recente da humanidade em reação às práticas predatórias dos recursos naturais, incentivadas pelo atual modelo de desenvolvimento. Por outro lado, da mesma forma que o termo desenvolvimento expressa diversos significados, a sustentabilidade do desenvolvimento também é disputada por várias correntes de pensamento e de interesses socioeconômicos.

Existe uma concepção reducionista de sustentabilidade, compreendida como adequação das atividades socioeconômicas aos limites dos recursos naturais, justificando um modelo de desenvolvimento que pode ser “limpo”, poluindo dentro de determinados limites estabelecidos pelas legislações ambientais; ou seja, é a forma como o conceito de desenvolvimento sustentável foi apropriado pelo capitalismo: atribuindo valor monetário à poluição que se torna apenas mais um custo para os agentes econômicos e sociais poluidores e não uma questão ética, mais ampla.

É cada vez mais claro, no entanto, que a sustentabilidade do desenvolvimento não é possível com a manutenção do modo de produção capitalista que transforma tudo em mercadoria (inclusive a vida dos diversos seres) e depende da ampliação constante do consumo para sua expansão. No desafio de uma concepção de sustentabilidade do desenvolvimento, devem ser considerados os seguintes aspectos:

a sustentabilidade do desenvolvimento tem por base a **transformação das relações entre as pessoas e a natureza**, buscando a harmonia entre o bem-estar do ser humano e o meio ambiente. Expressa o compromisso com a manutenção de todas as formas de vida no Planeta, no presente e no futuro. Requer pensar o desenvolvimento em longo prazo, considerando também as gerações futuras, levando a adesão às práticas e comportamentos de economia de recursos naturais não renováveis e o manejo adequado dos recursos renováveis.

Essa transformação tem por base uma consciência ecológica, uma concepção sistêmica de uma realidade que é complexa: o **reconhecimento da unidade da vida no planeta Terra e da importância da diversidade dos seres vivos**. Uma negação do antropocentrismo e de todas as formas predatórias de dominação e exploração da natureza. Para isso faz-se necessário combinar processos de educação e informação, valorizando a construção ou fortalecimento de uma relação pedagógica que reconhece os outros seres vivos como agentes de aprendizagem da convivência com o meio ambiente.

A sustentabilidade é **expressa nas diversas dimensões do desenvolvimento**, indo além da dimensão ambiental: social (requer a vida de qualidade para todas as pessoas), cultural (respeito à diversidade e pluralismo de culturas), política (continuum participativo de conquista da cidadania e do direito de transformação da realidade) e econômica (construção de novas dinâmicas de produção e de redistribuição social das riquezas).

A sustentabilidade do desenvolvimento implica que este deve ser solidário! Ou seja, todos devem participar do desenvolvimento e dos seus benefícios.

Que solidariedade?

Considerando a origem etimológica, podemos identificar duas raízes do termo solidariedade. A primeira, da palavra latina *solidum* (termo jurídico romano que servia para designar a obrigação que pesava sobre os devedores quando cada um era responsável pelo todo, como na expressão - *in solidum*) trata da solidariedade como fato e não como valor. A segunda raiz, que vem da palavra latina *solidus* (um todo internamente composto

de elementos firmemente coesos), trata da solidariedade como valor, designando um sentimento de sentir-se parte de um todo.

A compreensão sociológica de solidariedade teve forte influência de Durkheim (1995), que diferenciou dois tipos de solidariedade. A primeira, a *solidariedade mecânica*, é expressa em códigos culturais fortes e em formas rígidas de integração, regidas pelas relações de proximidade (família, vizinhança, comunidade). Nesse sentido, a solidariedade é fonte de abrigo e segurança, implica sentimento de pertença e dependência de cada um em relação ao grupo diante das adversidades. O segundo tipo, a *solidariedade orgânica*, é fruto da autonomia do sujeito perante a comunidade, mediada por práticas dessocializantes que expressam uma estranheza generalizada ou a naturalização da desigualdade que rompe com os sentimentos de semelhança e pertença. Dessa forma, a solidariedade orgânica reduz-se ao mundo do privado e da intimidade, ficando restrita ao círculo familiar, às práticas caritativas e a algumas formas corporativas de solidariedade. Para o autor, há uma tendência histórica de que a solidariedade mecânica, que inicialmente é única ou quase, dê lugar à solidariedade orgânica, que se torna aos poucos preponderante.

Na contemporaneidade, podemos identificar uma concepção de **solidariedade como dever moral de assistência**, que supõe uma situação de desigualdade entre aquele que pratica e o que é o objeto da solidariedade (concepção tradicional de caridade). Trata-se de um altruísmo facultativo, ao qual se adere por obrigação social, cultural ou religiosa. Também expressa uma tentativa de captura e ajustamento da solidariedade, no que se refere às tentativas de humanização do sistema capitalista mediante de ações filantrópicas de empresas, também chamadas de responsabilidade social.

Na chamada “teoria dos jogos”, difundida em várias análises sociológicas, a solidariedade é concebida como **expressão de vínculos racionais e contratuais**. Por exemplo, a cooperação é, em última análise, fruto de uma decisão tomada com base em interesses individuais conjugados por permitir atingir resultados mais “eficientes” que beneficiem os participantes. A cooperação é uma decisão racional, considerando as conseqüências prováveis diante de opções de ação individual ou coletiva.

Ainda permanece em disputa outra concepção de solidariedade que pressupõe **laços de reciprocidade**. Expressa tanto a condição fatural de igualdade quanto a identidade e adesão em torno de uma causa comum. É na terceira aceção que podemos interpretar a maior parte dos fenômenos que expressam a preservação da solidariedade entre comunidades pobres. As ligações humanas mais profundas ocorrem como relações de ajuda mútua motivadas pela sobrevivência imediata ou como laços de reciprocidade na busca de ideais coletivos entre grupos sociais e nações.

É nesse sentido que é constituída e difundida a concepção de **solidariedade como objetivo civilizatório**. Trata-se de um resgate ético da solidariedade, a ser desenvolvida culturalmente e construída socialmente. Tem por fundamento o reconhecimento da reciprocidade como algo irremovível, que faz parte da própria condição humana. Nesse sentido, a solidariedade é atitude, compromisso político e ético com o destino comum que une a vida. É nesse sentido que é difundida uma perspectiva holística da solidariedade planetária com todas as formas de vida, como laço natural que conecta todos os seres, vivos e não-vivos, aos presentes existentes e aos futuros seres. Essa concepção é fruto dos movimentos libertários, humanistas, ambientalistas e de contestação que surgiram nas décadas de 1960 e 1970. Atualmente, é alimentada pela perspectiva de uma “globalização solidária” baseada na crescente interdependência dos povos e nações.

Em síntese, o desafio da construção de um desenvolvimento que seja solidário deve considerar os seguintes aspectos:

a **inclusão de todas as pessoas em seus benefícios**, promovendo a verdadeira democratização no acesso e partilha dos bens comuns. Esse é o aspecto ético do desenvolvimento que se baseia na igualdade real (e não apenas formal), no direito à vida com dignidade. Exige a afirmação de compromisso com uma sociedade não excludente.

O **rompimento com a visão utilitarista do meio ambiente**, reconhecendo os laços de solidariedade entre as diferentes formas de vida, da percepção do ser humano como parte da natureza. Produz nova consciência de reciprocidade, como sentimento, crença e valor em todas as ações humanas, no cuidado com a vida e com o Planeta.

Na política, expressa **um novo conceito e novas relações de poder** baseadas na solidariedade, na orientação ética de servir e defender os in-

teresses da coletividade, respeitando as diversidades e ampliando as formas e mecanismos de participação. Trata-se da formulação de novas relações igualitárias de classe, gênero, raça, etnia e geração.

A solidariedade também é a **condição de associação, de articulação de esforços e compromissos** voltados para a superação de todas as formas de destruição da vida. Cultivar a solidariedade é congregiar e organizar os que são destituídos de direitos, os que são vítimas da exclusão social e econômica, tendo em vista a constituição de um novo projeto societário.

Podemos concluir com o professor Paul Singer (2004), para quem “a grande tarefa do desenvolvimento solidário é oferecer aos excluídos do desenvolvimento em sua forma capitalista, oportunidades de participar da produção social e da gratificação correspondente, em sua forma solidária”.

Qualidade de vida para quem?

A discussão contemporânea sobre o desenvolvimento também é ancorada no estabelecimento de indicadores sociais, culturais e ambientais. Além do crescimento econômico, foram produzidos outros indicadores de qualidade de vida, como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - que considera a longevidade, a educação e a renda. Para Amartya Sen (1993), o desenvolvimento é a expansão das capacidades humanas de efetivar formas de existência: “desde efetivações elementares como evitar a morbidade ou a mortalidade precoce, alimentar-se adequadamente, realizar os movimentos usuais etc., até muitas efetivações complexas tais como desenvolver o auto-respeito, tomar parte da vida da comunidade, entre outras.”

Este é também um campo em disputa conceitual e técnico. A qualidade de vida é reduzida na maior parte das vezes ao estabelecimento de mínimos sociais para satisfação de necessidades básicas das pessoas. A pobreza e a indigência são tratadas de forma reducionista como indicadores estatísticos socioeconômicos. Expressam uma despolitização da situação de pobreza que, na verdade, está relacionada às decisões políticas, ao acesso e forma de uso da natureza e às atitudes éticas da sociedade diante da vida humana.

O Programa Brasil Sustentável e Democrático (LEROY, 2002) enfatiza a relação entre qualidade de vida e dignidade humana e propõe que os indicadores sejam formulados com critérios qualitativos, tendo por base uma ética da equidade e dos direitos humanos:

ambiental: - direito ao meio ambiente com ar puro e água limpa; acesso a alimentos saudáveis e em quantidade suficiente; habitação segura e confortável; possibilidade de desfrutar do meio ambiente (estética); espaços de residência dotados de saneamento básico com coleta de lixo, rede de esgoto apropriada e tratamento de dejetos;

social: - viver em ambiente de paz e segurança, sem ameaças de violência e com garantias à integridade física; contar com serviços de saúde de qualidade; contar com serviços de transporte de qualidade; possibilidade de crescimento no trabalho; contar com uma aposentadoria digna; no campo, o acesso à terra e garantia do trabalho sem constrangimento;

subjativa: - direitos relativos à auto-realização; acesso à informação; acesso à educação pública de qualidade; acesso ao patrimônio cultural da humanidade; acesso ao lazer; liberdade de escolha (profissional, religiosa, sexual); liberdade de relacionamento com pessoas de variadas opções pessoais, tradições culturais, raças, etnias etc; e

política: - liberdade de organização, manifestação e expressão; liberdade de escolhas políticas; participação e poder de influência na tomada de decisões, nos diferentes níveis; pleno exercício da cidadania.

Ampliando Percepções: territorialidades do desenvolvimento

A valorização do desenvolvimento é um acontecimento relativamente recente na história da humanidade e ocorre juntamente com a valorização dos espaços nacionais. Mais recentemente, tivemos a valorização dos espaços regionais, territoriais e locais para promoção do desenvolvimento. Os avanços tecnológicos, a interdependência dos mercados e o surgimento da consciência de uma cidadania planetária conduziram à necessidade de construção de indicadores globais de desenvolvimento. São diferentes territorialidades de desenvolvimento enfatizadas em conjunturas distintas.

Projeto nacional de desenvolvimento

Apesar da atualidade da questão, foi no final do século XIX que os atuais países considerados “desenvolvidos” conceberam e definiram seus projetos nacionais. Ao analisar tal situação, Marcel Bursztyn (2001) destaca três elementos fundamentais na implementação dos projetos nacionais de desenvolvimento: visão de longo prazo, predisposição a empreender reformas e a adoção de instrumentos de indução por parte do poder público. Entre as reformas empreendidas por aqueles países, destacam-se: a reforma agrária (ou reordenação fundiária), as políticas de proteção social e a educação, com a implementação do ensino público, universalizado e gratuito: “nenhum projeto nacional de desenvolvimento cumpre seu papel sem um marcante componente educacional”.

No Brasil, a questão do projeto nacional também surgiu com força no final do século XIX, por ocasião dos debates restritos e elitistas em torno da proclamação da República. Esse debate surgiu com quase um século de atraso haja vista que a independência foi um processo elitista e não resultou no surgimento de uma nação com identidade própria. No período que antecedeu a proclamação da República (outro movimento militar e elitista) os debates sobre a Nação, a identidade nacional e o progresso foram marcados pelas atitudes racistas (influências do naturalismo e do etnicismo) que atribuíam o atraso nacional aos fatores físicos climáticos de um país tropical e à miscigenação das raças.

Dessa forma, o debate sobre o projeto nacional foi enviesado e estéril. Algumas vozes isoladas levantam-se no início do século XX para denunciar a falsidade dos argumentos e expor as causas estruturais que impedem o desenvolvimento do País. Uma das vozes pioneiras pertence a Manoel Bonfim que, em 1905, denuncia a dependência interna (promovida pelas oligarquias nacionais) e externa (promovida pelas nações metrópoles) é como a causa do “parasitismo social” que impede a constituição da identidade nacional e o progresso nacional. As mudanças deveriam se dar a partir de uma educação para formação de cidadãos (Bonfim, 1993).

O debate sobre um projeto nacional foi retomado em alguns momentos pontuais até a década de 1960. A política nacionalista de Getúlio Vargas e o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek elevaram os sonhos de um

Brasil como potência mundial. Os conflitos políticos e ideológicos entre o ideal nacionalista, o antiimperialismo e a abertura ao capital externo levaram a um acirramento de posições que colocou em risco a hegemonia das elites dominantes. O golpe militar de 1964 interrompeu bruscamente esse debate sobre o futuro do País e impôs um modelo autoritário e conservador com elementos do nacional-desenvolvimentismo.

No final do século XX, aumentaram os desafios para os países com baixo desenvolvimento empreenderem seus próprios projetos nacionais. Num contexto de globalização, prevalece a doutrina neoliberal, que nega o protagonismo do Estado e da sociedade, transferindo a condução do processo de desenvolvimento ao mercado. Esse processo é acompanhado de forte ideologização baseada na dominação do capital e na tirania da informação que legitimam a globalização e influenciam as relações sociais e o comportamento das pessoas com base nos valores sugeridos pela sociedade da produção e do consumo.

Diante disso, uma das principais questões políticas da atualidade se refere à possibilidade de um país conceber e efetivar um projeto nacional de desenvolvimento num contexto de globalização. É possível que um país com baixo desenvolvimento defina soberanamente e persiga seus próprios objetivos nacionais? Que estabeleça um modelo ou padrão de desenvolvimento que oriente e guie suas iniciativas em um mundo cada vez mais globalizado?

Na atual conjuntura política no Brasil, as possibilidades de um projeto nacional de desenvolvimento ficam estritamente vinculadas às fragilidades e possibilidades de sua inserção ativa ou soberana no atual processo de globalização. No caso do Brasil, a discussão sobre a possibilidade de um projeto nacional com uma inserção mais independente no atual processo de globalização voltou timidamente à cena política no ano de 2002, durante o processo eleitoral; no entanto, os debates giraram sempre ao redor de temas e problemáticas conjunturais com base nas estratégias de marketing eleitoral. O imediatismo no tratamento das questões que foram colocadas efetivamente na agenda política reflete um dos principais limites para o debate de uma geopolítica própria a cada nação, conforme Milton Santos (2001): “Assim, as noções de destino nacional e de projeto nacional cedem frequentemente a frente da cena a preocupações menores, pragmáticas, imediatistas, inclusive porque, os partidos políticos nacionais

raramente apresentam plataformas conduzidas por objetivos políticos e sociais claros e que expressem visões de conjunto”.

O resultado não podia ser diferente. É cada vez mais nítida a contradição entre o modelo ortodoxo de política macroeconômica, do qual o governo não consegue se desvincular, e as orientações estratégicas do Plano Plurianual 2004-2007 (PPA): “Construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o país da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social são objetivos que só serão alcançados com um crescimento firme e duradouro. Promover um desenvolvimento sustentado com equidade social requer grande união de esforços e a mobilização da sociedade brasileira. Cabe ao Estado utilizar todos os instrumentos e recursos disponíveis para dar o impulso indispensável à retomada do desenvolvimento”.

Apesar das enormes barreiras presentes (e futuras) para afirmação de um projeto nacional de desenvolvimento no atual cenário de globalização, deve-se ressaltar que as mudanças históricas são movidas pela criatividade na definição de estratégias e pelo aproveitamento de oportunidades, e não pela acomodação diante desse caminho que parece irreversível. Para isso, será necessário fortalecer o Estado e suas políticas e democratizar os processos de definição das grandes estratégias nacionais.

Desenvolvimento regional

A valorização dos espaços regionais não está desvinculada do projeto nacional de desenvolvimento. Resulta da constatação de que o desenvolvimento capitalista é seletivo, tanto social como geograficamente. Essas desigualdades são frutos de um processo de desenvolvimento caracterizado por Leon Trotsky, como “desigual e combinado”, ou seja, combina áreas dinâmicas ou centrais com áreas complementares ou dependentes.

Da mesma forma que no plano internacional, o processo de expansão capitalista em um país é marcado principalmente por suas desigualdades regionais socioeconômicas e não por outros fatores relacionados aos seus aspectos físicos, geográficos ou demográficos. No caso brasileiro, as desigualdades regionais entre o Norte e o Nordeste em relação às regiões Sudeste e Sul têm origens na concentração e diversificação dos investimentos econômicos (industrialização) num período histórico em que os estados localizados no centro-sul do Brasil eram centros dinâmicos da economia

nacional, enquanto nas demais regiões prevaleciam setores econômicos tradicionais marcados pela estagnação.

O caso do Nordeste é emblemático. Até os anos 1950, a região encontrava-se mergulhada em profunda crise econômica, social e política, distanciando-se do centro-sul do País. Sem acompanhar o mesmo ritmo de industrialização, o Nordeste manteve sua participação no novo sistema como fornecedor de mão-de-obra, matérias-primas e divisas, contribuindo para o desenvolvimento industrial no centro-sul e para o aumento das disparidades regionais.

Em meados do século XX, escancara-se o problema das desigualdades regionais fruto da disparidade de ritmos de crescimento das regiões. O aspecto regional do desenvolvimento ganhou espaço e importância no Brasil a partir da óptica desenvolvimentista e da segurança nacional (ordem e progresso). A chamada política de integração nacional buscava impulsionar o processo de expansão e homogeneização do capital produtivo com base na industrialização, revelando o caráter contraditório do desenvolvimento regional no Brasil.

A modernização econômica regional no pós-60 está relacionada a duas tendências principais. A primeira, é que nesse período ocorreu um movimento de desconcentração espacial da produção nacional, voltada para a integração do mercado interno, via industrialização, sob o comando do capital concentrado na Região Sudeste, o que fez com que a economia do Nordeste tenha apresentado altas taxas de crescimento - que acompanharam e até superaram a média nacional. Nesse sentido, o Estado exercia forte papel de indutor do desenvolvimento, em razão dos investimentos efetuados nos anos 1960 a 1980, principalmente na infra-estrutura (energia, transportes e comunicações) e no setor industrial. A segunda tendência diz respeito ao caráter seletivo dessa dinamização da economia no Nordeste. Para o economista Leonardo Guimarães Neto (1997), esta dinamização resultou em um aprofundamento da heterogeneidade intra-regional. Além disso, a modernização econômica regional não apagou as marcas da pobreza e das desigualdades sociais, reflexo de um processo secular de exploração e concentração das riquezas, da terra e do poder político, que vem gerando as diversas e conhecidas formas de exclusão social no País.

Hoje o desenvolvimento regional é tratado no Brasil em óptica e dimensão diferentes em relação ao que foi vivenciado a partir da segunda

metade do século XX. Na década de 1990, os governos neoliberais não apresentaram uma proposta efetiva para redução das desigualdades regionais. Órgãos de desenvolvimento regional, como SUDENE e SUDAM, foram autoritariamente extintos, atribuindo-se a eles o fracasso das recentes políticas governamentais. As novas agências de desenvolvimento (ADENE e ADA) foram criadas para promoção de parcerias, visando a atrair e ampliar os investimentos privados em áreas dinâmicas das regiões Nordeste e Norte.

Nesse contexto, as desigualdades regionais tendem a permanecer e até se agravar. As opções dos projetos de infra-estrutura econômica atuam no sentido de integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo (integração competitiva), o que leva necessariamente à concentração dos investimentos em “áreas dinâmicas”. Tânia Bacelar de Araújo (1997) chama atenção para o fato de que “as atuais estratégias locais dos investimentos tendem a aprofundar as diferenciações regionais herdadas do passado e fragmentar o Brasil, destacando os ‘focos de competitividade e de dinamismo’ do ‘resto’ do país para articulá-los à economia global. A inserção seletiva promovida pelas novas tendências terá como contra-face da mesma moeda o abandono das áreas de exclusão (ditas não competitivas)”.

O desenvolvimento regional voltou aparentemente a ganhar relevância em 2003, com o Governo Lula assumindo compromissos com a retomada das políticas de redução de desigualdades regionais; no entanto, após dois anos e meio de governo, a retomada das políticas para as regiões caminha a passos lentos. O projeto de recriação da SUDENE e da SUDAM espera pela boa vontade dos parlamentares e pela prioridade a ser estabelecida pelo Governo. Isso não significa apenas falta de decisão política, mas também a inexistência de uma perspectiva diferente do desenvolvimento regional. O Ministério da Integração Nacional tem valorizado as mesorregiões (espaços sub-regionais), onde estão sendo implantadas ações de dinamização socioeconômica com foco nos chamados arranjos produtivos locais – APLs.

Desenvolvimento comunitário e local

O apelo ao desenvolvimento comunitário também tem origens na primeira metade do século XX, como uma das tentativas de amenizar as

contradições do desenvolvimento capitalista. Tratava-se de uma estratégia de superação do subdesenvolvimento em comunidades pobres. Suas origens encontram-se nas ex-colônias inglesas na África e nos Estados Unidos, durante a grande recessão da década de 1930.

No Brasil, nas décadas de 1950 e 1960, o chamado desenvolvimento de comunidade teve expansão no meio rural com as chamadas “missões rurais” e a implantação de programas de ações de educação básica, saúde e assistência técnica agrícola, promovendo também o associativismo, numa perspectiva quase sempre acrítica em relação às causas do subdesenvolvimento. As mudanças de comportamento e a modernização das atividades econômicas (com um grande incentivo da “revolução verde”) eram vistas como solução ao subdesenvolvimento.

Mais recentemente, nos anos 1980 e 1990, ocorre nova valorização do desenvolvimento local no Brasil. Tem sua origem num contexto contemporâneo de reordenamento espacial um tanto contraditório. O que se convencionou chamar de globalização, como ampliação do espaço econômico internacional, é acompanhado de uma relativa revalorização de espaços locais. Essa recente valorização do local tem pelo menos três motivações políticas distintas: a descentralização de responsabilidades e de políticas como uma forma de enfrentamento da crise do Estado, como estratégia localizante de regulação da ordem social. É nesse sentido que o desenvolvimento local ganha destaque nos processos de descentralização da gestão de políticas públicas e na implementação de programas e projetos de combate à pobreza, sendo incentivada pelas agências multilaterais de desenvolvimento (BIRD, Banco Mundial, órgãos das Nações Unidas etc.).

Os avanços nas teorias de desenvolvimento local, contrapondo-se ao desenvolvimento pelo alto, surgem como resposta acadêmica às crises econômicas da década de 1970 no concerto mundial (motivação acadêmica e técnica na área de planejamento). A constatação da permanência de desigualdades regionais, microrregionais e locais (inclusive em países da Europa) incentivou o desenvolvimento de metodologias endógenas de planejamento e mobilização das capacidades locais para promoção do desenvolvimento. Essas metodologias foram sendo difundidas como alternativas de promoção do desenvolvimento local em países do chamado Terceiro Mundo.

No Brasil, os interesses das forças de centro-esquerda, que se reorganizaram no recente processo de redemocratização política, passaram a disputar a hegemonia a partir do local. As experiências da gestão municipal popular e democrática impulsionam as propostas democráticas participativas que viabilizem a implantação de políticas locais, como forma de aprofundar seus vínculos com a sociedade. Com a crise do trabalho nas áreas urbanas, a preocupação com o planejamento do desenvolvimento econômico local diante da necessidade de opção de geração de trabalho e renda ganhou destaque. Esse processo tem reflexos na Constituição de 1988, com a valorização da municipalização com base no argumento da proximidade e imbricação entre cidadão, sociedade organizada e poder público.

Além das preocupações com a dinamização da economia local, a valorização dos espaços locais também vem acompanhada do resgate de utopias humanizadoras, na perspectiva de possibilitar à sociedade a retomada das rédeas do seu desenvolvimento, com base em práticas cada vez mais democráticas e solidárias; no entanto, o local não é um espaço autônomo que possa ter um processo autóctone de desenvolvimento.

É constatado que os municípios e regiões menos desenvolvidas são fortemente dependentes dos repasses de recursos dos níveis estadual e federal. Tânia Bacelar de Araújo (1996) chama atenção para outros aspectos limitantes. O primeiro é de que os problemas no Brasil são de ordem estrutural e de abrangência nacional. Os espaços locais têm poucas chances de empreender de forma autônoma a superação dos problemas: “certas discussões estruturais, num país como o nosso, ainda são muito importantes e essas não podem ser localizadas. Têm de ser massificadas. O limite estrutural do nosso nível de escolaridade não é uma questão local. É uma questão geral, estrutural, um desafio imenso que tem que ser enfrentado de forma massificada. (...) portanto, o patamar das discussões é outro e continua sendo: o da discussão dos grandes desafios estruturais do Brasil”.

O segundo desafio é o da relação entre globalização e desenvolvimento local. A estratégia locacional dos investimentos privados conduz à reconcentração das atividades econômicas com base na seletividade dos investimentos em alguns focos de dinamismo, promovendo a “guerra fiscal” entre as unidades da Federação na disputa dos investimentos privados, tendo como consequência a “desintegração competitiva” (Araújo, 1997).

Faz-se necessária, portanto, a combinação do local com políticas de desenvolvimento regional e nacional, evitando a fragmentação.

A globalização, no entanto, não elimina as opções locais. Para Araújo (1996), o espaço local tem pelo menos duas possibilidades num mundo em globalização: a inserção do local no geral ou a identificação de brechas que dão sustentabilidade ao local. Ao mesmo tempo em que há uma concentração no acesso ao mercado globalizado com o acirramento da competitividade com base na melhoria dos padrões produtivos em benefício de grandes grupos econômicos mundiais, colocando em crise setores econômicos tradicionais, são abertas brechas para produtos e serviços no nível local. Isto é, ao buscar saídas de minimização dos efeitos da globalização, valorizam-se especificidades e potencialidades locais, na busca do “que sabe fazer melhor”, do “que é bom e atrativo”, implicando a valorização de novos fatores de produção e impulsionando o núcleo criativo da economia. Em todos os casos, as possibilidades de desenvolvimento também são endógenas e requerem a mobilização de forças locais para empreendê-la.

Novas territorialidades do desenvolvimento

Como uma variação do desenvolvimento endógeno, recentemente vêm ganhando espaço a concepção e a proposta de desenvolvimento territorial. O enfoque territorial do desenvolvimento justifica-se pela necessidade de integração de espaços, agentes sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção.

Podemos identificar três tipologias de territórios: os territórios “**naturais**”: bacias e micro-bacias hidrográficas; biomas e ecossistemas; áreas de preservação ambiental; zonas agroecológicas etc;

os territórios “**étnicos ou culturais**”: - áreas indígenas; quilombolas; outras áreas de formações culturais específicas;

os territórios de **referência de políticas públicas**, identificados ou produzidos para facilitar ou potencializar a execução de políticas públicas: - os consórcios municipais (de saúde, de segurança alimentar etc.); as mesoregiões; os territórios de desenvolvimento rural; os pólos e distritos industriais ou agroindustriais; os distritos urbanos ou regiões metropolitanas etc.

O atual governo brasileiro vem valorizando as territorialidades e implementando estratégias e programas de desenvolvimento territorial. Entre esses, pode-se destacar:

o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em parceria com outros ministérios e órgãos federais, estaduais e municipais e envolvendo a sociedade civil;

os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento – CONSAD's, desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social para promoção de atividades produtivas solidárias e de segurança alimentar.

a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que articula vários programas do Ministério da Integração Nacional (Promover, Pronager, Conviver – Semi-Árido e Faixa de Fronteira) em espaços sub-regionais, chamados de mesorregiões.

Uma das motivações para o desenvolvimento territorial é a constatação das limitações do desenvolvimento local de base municipal que foram incentivadas em programas governamentais anteriores. Há uma constatação de que a promoção do desenvolvimento exige a ampliação das ações ultrapassando os limites políticos dos municípios, devendo considerar os aspectos geográficos, culturais e os arranjos das cadeias produtivas.

Em segundo lugar, percebe-se que as novas institucionalidades geradas em bases territoriais facilitam a articulação e a cooperação de entidades públicas e da sociedade civil, nas três esferas (federal, estadual e municipal). A terceira observação necessária é de que, dado o seu caráter recente, são poucos os acúmulos sobre o significado e a eficácia dessa estratégia no Brasil. Além do mais, como nas demais dimensões ou abrangências geográficas, existem diferentes concepções de territórios e de desenvolvimento territorial.

Uma das concepções mais avançadas é a do Ministério de Desenvolvimento Agrário, apontando para uma concepção holística de território como “espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que

indicam identidade e coesão social, cultural e territorial”. (CONDRAF/NEAD, 2003).

Com essa percepção, a identificação, reconhecimento e mobilização dos territórios surgem como estratégicas para articular as várias dimensões do desenvolvimento sustentável. As políticas de desenvolvimento territorial podem ser instrumentos valiosos para a constituição de novas institucionalidades voltadas para superação da fragmentação de ações, articulando iniciativas conjuntas de desenvolvimento que, de forma isolada, não teriam êxito. São, por exemplo, ações ambientais de recuperação de áreas degradadas, da gestão de bacias hídricas, articulação de cadeias produtivas ou de arranjos produtivos locais. Nesses casos, o espaço territorial parece mais adequado do que o municipal ou comunitário.

A sua principal importância, no entanto, está na dimensão política com a criação de institucionalidades supramunicipais. Para tanto, faz-se necessário, além da identificação adequada dos territórios, o apoio sistemático ao desenvolvimento das seguintes capacidades territoriais:

- capacitação para autogestão ou gestão social dos territórios, com o fortalecimento das organizações da sociedade civil e do poder público;

- criação de institucionalidades para gestão social dos territórios, contemplando a diversidade de agentes locais e ampliando a participação cidadã nas decisões do desenvolvimento territorial;

- articulação interinstitucional entre os órgãos governamentais e sociedade civil para desenvolvimento de ações conjuntas de desenvolvimento; e

- apoio a iniciativas para dinamização das economias territoriais, considerando as potencialidades de geração de trabalho e renda.

Grande desafio: a articulação das diversas territorialidades do desenvolvimento

A valorização das metodologias endógenas de planejamento e intervenção, considerando as diversidades dos espaços locais e territoriais, significa um avanço político em relação às concepções tradicionais, autoritárias e verticalizadas de desenvolvimento.

A história recente do Brasil, porém aponta para as conseqüências diretas das políticas macroeconômicas nos diversos espaços ou territorialidades, diante das fragilidades e dependência desses espaços em relação aos fundos

públicos nacionais. Concentrar os esforços no local e perder a visão do geral é um grande risco, num país imenso e complexo como o Brasil.

A atomização e o isolamento dos espaços locais e territoriais inviabilizam o seu desenvolvimento sustentável e solidário. As estratégias de desenvolvimento sustentável devem considerar as imbricações entre os espaços locais, territoriais, regionais e nacional. Daí a importância e urgência do estabelecimento de políticas nacionais integradas de desenvolvimento que considerem a superação das desigualdades regionais historicamente construídas e as diversidades territoriais para promoção da qualidade de vida para todos.

Políticas Públicas para o desenvolvimento local e territorial

Considerando o debate sobre as suas potencialidades e limites, o desenvolvimento local ou territorial pode ser concebido como um processo endógeno de mobilização das capacidades (humanas, sociais, políticas e culturais) e aproveitamento das potencialidades econômicas locais, com a finalidade da melhoria das condições de vida da população, em harmonia com o meio ambiente. A indução do desenvolvimento local ou territorial é fruto da combinação de políticas públicas adequadas às necessidades e potencialidades locais. A seguir, apresentamos alguns exemplos de objetivos e estratégias, considerando as dimensões do desenvolvimento sustentável e solidário.

Fortalecimento da Base Econômica Local

O desenvolvimento local ou territorial tem por fundamento a sua adequação às características, condições e possibilidades endógenas (vantagens comparativas) e a criação oportunidades mediante investimentos e reestruturação da base sócioeconômica e cultural que promovam novas oportunidades de inserção no mercado (vantagens competitivas), capazes da geração de excedentes.

A mobilização e a formação dos agentes dinamizadores da economia local são fundamentais para articulação das iniciativas, para o planejamento e implantação de estratégias coletivas e particulares de potencialização da

economia local, com o desenvolvimento de novas atividades econômicas e a agregação de valor aos produtos e serviços. Essas estratégias de fortalecimento da base econômica devem estar integradas às demais dimensões do desenvolvimento, tais como a adoção e difusão de tecnologias apropriadas ao local, a preservação ambiental e a valorização da cultura regional.

Sugerimos algumas estratégias econômicas do desenvolvimento local:

- diagnóstico de potencialidades econômicas locais e de identificação e análise aprofundada dos gargalos que impedem a sua dinamização;

- fortalecimento da infra-estrutura de apoio à produção local (energia, unidades de beneficiamento, pontos estratégicos de armazenamento, estradas para escoamento, centrais de comercialização etc.);

- incentivo aos processos de recuperação por trabalhadores de empresas falidas ou em falência para que passem a ser empresas de autogestão;

- valorização da produção, dos produtos e do mercado consumidor local com captação e reinvestimento da poupança local com prioridade à participação de empreendimentos nas compras governamentais;

- qualificação profissional e melhoria educacional da população economicamente ativa;

- fomento a novos empreendimentos, com ênfase na valorização dos pequenos negócios familiares, dos empreendimentos coletivos associativos e cooperativos e o incentivo à formação de redes de empreendimentos (cadeias produtivas e arranjos produtivos locais);

- criação de mecanismos de assistência técnica, gerencial e organizativa;

- implantação de instituições locais de microcrédito popular (cooperativas de crédito, bancos do povo etc.);

- apoio às áreas de assentamento de reformas agrária, integrando-as ao local ou território no contexto de fortalecimento da agricultura familiar; e

- a promoção do consumo ético e solidário e do comércio justo como padrões de comportamento que viabilizam novas relações entre produção, consumo e natureza.

Inclusão social

O desenvolvimento local deve reorientar as ações e iniciativas nos objetivos humanos, em especial no combate à pobreza mediante a oferta de emprego e geração de renda, com a dinamização da economia e

ampliação da atividade produtiva. Combinada com as políticas sociais, implica também a melhora de acesso aos serviços sociais de qualidade. Algumas estratégias:

- realização da reforma urbana com a democratização de infra-estrutura e acesso aos serviços básicos nas áreas residenciais, integrando os diversos espaços das cidades;

- programas de erradicação do analfabetismo e melhoria do nível educacional da população com ampliação do acesso à educação pública de qualidade;

- melhoria dos serviços de saúde pública prestados principalmente à população de baixa renda;

- programas de incentivo à moradia salubre com ênfase nas iniciativas populares e solidárias de construção e reforma habitacional;

- ampliação do acesso aos meios de informação, esporte e lazer, priorizando a adolescência, juventude e idosos/as;

- desenvolvimento de políticas de segurança alimentar, priorizando crianças, gestantes e nutrízes;

- ampliação dos programas de assistência social articulados com as ações estruturais de desenvolvimento local; e

- promoção de políticas de atenção para as questões de gênero, raça, etnia e geração, combatendo as formas da discriminação.

Gestão ambiental

Implica a definição de mecanismos da gestão ambiental e incentivo ao desenvolvimento e difusão de tecnologias adequadas aos ecossistemas locais, de modo que as atividades produtivas não comprometam o meio-ambiente, garantindo que o patrimônio natural possa ser desfrutado pelas gerações presente e futura. A gestão ambiental nos territórios deve considerar tanto as iniciativas produtivas, de exploração e uso de recursos naturais, quanto o manejo de resíduos produzidos nas áreas urbanas. Algumas estratégias:

- mecanismos institucionalizados de proteção ao meio ambiente (órgãos, planos, programas, legislação etc);

- programas de recuperação de áreas degradadas;

- incentivo à criação de áreas de reservas naturais;

inserção da educação ambiental nas escolas e na qualificação de agentes econômicos para manejo apropriado de recursos naturais e o cuidado com o ambiente;

Adoção e difusão de tecnologias apropriadas para segurança hídrica e energética; e

incentivo, valorização e certificação da produção agrícola orgânica e diversificada de alimentos saudáveis (livres de agrotóxicos), e do manejo sustentável dos recursos naturais (principalmente solo e água).

Ação Cultural

A valorização efetiva e afetiva do local como lugar de pertence implica tanto o resgate e valorização da diversidade cultural local (tradição e inovação), na recomposição e afirmação de identidades territoriais, quanto no respeito às diferenças de base étnica. Verifica-se a presença dessa dimensão mediante o resgate da história das comunidades, da valorização do saber popular, da cultura e das potencialidades locais.

Essa perspectiva é fundamental para entendimento das questões e das soluções que devem ser formuladas, antes de tudo, no próprio local, quanto pela valorização dos conhecimentos locais que devem ser resgatados ou descobertos, como propõe Hassan Zaoual (2003, p. 95), com o conceito de sítio simbólico de pertence: “um espaço de crenças práticas ajustado às circunstâncias locais. Sua transversalidade articula a cultura dos atores da situação, com a sociedade e o meio ambiente. Contrariamente à exclusiva visão de mercado que subtrai o homem do seu ambiente social, o sítio o inclui e o vincula a suas raízes. Ele dá sentido a seu comportamento.”

Outros aspectos são relacionados à formação de valores de solidariedade, principalmente a partilha e a confiança no potencial das ações coletivas. Deve-se reconhecer também que a cultura é a dimensão do crescimento pessoal por meio da consciência de si mesmo e da sua realidade. Trata-se de um fator fundamental para viabilizar os processos emancipatórios, com a consciência crítica da realidade como remédio para evitar a reprodução de valores e práticas dominantes de uma sociedade extremamente excludente. O respeito à diversidade é a base do “etnodesenvolvimento”, uma variante do desenvolvimento territorial em áreas onde vivem populações remanescentes de quilombos e nas áreas onde estão localizados povos indígenas.

Algumas estratégias:

- promoção de eventos e espaços de propagação das expressões culturais locais (formação de agentes culturais, resgate de tradições, exposições);
- programas de apoio aos grupos culturais tradicionais e inovadores locais;
- ampliação da infra-estrutura com espaços de desenvolvimento de habilidades e de apresentações culturais (teatros, cinemas etc);
- garantia da representação de grupos étnicos nos conselhos e outras esferas decisórias locais; e
- apoio à demarcação de áreas ou territórios étnicos (quilombolas e indígenas) etc.

Gestão Pública

O desenvolvimento local implica o fortalecimento das capacidades locais, por intermédio da descentralização administrativa (planejamento e gestão das ações) e financeira (recursos para promover as ações de desenvolvimento) para o âmbito local. A coordenação entre as esferas governamentais é fundamental para que as decisões sejam tomadas no nível mais próximo possível da população interessada, ao mesmo tempo em que expressem as orientações e direções políticas regionais e nacionais de desenvolvimento.

O desenvolvimento local depende da sinergia da ação pública nas diferentes instâncias de atuação por meio de mecanismos e espaços de articulação e parceria entre os diversos órgãos governamentais e organizações da sociedade civil. Esses mecanismos devem possibilitar a atuação em rede e o estabelecimento de parcerias que possibilitem a complementaridade de ações em torno de objetivos específicos, evitando a fragmentação que prevalece historicamente nas políticas públicas.

O aperfeiçoamento da gestão das políticas locais na perspectiva da intersetorialidade possibilita a articulação das diversas áreas de atuação com base em um planejamento integrado de desenvolvimento. O desafio é estabelecer a conexão entre as exigências produtivas e do mercado com as necessidades sociais, o que implica a priorização de atividades produtivas que não estejam voltadas unicamente para os interesses privados de poucos, mas para distribuição de renda.

Algumas estratégias:
políticas públicas locais e territoriais articuladas com políticas regionais e nacionais e desenvolvimento;
parcerias entre organizações da sociedade civil e poder público;
ampliação da autonomia financeira com fontes de recursos locais e ampliação da captação externa com base em programas e projetos;
formulação de planos de desenvolvimento com característica multidimensional expressa nas prioridades, estratégias e ações; e
aperfeiçoamento da gestão e funcionamento dos órgãos governamentais para ação integrada, com mecanismos permanentes de planejamento, monitoramento e avaliação da integração intersetorial.

Democratização do Poder

O espaço público comunitário adquire peso fundamental em contraposição ao Estado centralizado, expressando a evolução da democracia representativa para a participativa. Refere-se tanto à criação de mecanismos de participação direta dos agentes sociais nas decisões quanto à criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque é preciso estar bem informado para poder participar eficientemente. Implica a mobilização da sociedade local para que a gestão do processo de desenvolvimento se faça de forma solidária, compartilhada.

A mobilização das diversas forças sociais, econômicas e políticas locais em torno de objetivos comuns é uma das principais estratégias do desenvolvimento local. Pressupõe uma ação política de agentes comprometidos com a ética e os interesses da maioria na condução das iniciativas solidárias de desenvolvimento local. A capacidade da gestão participativa deverá ser transferida para os espaços públicos, ampliando a participação cidadã nos destinos da comunidade ou sociedade local, por intermédio dos mecanismos e instrumentos da gestão e controle social das políticas públicas e do desenvolvimento.

Outro aspecto fundamental é a integração dos diversos agentes sociais por meio das redes de solidariedade e parcerias em torno de objetivos comuns, com base no fortalecimento das organizações sociais e no respeito à autonomia dos diversos agentes.

Algumas estratégias

Ampliação dos mecanismos de participação popular na formulação de políticas públicas municipais (conselhos, fóruns, orçamento participativo etc) e no controle social, visando à redução ou eliminação de brechas para mal uso de recursos públicos;

processos de capacitação sociopolítica para viabilizar o protagonismo de excluídos e excluídas na construção de políticas públicas de desenvolvimento e no exercício do controle social;

fortalecimento das organizações e articulações da sociedade civil através dos fóruns, redes etc. Esses espaços devem facilitar o estabelecimento de parcerias para atuação em redes, considerando os espaços locais e territoriais, articulando as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável e solidário;

democratização dos meios de comunicação (instrumentos comunitários de comunicação);

gestão municipal com base em visão estratégica, fruto de diagnósticos e planos de desenvolvimento local construídos de forma participativa; e

ampliação dos mecanismos de gestão participativa na execução de programas e projetos com a participação direta de organizações populares.

Economia Solidária: caminho para o desenvolvimento local e territorial sustentável

Como discutimos ao longo desse texto, podemos pensar os pilares de sustentação do desenvolvimento local e territorial com origem na participação cidadã em todas as etapas de planejamento, execução e controle; na capacitação ético-política para o exercício da autogestão e para a conquista e vivência da cidadania e da democracia; e na cooperação ativa entre os agentes locais, com autonomia e autodeterminação, na integração de esforços e ações em torno de compromissos com o desenvolvimento local. A elavação desses pilares exige paciência, investimento e vontade política. Significa conceber e construir de forma solidária o desenvolvimento num ambiente em que a cultura e as práticas políticas predominantes funcionam no sentido contrário à participação e à integração.

Um caminho com grande potencial para o do desenvolvimento local ou territorial sustentável é o fortalecimento da economia solidária, como

estratégia de inclusão social. A inserção da economia solidária nesses processos fortalece a combinação de ações estruturantes, de acesso e incentivo às opções locais de geração de trabalho com outras melhorias nas condições de vida da população. Diversos exemplos de experiências bem sucedidas no Brasil mas mostram que as potencialidades locais, principalmente as econômicas, podem ser aproveitadas, de forma solidária e sustentável, com a identificação de cadeias produtivas da economia familiar e fortalecimento de organizações associativas, da promoção de complexos cooperativos, redes de produção, beneficiamento e comercialização etc. Dessa forma, evita-se o risco de cooptação do discurso sobre os “arranjos produtivos locais” por parte de setores empresariais que não se orientam pela lógica da solidariedade e sustentabilidade. Finalmente, a prática autogestionária nos empreendimentos de economia solidária pode ser o referencial de conteúdo e vivência prática orientadora da educação cidadã e da mobilização social nos territórios.

É nesse contexto que se insere a proposta da Secretaria Nacional de Economia Solidária de formação e atuação dos agentes de desenvolvimento solidário. São agentes internos ou externos que atuam nas comunidades e empreendimentos de economia solidária por meio de metodologias participativas de sensibilização, mobilização, formação de monitores ou multiplicadores, acompanhamento, apoio especializado, construção de redes e/ou arranjos produtivos articulados a estratégias de desenvolvimento local (ou com outra identidade territorial), permeadas pela economia solidária e pela autogestão.

O Professor Paul Singer (2004) sugere que “o processo de desenvolvimento requer um relacionamento simbiótico entre a comunidade e os profissionais que estamos denominando de *agentes de desenvolvimento*. A missão inicial dos agentes é levar à parte da comunidade, mais esclarecida ou mais inconformada com a situação, a consciência de que o desenvolvimento é possível pelo esforço conjunto da comunidade, amparado por crédito assistido e acompanhamento sistemático (incubação)”. Os agentes devem ser preparados para promover ações político-pedagógicas inovadoras e autogestionárias solidárias, incluídas em um pensamento emancipatório de inclusão e “enfowment”: “cabe ao agente de desenvolvimento abrir com a comunidade o leque de alternativas de desenvolvimento disponíveis e deixar que a comunidade faça sua escolha. Para tanto, é preciso

que a comunidade acesse as informações pertinentes para a escolha, o que provavelmente demanda a assistência dos agentes externos. Como a comunidade deve escolher uma entre muitas possibilidades, parece-nos essencial que ela mesma se apodere dos conhecimentos que lhe permitam escolher da forma mais consciente possível”.

Para a SENAES (2004), os objetivos específicos da formação de agentes de desenvolvimento solidário são:

- desenvolver processos formativos voltados a estratégias de desenvolvimento (includente, sustentável e solidário) por meio do fortalecimento da economia solidária, da autogestão e da participação;

- formar agentes de desenvolvimento solidário que atuem na formação e acompanhamento de cooperativas e/ou empreendimentos solidários;

- experimentar e desenvolver metodologias de formação de multiplicadores, trabalhadores cooperados e empreendedores solidários em gestão coletiva e administração dos empreendimentos; e

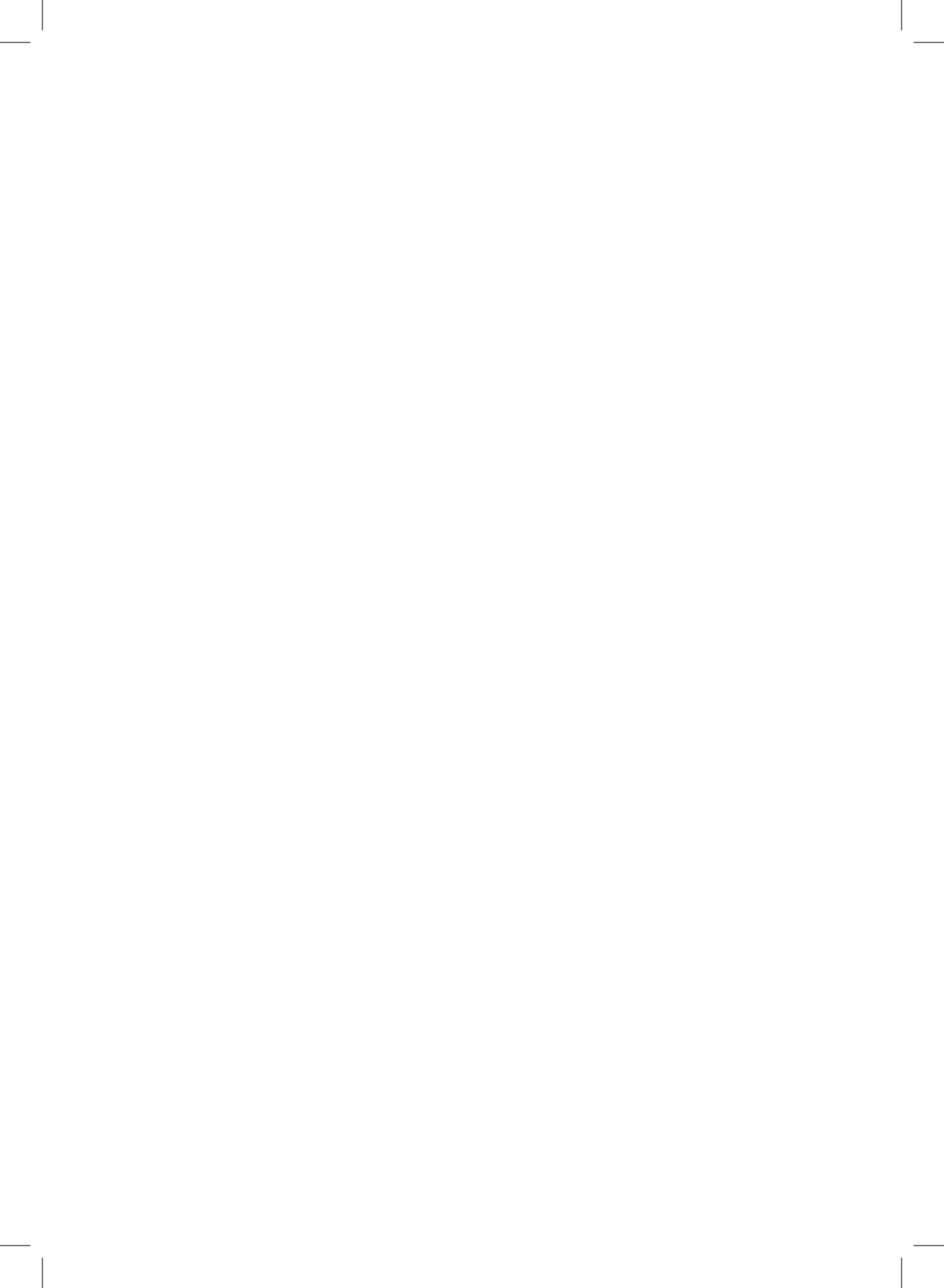
- disponibilizar conhecimentos necessários para a formação e para o funcionamento de cooperativas e/ou empreendimentos econômicos solidários inseridos em estratégia de desenvolvimento.

A formação e atuação desses agentes devem ser assumidas como desafio e prioridade de todos os órgãos governamentais e da sociedade civil, que buscam desenvolver iniciativas estruturantes para enfrentamento e superação da pobreza. É a alternativa concreta para inclusão social mediante o acesso a formas dignas de trabalho por meio da economia solidária, o que pode engendrar uma transformação radical de toda a sociedade.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Ação Local e Desenvolvimento Sustentável. In: **Caderno de Debates**. Fundação Konrad Adenauer, n. 11, 1996.
- _____. Dinâmica regional brasileira: rumo à desintegração competitiva? In: OLIVEIRA, M. A. G.(Org.). **Política e Contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997.
- _____. **Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Fase, 2000.
- BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento local uma alternativa para a crise social? In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n. 3, Jul-Set/1996. p. 53-59. (Fundação SEADE)
- BERTUCCI, Ademar de Andrade; Silva, Roberto Marinho Alves (orgs.). **Vinte Anos de Economia Popular Solidária: trajetória da Cáritas Brasileira dos PACs à EPS**. Brasília/DF: Cáritas Brasileira, 2003.
- _____. **Das Alternativas de Sobrevivência à Economia Solidária**. Revista Proposta. Ano 30, nº 97, junho/agosto de 2003.
- BONFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993. (1ª edição de 1905)
- BUARQUE, Sérgio Cristovam. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Recife: INCRA-IICA, 1997. (Mimeo.)
- BUARQUE, Cristovam. **Admirável Mundo Atual**. Dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado. São Paulo: Geração Editorial, 2001.
- BURSZTYN, Marcel. Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável). In BURSZTYN, M. (Org.) **A Dificil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 59-76.
- CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. 21ª. Ed. São Paulo: Cultrix, 1999.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 1994. (Col. Primeiros Passos).
- DURKHEIM, Emile. Preponderância progressiva da solidariedade orgânica. In **Coleção Grandes Cientistas Sociais**, vol. 1, Ed. Ática, 7ª Edição, 1995.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de

- Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento:** enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.
- LEROY, Jean-Pierre et al. **Tudo ao mesmo tempo agora.** Desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.
- LESBAUPIN, Ivo. **Prefeituras do povo e para o povo.** São Paulo: Loyola, 1996.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.** São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. **Estratégias de transição para o século XXI:** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.
- _____. **Caminhos Para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SEN, Amartya. **O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades.** Revista Lua Nova, n.28-29, 1993. São Paulo: CEDEC. p. 313-333.
- Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. **Formação de Agentes de Desenvolvimento Solidário:** termo de referência. Brasília: MTE/SENAES, 2004. (mimeo)
- SILVA, Roberto M. A. **Desenvolvimento Rural e Poder Local.** Natal/RN: FETARN, 1997.
- _____. **Dilemas da Gestão Participativa do Desenvolvimento Local.** Revista Política Hoje, ano 5, n. 8 e 9. Recife: UFPE, 1999.
- _____. **Gestão Municipal Participativa:** institucionalidade e cultura política. Revista Desafios Sociais, ano 01, n. 01. Natal: UFRN, 2002.
- SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SINGER, Paul. **Desenvolvimento Solidário:** significado e estratégia. Brasília, 2004. (mimeo).
- _____. **É possível levar desenvolvimento a comunidades pobres.** Brasília, 2004. (mimeo).
- ZAOUAL, Hassan. **Globalização e Diversidade Cultural.** São Paulo: Vozes, 2003.



TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MARANHÃO

Zaira Sabry Azar

Introdução

Este trabalho resulta da Série de Debates promovidos pela Fundação Konrad Adenauer durante o ano de 2006, em São Luís, Estado do Maranhão. Trata mais especificamente do tema debatido pela série em “Democracia, Transparência e Desenvolvimento Sustentável” do mesmo ano, intitulada “Territorialidade, Políticas Públicas e Poder Local”,

Este artigo tem a intenção de debater acerca dos territórios e as políticas públicas no eEstado do Maranhão, desde a compreensão de que é preciso pensar contextualmente o tema.

A questão central deste estudo diz respeito a complexidades das relações que sinalizam a demarcação de um território, partindo da compreensão de que estas são permeadas por aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, e definidas nas mediações entre atuantes no contexto no qual se encontra inserido qualquer que seja o território.

Neste sentido, um território no Maranhão só pode ser compreendido se pensado na contextualização histórica do processo socio-econômico

da qual faz parte. Então, o fenômeno da territorialização atual do Estado resulta das relações e mediações estabelecidas na sua organização da produção.

O território, seja urbano ou rural, caracteriza relações conflituosas de interesses sociais e econômicos entre grupos e setores sociais, cujas relações são mediadas diretamente pelo Estado, o qual possui papel preponderante no domínio exercido de um grupo sobre outro.

Os antagonismos que caracterizam este processo são encontrados na formulação e implementação de políticas públicas, mediante programas governamentais dicotômicos, o que é evidenciado na formulação destas políticas.

É comum famílias pobres vivenciarem conflitos com órgãos e gestores públicos desde a elaboração de projetos e programas até a liberação e gestão de recursos. Os conflitos se manifestam de várias maneiras, seja na forma impositiva de agentes financeiros na definição de aplicação de recursos, seja na manipulação da liberação destes recursos, ou, ainda, na limitação destes, por meio, principalmente, de políticas compensatórias e pontuais, o que estabelece entre os pobres a disputa entre si, fragilizando suas relações e sua organização como grupo ou classe.

O Maranhão é um estado essencialmente de tradições camponesas. A base de suas relações, sejam sociais, econômicas, políticas ou culturais, parte do campo, sendo, portanto, impossível a discussão sobre território sem a compreensão dos aspectos determinantes da vida no campo, que se caracterizam na questão agrária do Estado.

A questão agrária no Maranhão tem como fator iminente a concentração fundiária, que faz o estado possuir o índice Gini de 0,903, colocando-o em destaque no que se refere à desigualdade social.

Assim, é preciso compreender os territórios como realidade concreta, síntese de múltiplas determinações, cuja particularidade como unidade sócioterritorial comporta as dimensões econômica, política, social, ideológica e cultural, cuja complexidade é determinada na totalidade das relações constituídas da realidade maranhense nos marcos sócio-históricos da sociedade brasileira. Portanto, os territórios se constituem na e da diversidade histórico-social, caracterizada por combinações que abarcam a origem territorial das famílias, as relações de trabalho, suas crenças religiosas, sua forma de luta pela terra e capacidade de organização política, ou seja,

sua particularidade encontra-se na diversidade dos processos vividos pelo território, de *per se*, e as relações gerais das quais fazem parte.

A questão agrária na centralidade do debate

O Maranhão, a despeito de qualquer dúvida, é hoje o estado que possui os piores indicadores sociais do País e apresenta alguns dados que não podem ser desprezados. Sem adentrar a questão conceitual, podemos dizer que o Estado, seguindo a tendência nacional, é considerado, por assim dizer, urbano, com um processo de urbanização acelerado, o que é inegável, pois em apenas cinquenta anos a população rural caiu de 82, 68 % para 33, 66 %, enquanto a população urbana cresceu de 17,32% para 66,34%, conforme dados obtidos no documento Maranhão em Dados/2003.

Neste processo, no entanto, são notórias as alterações nos aspectos econômico, político e cultural da população, significado que, como qualquer outro fenômeno social, a urbanização do Maranhão não vem acontecendo de forma isolada, descontextualizada e/ou a histórica. Na verdade, muitos são os determinantes para tal, porém, a despeito de quaisquer que sejam os debates, é incontestável a natureza rural, camponesa, da população e dos municípios, pois os municípios maranhenses, em regra, não apresentam as características básicas do que é considerado urbano, como as fábricas, indústrias, as relações comerciais, o proletariado ou mesmo as relações determinadas no processo produtivo do mundo das máquinas; a infra-estrutura, como ruas pavimentadas e asfaltadas; meios de transporte automotivos, assim como a arquitetura de prédios e edifícios. O que faz parte da paisagem da grande maioria das cidades são as ruas sem estrutura adequada, frágil comércio, e população desenvolvendo atividades diretamente ligadas à agricultura.

O Maranhão é eminentemente rural e tem como centralidade política, econômica e cultural a questão agrária. Impossível é pensar qualquer assunto que diz respeito ao Estado sem abordar este tema. Portanto, para entrar no debate acerca dos territórios, é imprescindível abordar elementos fundamentais da questão agrária.

A questão agrária é entendida como resultante da transformação do papel da agricultura no modo de produção ao longo da formação socio-econômica brasileira, lembrando que esta formação tem privilegiado a concentração fundiária em detrimento do grande contingente de famílias camponesas sem terra, e teve um sistema produtivo desenvolvido em padrões dicotômicos: um essencialmente agroexportador e outro de subsistência.

Para Silva (1998), a questão agrária “trata historicamente das relações de produção no campo e das formas de expansão do capitalismo no campo”, estando, então, relacionada diretamente com o modo de produção geral da sociedade, significando que a forma de produzir na terra está ligada à maneira de produção maior da sociedade, a questão agrária pode ser entendida como a relação do modo de produção da sociedade com o uso da terra, o que implica dizer que a maneira como a terra está organizada para a produção está diretamente ligada ao modo de produção mais global da sociedade.

Apontando para um debate mais amplo sobre a questão agrária, no contexto capitalista atual, conforme Fernandes (2001), é indispensável levar em conta os movimentos sócioterritoriais, por considerar que estes compõem a luta pela terra, no sentido de constituir formas de resistência mediante a organização no enfrentamento à concentração fundiária. Segundo o autor, a questão agrária deve ser entendida como resultante

(...) do desenvolvimento desigual e contraditório do capital. Refere-se ao movimento dos problemas inerentes ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores. Possui uma temporalidade própria que transparece os conflitos, dilemas e tensões de uma dada sociedade, em um determinado espaço e reflete-se na totalidade das dinâmicas sociais. (FERNANDES E FILHO, 2006, p 2).

Isto implica dizer que, para aprofundar o conhecimento sobre a questão agrária, é necessária a interação de elementos relacionados à agropecuária, como produção agrícola, pecuária e extrativista, estrutura fundiária, luta pela terra, políticas governamentais desenvolvidas

para o campo e também as ações dos movimentos organizados pelos distintos segmentos ligados ao rural.

Os aspectos levantados neste item mostram a amplitude conceitual da questão agrária, sendo muitas as dimensões que compõem esta categoria, porém, a questão agrária brasileira tem sustentação na maneira como se encontra organizada a estrutura fundiária, dando-se destaque à posse, à propriedade e ao uso das terras no Brasil.

E, por que é fundamental abordar esta questão para se debater territórios? Porque o território não é produzido de maneira isolada. Ele decorre das articulações conjunturais e estruturais a que estes indivíduos ou grupos sociais estão submetidos em uma determinada época, tornando-se, portanto, intimamente ligado ao tempo e ao modo de produção vigente (CASTANHA, 2004, p. 7)

Os indivíduos e grupos a que a autora se refere são os sujeitos que formam os territórios, lembrando que podem construir os territórios ou apenas ser territorializados.

Não sendo o território isolado, interesses políticos e culturais, e preponderadamente econômicos, perpassam as relações nos territórios. E estas relações não podem ser delineadas sem se pensar a própria dinâmica dos sujeitos sociais envolvidos no processo e seus objetivos.

O papel do Estado na territorialização

No ordenamento territorial, têm que ser levados em conta os vários aspectos da vida social das famílias e grupos sociais pertencentes, como a saúde, a educação, a produção, o lazer, a moradia, como condição básica para o exercício da dignidade dos envolvidos. Lembremos, no entanto, que estas são responsabilidades das políticas públicas e isto implica uma série de outros elementos considerar. O principal destes elementos são as compreensões díspares, contraditórias, tanto em termos conceituais quanto de implementação das políticas por parte dos órgãos governamentais responsáveis. E isto não acontece por conta das diversas esferas de responsabilidades: - municipal, estadual ou federal. No âmbito de uma

mesma esfera, pode haver uma discrepância histórica e arraigada acerca de determinado programa ou política pública.

O que caracteriza as políticas públicas é a setorialização e a generalização. Formuladores de políticas apresentam dificuldades em pensar ações, programas e projetos que articulem as várias dimensões da vida humana, e dificilmente levam em conta as realidades locais e regionais, as dificuldades, habilidades e condições da população. Para a implementação de políticas públicas, é necessária a interface do conhecimento e das práticas existentes; é exigido o conhecimento das dinâmicas sociais e econômicas dos formuladores para intervir nas dimensões micro e macro de uma realidade.

Para aprofundar um pouco o tema, é importante trazer alguns elementos para o debate. Primeiro, não podemos perder de vista o Estado, o seu papel nas relações estabelecidas com a sociedade. Como gestor, responsável pelas políticas públicas, ele tem ao longo da história privilegiado os grupos sociais dominantes. Em se tratando do tema do nosso debate, pode ser apontada a relação que o Estado vem mantendo com o setor produtivo agrícola empresarial estabelecida em privilégios, com vultosa liberação de recursos para desenvolvimento de projetos agropecuários e incentivos à produção, sem muitos critérios no sentido de que seja garantida a preservação dos recursos naturais e sociais. O maior exemplo disso encontra-se no incentivo e garantias do governo federal aos projetos de monoculturas. No Maranhão, estão instalados grandes grupos e corporações nacionais e internacionais que cultivam grandes extensões de soja, eucalipto e cana-de-açúcar, a despeito de qualquer respeito às populações.

Outro elemento a ser considerado é a natureza conflitua das políticas públicas. Estas são definidas no conflito de interesses entre diferentes classes, grupos e regiões, que têm como premissa a desigualdade, e o Estado reflete esta desigualdade. Na disputa de interesses no jogo das políticas públicas, o Estado vai referendar as diferenças de interesses e dinâmicas. Dos segmentos pobres da população, é exigido alto nível de organização e estratégias de mobilização, como instrumentos e mecanismos de pressão, a fim de que sejam definidas políticas voltadas para si; enquanto isso, os grandes grupos empresariais as definem em simples rodadas de negociações com os gestores dos bens públicos.

Por último, o território, compreendido não simplesmente como espaço físico, mas como *locus* pleno de relações, recursos e conflitos, representa um capital social, que estabelece relações sociais com a sociedade, com um modelo de uso dos recursos. O território, no entanto, pode se encontrar sob duas perspectivas. Dentro do jogo das políticas públicas ele pode ser um *território dado*, aquele que existe com base em uma política existente ou estabelecida “de cima para baixo”, ao qual os indivíduos apenas se adequam ao espaço, sem qualquer intervenção na sua construção ou mudança; ou pode ser um *território socialmente construído*, que implica a participação efetiva de sujeitos sociais que definem, por via de ações políticas, a territorialização do espaço, invariavelmente em conflito.

Um dos aspectos fundamentais na de formação de territórios é a conflitualidade, pois, sendo território um espaço ocupado por sujeitos que desenvolvem relações econômicas, políticas e culturais, “as formas de organização, as relações e as ações acontecem no espaço. Elas se realizam no espaço geográfico e em todas as suas dimensões: social, político, econômico, cultural”. (FERNANDES. 2000, p. 3).

As relações concretizam diversidades de interesses em todas estas dimensões. E esta diversidade é expressa na conflitualidade que tão bem caracteriza as lutas sociais na construção social de territórios.

E o Estado neste jogo de interesses e necessidades assume o privilégio da supremacia de uma classe sobre outra.

A retórica do desenvolvimento no Maranhão

Estamos tratando aqui de territórios formados por populações pobres do Maranhão, o que nos remete fatalmente à conflitualidade dos interesses apontados, os quais possuem determinações sociais históricas que podem ser pontuadas no processo de formação social econômica do Estado.

Seguindo a lógica brasileira, o Maranhão, desde os tempos coloniais, estabeleceu uma estrutura fundiária de concentração com conseqüências que perduram até os dias atuais, hoje enfatizadas pelo processo de globalização. Os denominados grandes projetos, desenvolvidos sob a faceta da Modernidade, do desenvolvimento da região e da inserção do Estado na

maré da transociedade, concretamente, apresentam muitas similaridades com as mediações estabelecidas na organização produtiva do Estado desencadeada na época em que portugueses, holandeses e franceses se batiam em disputa por estas terras. A subserviência da economia local aos interesses e propósitos estrangeiros ainda é evidenciada sob vários aspectos. Um dos maiores expoentes desta subserviência é o papel da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, que, na condição de coordenadora do Programa Grande Carajás - PGC, “tem se constituído numa espécie de articulação das estatais/multinacionais, um elo interno de articulação do capital internacional na etapa monopolista do capitalismo” (OLIVEIRA, 1989, p. 49)

Vale ressaltar que um dos aspectos mais determinantes para a submissão da economia primária predominante no Estado, na divisão internacional do trabalho atual, continua sendo a sintonia de interesses entre grandes corporações nacionais e internacionais e a

(...) identidade nos projetos das elites dirigentes em nível local, de modo suficientemente forte para imprimir as marcas do padrão de desenvolvimento que foi se gestando para o Maranhão ao longo de sua história, particularmente no que diz respeito ao período mais recente (SILVA, 1995, p. 45-6).

Essa sintonia é representada por este fenômeno da industrialização que marca a evolução socioeconômica maranhense e que acontece sob a retórica da modernização e do desenvolvimento, inserido na exploração da região amazônica, por intermédio do PGC.

Apenas para se ter noção da amplitude do Programa, este

(...) abrange uma área de aproximadamente 895 mil quilômetros, em terras do Maranhão, do Pará e do atual Tocantins. Seus objetivos iniciais estão relacionados diretamente ao mercado externo e à geração de divisas para pagamento da dívida externa brasileira, através da exploração dos segmentos minero-metalúrgico, agropecuário e agroflorestal. O programa conta com a maior reserva de minério de ferro do mundo, situada no Sul do Pará e que apresenta um

potencial estimado em 18 milhões de toneladas de ferro de alto teor. Além desse minério, Carajás dispõe também de manganês (60 milhões de toneladas), cobre (2 bilhões de toneladas), estanho (100 mil toneladas), níquel (100 milhões de toneladas), ouro (100 toneladas) e ainda bauxita, cromo, tungstênio, zinco, molibdênio, prata, paládio e tântalo. (SILVA, 1995, p. 56-7).

Diante do exposto, pode-se tentar imaginar a complexidade das relações econômicas, políticas e sociais estabelecidas e a diversidade de interesses existentes a partir daí, pois

A “região de Carajás” pode ser lida, nesta ordem, como o amplo teatro de operações dos múltiplos projetos da CVRD, sobretudo os de exploração mineral, e de uma diversidade de grupos empresariais (madeireiros, mineradores, guzeiros, agropecuaristas, sojicultores, empreiteiros da construção civil, fabricantes de óleos vegetais, de papel e celulose e de produtos farmacêuticos), que realizam, no momento atual, coadunados com agências multilaterais, a mais complexa coalizão de interesses industriais e financeiros hoje registrada na Amazônia. (ALMEIDA, 1995, p. 39-40).

Dito isto, imagina-se, como que pela extração do minério, de seu transporte via corredor ferroviário, e de sua embarcação, milhares de vidas foram e continuam a ser definidas, pensando aí, os conflitos estabelecidos entre as relações sociais e produtivas das populações direta e indiretamente atingidas e as próprias do sistema econômico que orienta o referido projeto, o qual tem como intento básico e primordial a acumulação de capital.

No complexo industrial de mineração, uma das responsabilidades do Maranhão é o escoamento, principalmente do ferro e outros metais extraídos da serra do Carajás, no Pará, e exportados para diversos países. Também, em 1988, foi iniciada a produção direta de ferro-gusa pelo Estado, com a implantação da Viena Siderúrgica do Maranhão e da Companhia Vale do Pindaré, no Município de Açailândia, e da Maranhão Gusa, em Rosário, no ano de 1991. Tudo isto foi complementado pela criação da

Siderúrgica do Maranhão e da Gusa Nordeste, ambas instaladas também em Açailândia, em 1993, e da Companhia Siderúrgica do Maranhão (CARNEIRO. 1995, p. 109-10).

A manutenção das guseiras exige um suprimento vultoso de carvão vegetal, que tem utilizado material residual das serrarias, da lenha retirada, tanto da mata (nativa ou secundária), quanto das áreas denominadas de manejo florestal.

A produção do carvão vegetal constitui capítulo à parte na história socioeconômica do Maranhão, dada a singularidade apresentada pelas relações de exploração e expropriação das famílias trabalhadoras das regiões nas quais se desenvolve. À guisa de exemplo, no Município Açailândia, por conta da intensidade e da forma de produção de carvão vegetal, estudos acadêmicos e de organismos não governamentais constantemente levam a público situações de desrespeito aos direitos humanos praticadas por corporações empresariais responsáveis por guserias na região, como descumprimento de direitos trabalhistas, trabalho escravo, trabalho infantil, desmatamento indiscriminado, além da falta de tratamento de resíduos químicos. Estas situações acarretam condições de insustentabilidade da região.

Atividades agroflorestais são desenvolvidas em projetos de manejo florestal especialmente voltados para a produção do carvão vegetal, a exemplo da implementação da monocultura do eucalipto no leste e sul do Estado, que contribui para a degradação dos ecossistemas estaduais, além de acirrados conflitos sociais com famílias camponesas da região.

No desenvolvimento socioeconômico que desembocou neste contexto, a questão agrária no Maranhão sempre caracterizou a situação de confronto entre as famílias trabalhadoras camponesas e os segmentos latifundiários, ou, usando a classificação feita por Carvalho (2004), “classe dominante do campo e as classes populares do campo”¹, como segmentos sociais antagônicos do campo.

Este antagonismo teve início com a resistência negra, tendo continuidade com históricos movimentos e lutas pela terra. Todos com um ponto em

1 Carvalho (2004) compreende como classes dominantes do campo, diretamente, os médios e grandes proprietários de terra, os grileiros, os agroindustriais de grande porte, os madeireiros, os compradores atacadistas de produtos agropecuários e florestais. Indiretamente, a classe é composta pelos industriais produtores de insumos agrícolas, máquinas e motores agrícolas. O seu antagonismo é expresso através das classes populares do campo, constituídas pelos pequenos agricultores proprietários de terra, posseiros, arrendatários não capitalistas, parceiros, assalariados rurais, agroextrativistas, ribeirinhos e quilombolas.

comum: o enfrentamento à dinâmica ofensiva do crescimento agrícola expansionista intensificado pelo processo denominado, pelo Estado e setores hegemônicos, de “modernização do campo” e desenvolvido com a introdução de grandes projetos agropecuários, principalmente a partir da década de 1940.

Neste processo, com a colaboração do Estado, por meio de políticas desenvolvimentistas, foram implantados grandes projetos agropecuários responsáveis por enormes e intensos conflitos no Maranhão, e, pela Lei Nº 2.979, promulgada em 17 de junho de 1969, denominada Lei de Terras ou Lei Sarney, o governo estadual buscou “reparar” conflitos fundiários existentes e atrair grupos empresariais dispostos a “modernizar” o campo maranhense. Na verdade, os propagados grandes projetos agropecuários viabilizados por incentivos governamentais acirraram os conflitos pela terra.

Desde então, as grandes corporações nacionais e internacionais, que responderam ao apelo governamental, ficaram com extensas áreas. Sua inserção na região

(...) é caracterizada pelos conflitos fundiários, pela expulsão dos posseiros, pelo desmatamento sem nenhum manejo florestal, pelo aproveitamento da madeira (centenas de serrarias), pela implantação da pastagem, com pecuária extensiva e baixo índice de rendimento, e, sobretudo, pela especulação de terra às margens das rodovias e da ferrovia (GISTELINCK, 1998, p. 17).

Todos os grandes investimentos feitos pelos governos estadual e federal tiveram como foco o desenvolvimento pecuarista na região. E o que era entendido por modernização do setor se revelou um sistema de exploração danoso e violento contra as famílias camponesas.

Tanto o projeto de colonização quanto os projetos desenvolvimentistas incidiram sobre a organização produtiva do Estado, de forma que acirraram conflitos nas relações sociais. Os impactos afetaram direta e principalmente famílias camponesas que sofreram mudanças nas tradicionais relações de trabalho. Milhares de famílias foram expropriadas e expulsas da terra. A expulsão das famílias do campo, associada à expropriação sofrida pelas

famílias urbanas, ocasionou o atual crescimento desordenado das cidades ou, simplesmente, um “inchaço” populacional intenso, característico das maiores cidades como São Luís e Imperatriz; ou seja, dos projetos considerados espelhos da modernização desenvolvida no Estado do Maranhão, coube à população pobre (camponesa e urbana) pagar a conta.

Nesse contexto, no que se refere à agricultura propriamente, a agricultura empresarial e a agricultura familiar camponesa permeiam a questão agrária maranhense. Contrárias ideologicamente, os dois projetos de produção agrícola encontram-se tanto de forma implícita como também explícita na dinâmica sociopolítica e econômica em que estão inseridas as famílias pobres do Estado, refletindo nas mediações do processo produtivo o antagonismo entre as classes.

Uma das atuais manifestações desse antagonismo é muito fortemente representada pelos impasses e controvérsias existentes entre o agronegócio, a nova caracterização do latifúndio e as famílias trabalhadoras camponesas. Apesar de o termo “agronegócio” sugerir conotação moderna e atual, apenas dissimula seu caráter concentrador e excludente, buscando associar sua imagem à produtividade agrícola, ao desenvolvimento, à riqueza e à tecnologia avançada, criando mitos sobre si, como a ênfase que é dada a sua suposta alta produtividade, o que camufla o aspecto de continuidade da subserviência deste tipo de produção aos interesses capitalistas externos.

A imagem do agronegócio é construída com a tentativa de renovar a imagem da agricultura capitalista tradicionalmente desenvolvida no País. Com uma campanha sistemática desenvolvida, principalmente, pelos meios de comunicações de massa, a agricultura de exportação é apresentada para a sociedade como um grande potencial para a resolução dos problemas econômicos do País, evidenciando um caráter produtivista associado à modernidade tecnológica e camuflando sua natureza perversa de exploração e de concentração de terra, além do conservadorismo político e econômico inerente ao seu desenvolvimento.

Na sua dinâmica, o agronegócio se constitui contraditório porque, seguindo a lógica mercadológica, ele produz para quem pode comprar, não atendendo um projeto de ordem societária nacional. Por exemplo, enquanto o Brasil exporta produtos como a fibra do algodão, as indústrias nacionais têm que importá-la. Além disso, seus interesses comerciais capitalistas expõem o País à vulnerabilidade em relação à soberania alimentar,

originando situações em que, num determinado município, encontra-se instalada uma grande empresa agrícola exportadora, mas na região muitas pessoas são subnutridas ou até morrem de fome, demonstrando claramente os interesses que predominam na região.

Como expressão do neoliberalismo, os produtos de origem agropecuária deixam de ser alimentos e passam a ser mercadorias, negociadas nas bolsas de valores. Com isso, o Estado as financia mais, o que incentiva um número cada vez maior de mais capitalistas a produzi-las, exigindo mais investimentos governamentais e estabelecendo, assim, um círculo vicioso entre Estado e capital. E esse círculo vicioso, por sua vez, acirra o antagonismo entre as duas formas de produção agrícola e fortalece o agronegócio, consolidando o mito criado pela agricultura patronal.

No Maranhão, o agronegócio se apresenta nas monoculturas de eucalipto, em Imperatriz; de bambu, eucalipto e cana-de-açúcar, no baixo Parnaíba; de soja e eucalipto, no Cerrado; na pecuária extensiva; na construção das hidrelétricas, em Estreito; e na implantação dos pólos siderúrgicos em Açailândia e Rosário; e, mais recentemente, a discussão para a criação dos pólos de siderurgia em São Luís.

Isto posto, fica bem assinalada a contradição existente no desenvolvimento socioeconômico brasileiro e, em especial, do Maranhão, representado pelo antagonismo dos segmentos sociais do campo. Nele se encontram as concepções dos diferentes projetos de sociedade, sendo que as mediações que os perpassam têm, invariavelmente, demandado a constante organização das famílias que representam o segmento pobre do campo, as famílias sem terra, as famílias de pequenos agricultores, os atingidos por barragens, as famílias atingidas pela base de lançamento aeroespacial de Alcântara.

Considerações finais

As reflexões feitas neste artigo dizem respeito ao debate da constituição de territórios e as políticas públicas no Estado do Maranhão, considerando, no entanto, que os territórios se encontram em uma complexidade de relações sociais, econômicas, políticas e culturais permeadas por determinações históricas que têm como centralidade a constituição da questão agrária, na qual sujeitos sociais envolvidos, como gestores e poderes públicos, interferem diretamente nas condições materiais de vida do conjunto de famílias envolvidas no processo.

Com a parte nas reflexões feitas, pode ser dito que as políticas e programas públicos voltados para a constituição de territórios, de maneira geral, não consideram a diversidade das realidades dos sujeitos envolvidos nos processos de territorialização, o que pode ser explicado, em princípio, nas diferenças existentes de aspectos básicos, como a própria concepção acerca de território. Em regra, para o Estado, estes possuem conotação prioritariamente econômica, na perspectiva de inserção destes grupos “territorializados” nos mercados, tanto na condição de fornecimento quanto de consumo. Por outro lado, existe o entendimento de território como uma designação mais voltada à superação das dificuldades vividas, pela superação das condições de exploração e humilhação a que vivem submetidas milhares de pessoas e famílias, que passam a constituir, como sujeitos críticos, uma organização própria, um espaço próprio, de identidade, de resistência e luta.

A resistência ocorre em razão do modelo e propósito de vida mercadológico, apresentado sob a perspectiva do modo de vida único, globalizado; resistência aos ditames da ideologia do inevitável, de que nada pode ser feito, de que tudo já está dado; enfim, à lógica da fatalidade; a luta, incorporada ao propósito e certeza de que outras formas de vida são possíveis, com a crença em valores que se contrapõem ao consumo e ao individualismo, e que preservam a amizade, a solidariedade e o respeito à diversidade, na perspectiva clara de superação da atual estrutura social.

É em muitos espaços de territorialização no Maranhão, sejam assentamentos ou áreas organizados por movimentos e organizações que lutam no campo ou nas cidades, como o dos trabalhadores rurais sem terra, das quebradeiras de coco, dos quilombolas, dos povos e grupos indígenas; dos

grupos urbanos que organizam a juventude através da arte e da cultura, das famílias sem teto, que estão sendo construídos socialmente os territórios, em contraposição à atuação do Estado, o qual, por seu próprio papel histórico, está, inegavelmente, comprometido com os grupos hegemônicos da classe dominante. Esta relação evidencia o desencontro das concepções existentes e das práticas desenvolvidas, pois por um lado, para o poder público, a perspectiva territorial de desenvolvimento sustentável

“...permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a **integração produtiva** e o **aproveitamento competitivo** desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e **coresponsabilidade** ampla de diversos atores sociais”. (MDA, 2007). (Grifos meus).

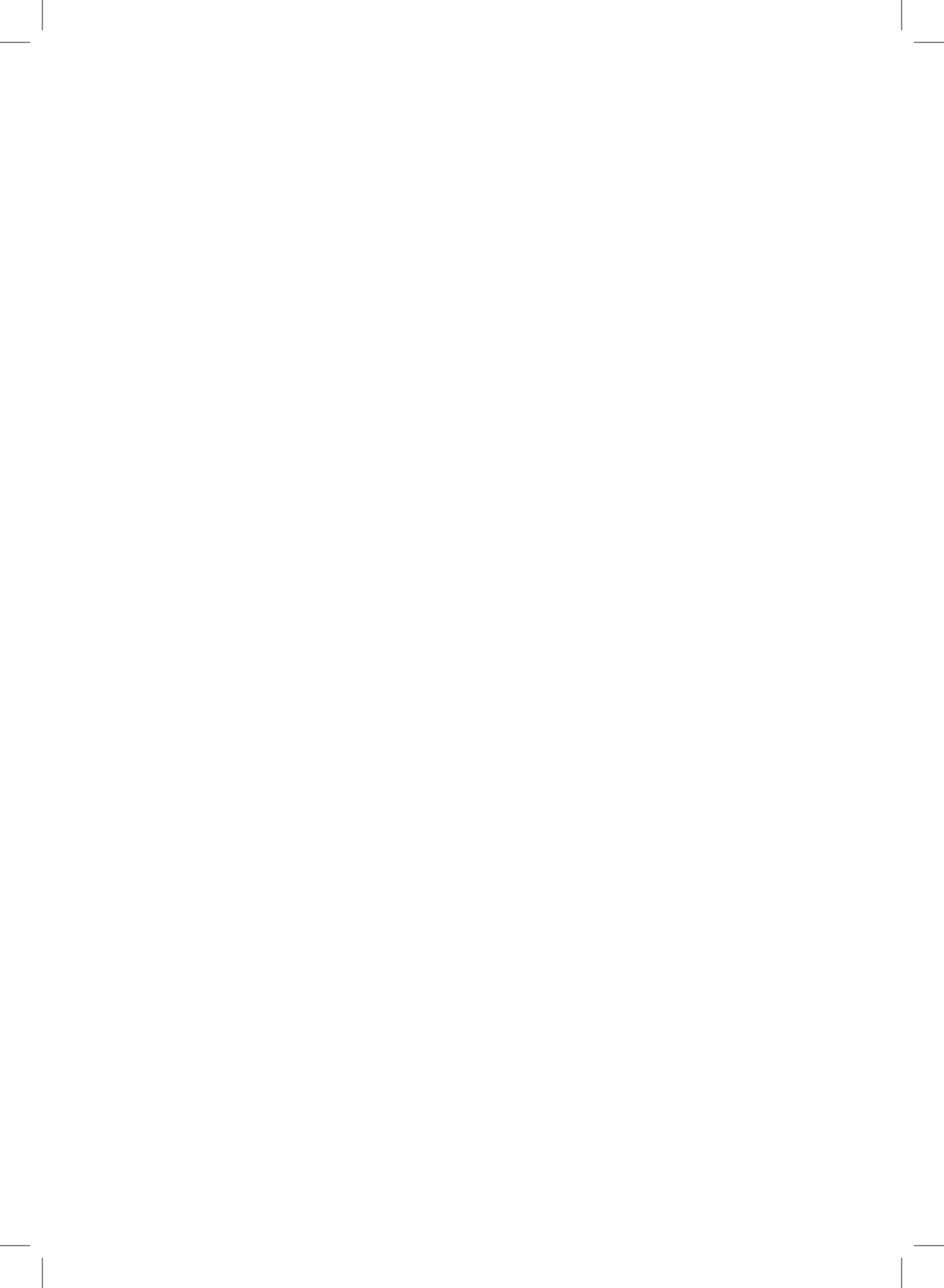
Existe, de outra parte, a compreensão dos sujeitos que desencadeiam a luta pela construção social destes territórios, de que é preciso superar a concepção integradora ao sistema produtivo e competitivo do modelo econômico hegemônico. A luta e resistência dos grupos citados se constituem no estabelecimento de formas organizativas que rompem com a atual estrutura social, sustentada nas bases da desigualdade e exploração, a qual é corroborada com a idéia da integração e competição.

E mais, é impossível ser pensada uma integração entre os sistemas socioculturais e ambientais existentes no Maranhão, uma vez que, conforme foi explorado neste artigo, existem duas formas básicas e antagônicas de produção e relação com a cultura e o ambiente, as quais se expressam na produção agrícola camponesa familiar e na produção desenvolvida pelo agronegócio, representando cada uma uma classe social. E, sendo antagônicas entre si, possuem interesses completamente diferentes, o que determina a inviabilidade da integração entre os referidos sistemas, pois a suposta integração implica a aceitação ao modelo produtivo hegemônico, o que contraria, na essência, a proposição feita pelos movimentos sociais emancipadores, que é a superação da questão social apresentada na sociedade capitalista: a desigualdade social.

Em outras palavras, podem ser apontados limites de órgãos públicos para a superação das atuais condições sócioeconômicas e culturais encontradas na realidade maranhense, só sendo possível isto mediante a organização dos sujeitos sociais oprimidos e expropriados, o que poderá viabilizar, de fato, territórios socialmente construídos, na perspectiva da conquista de uma sociedade igualitária.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Carajás: a guerra dos mapas**. Belém: Seminário Consulta, 1995.
- CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Relações de trabalho, propriedade da terra e poluição urbana nas atividades de carvoejamento para a produção de ferro-gusa em Açailândia. In CONCEIÇÃO, Francisco Gonçalves da (org). **Carajás: Desenvolvimento ou destruição?** Relatórios de Pesquisa. São Luis: Estação Gráfica, 1995.
- CARVALHO, Horácio Martins. Contexto atual da correlação de forças e das lutas sociais no campo. In **Agricultura brasileira: Tendências, perspectivas e correlação de forças sociais**. Cadernos de Formação: Via Campesina, 2004.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **A Formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Ed Vozes, 2001.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos sócioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais**. Mimeo, www.prudente.unesp.br/dgeo/nera, s/d. Capturado em 12 de abril de 2007.
- _____ e FILHO, Eraldo da Silva Ramos . **Questão Agrária, construção de territórios e atuação profissional**. Mimeo, s/d.
- GIL, Izabel Castanha. **Território e desenvolvimento contemporâneo**. Revista Nera, ano 7, nº 4 p 5 – 19 jan jul 2004.
- GISTELINCK, Frans. **Carajás, Usinas e Favelas**. São Luís: Gráfica Minerva, 1988.
- MDA. <http://www.mda.gov.br/sdt/>. Capturado em 30 de abril de 2007
- OLIVEIRA, Umbelino. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. Campinas: Papirus, 1989.
- SILVA, José de Ribamar Sá. **Terra Bela: mais um assentamento de trabalhadores rurais no Maranhão**. Dissertação de Mestrado em Economia: Universidade Federal da Paraíba, 1995.
- SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. São Paulo; Editora Brasiliense, 1998.



OS CONCEITOS-MODA E O PROBLEMA DA INCLUSÃO DOS DIFERENTES

Benedito Souza Filho

Introdução

A palavra inglesa *fashion*, que em português é traduzida como moda, significa uma maneira de vestir que prevalece especialmente em certos setores da sociedade. Significa também algo que se enquadra em um estilo ou costume corrente. Ser ou estar *fashion*, como os jovens costumam dizer, significa obedecer a uma tendência de enquadramento, de inclusão ou participação. Aqueles que não se encaixam nos códigos sociais e partilham dos significados simbólicos que a moda estabelece não podem ser incluídos em função de não possuírem os capitais exigidos ao processo de inclusão. Em outros termos, não estão na moda.

A moda, como prática estilística e comportamental, além de poder ser objeto de reflexão das ciências sociais, pode ser ilustrativa de certas práticas operadas por intelectuais, instituições de variados tipos e também por setores do Estado. Existe uma série de conceitos que passaram a ser usados como se obedecessem a uma tendência geral, como se estivessem na moda. São os conceitos-moda que, ao serem usados, além expressar significados, revelam interesses e objetivos daqueles que os empregam, já que não é desconhecido por parte de quem os utiliza o poder embutido na palavra. (Bourdieu, 1996) que designa o conceito.

Ao utilizar a designação conceitos-moda, a minha intenção não é ser jocoso e muito menos realizar um jogo de palavras, mas sinalizar para o fato de que existe o sentido de um jogo *com* as palavras, ou melhor dito, um jogo *com* os conceitos embutidos nas palavras. Esse jogo, que não pode ser confundido como uma prática lúdica, é jogado por instituições de diferentes tipos, por setores do Estado, por intelectuais e também por agentes sociais. Ele é sinônimo de uma verdadeira operação para tornar públicos determinados conceitos, pois estão relacionados com objetivos e interesses daqueles que, em determinado campo (Bourdieu, 1994), jogam o jogo para impor o conceito em virtude de relacionar-se diretamente com segmentos, grupos ou um público-alvo específico que os conceitos, tornados legítimos, procuram atingir.

O jogo, nesse caso, assume uma conotação peculiar, pois exige a tomada de posições e disposições estratégicas de parte daqueles que tomam parte no jogo que, reconhecendo sua dinâmica, estabelecem próprios movimentos no ato de jogar, valendo-se do capital de que dispõem para participar do jogo e a sua própria posição no campo em disputa. “*Els jugadors accepten les regles pel simple fet de jugar el joc, i no pas per un ‘contract’; ho fan amb la convicció que val la pena jugar-hi, que el joc s’ho val*”¹. (Bourdieu, 1994, p. 74).

A adoção do termo serve ademais para sublinhar a forma naturalizada, para não dizer caricata, que determinados conceitos, bastante caros a antropólogos e sociólogos, passaram a ser utilizados por instituições de diferentes tipos e pelo próprio Estado quando de seus interesses em desenvolver ações, políticas ou programas dirigidos a um público-alvo que, nos seus termos, pode ser recoberto por tais conceitos. Por outro, a adoção da designação pretende sinalizar para a existência de práticas de colonialidade (Santos, 2005, p. 27) operadas por meio dos conceitos adotados.

Nesse movimento de enquadramento conceitual verifica-se a “instituição de uma autoridade”. (Bourdieu, 1992, p. 100), expressa no ato de nomeação, já que “o ato de categorização é um ato de magia social que dá existência à coisa nomeada, estabelece fronteira, delimita limites. A

1 Os jogadores aceitam as regras pelo simples fato de jogar o jogo, e não por um ‘contrato’: o fazem com a convicção que vale a pena jogá-lo, que o jogo vale.

eficácia do discurso de categorização, nomeação é maior quanto maior for a autoridade que o enuncia” (Bourdieu, 1996, p.111).

Os conceitos-moda, segundo a forma como são apropriados e utilizados por ONG's, agências de cooperação ou financiamento, instituições de apoio, representação ou mesmo por setores do Estado, expressam formas de colonialidade. É justamente sobre esta colonialidade, exercida por meio da utilização de certos conceitos para alcançar segmentos sociais específicos que procurarei centrar as minhas reflexões.

Poderíamos nos perguntar inicialmente: por que determinados conceitos, noções e categorias, formuladas no campo intelectual, são usados com bastante recorrência por ONGs, entidades de representação, agências de cooperação e financiamento, organismos internacionais e pelo Estado? O que define ou possibilita a emergência desses conceitos? Que conceitos, noções ou categorias são esses? O que faz que tenham visibilidade?

A resposta a tais indagações não é simples em função de remeterem a situações em abstrato. Apesar dessa limitação, é possível mencionar alguns a título de exemplo: desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, “empoderamento”, empreendedorismo, quilombolas, remanescentes de quilombos, pluralismo jurídico, saber local. Para minimizar os efeitos dessa abstração, tomarei como referência o título do III Debates Adenauer: - *Culturas tradicionais, etnia e gênero: potencialidades para o desenvolvimento*.

Como pode ser claramente identificado, o título mostra alguns desses conceitos: - *culturas tradicionais, etnia, gênero e desenvolvimento* -, todos eles bastante trabalhados principalmente por antropólogos. Cada um deles tem campo de significado e contexto social de produção, que poderia ser explorado se trabalhássemos a gênese social dessas noções. Quando se fala de *culturas tradicionais, etnia, gênero e desenvolvimento*, o que nos vem à cabeça? Que entendimentos temos? Procurarei tomá-los como referência para traçar argumentações.

Em vez de proceder a um exercício pedagógico de explicar o que de fato querem dizer, considero muito mais importante realizar o exercício da problematização, sugerindo o entendimento dos contextos social e político que permitiram a sua emergência e os lugares institucionais daqueles encarregados de formulá-los e difundi-los.

Meu interesse não é tentar traçar a história social dos conceitos. Ainda que seja inevitável falar desses conceitos – e não o farei de forma aprofundada – o meu objetivo é discutir os usos que se fazem dele e com que justificativas. Ao realizar tal exercício, acredito que poderemos nos aproximar da compreensão do processo de naturalização desses conceitos e das práticas de colonialidade deles tributárias.

Os conceitos presentes no título que tomei como referência – e se trata disso e não de simples palavras – da forma como estão dispostos, poderiam ser pensados como estanques, separados e relacionados com o desenvolvimento. Poderiam ser pensados de forma articulada e também relacionada com o desenvolvimento. Essas duas possibilidades poderiam ser pensadas ainda nos seus aspectos positivos e negativos. Poderiam ser pensados, ademais, pelos problemas que essa relação suscita.

Não se trata de simples disposição de palavras, mas de múltiplas possibilidades de relações, acomodações, adaptações, articulações, conflitos, antagonismos, ou mesmo, como o próprio título sugere, de potencialidades. O título pode ser também inspirador para discutir a “colonialidade do poder e do saber” (Santos, 2005, p. 27) expressa por meio dos conceitos.

A naturalização dos conceitos

A expansão colonial dos países da Europa ocidental, além das justificativas econômicas e políticas permitiu o contato entre povos e a constatação da diferença. Desse encontro, a despeito do etnocentrismo dele tributário, foi sendo forjado o conceito de cultura para dar conta da diversidade social.

O conceito de cultura, central na constituição da Antropologia como ciência foi e continua sendo ao longo do tempo alvo de incessantes construções, desconstruções, reconstruções por parte de cientistas sociais e dos antropólogos em particular. Da caracterização da diversidade, de traços distintivos das sociedades, de grupos sociais, o conceito de cultura foi sendo progressivamente naturalizado, transformado em um termo de uso corrente e quase auto-explicativo.

Na relação entre indivíduos em sociedade, predominam comportamentos, atitudes, costumes, crenças, restrições, proibições. Esses e outros

elementos permitiram aos cientistas sociais a formulação de inúmeros conceitos que, em razão das suas reapropriações pelos indivíduos, passaram a ser usados sem maiores problemas. Assim, a vida social está permeada de idéias, noções e conceitos derivados de reflexões acadêmicas que o senso comum incorporou ao seu discurso cotidiano. Esse movimento dinâmico e interdependente que vai das relações sociais aos conceitos e destes à sua utilização na vida social caracteriza-se no que Giddens (1974) denominou de dupla hermenêutica.

A antropóloga Manuela Carneiro da Cunha, em conferência realizada num congresso de antropólogos em Barcelona, na qual discutia esse processo de naturalização, afirmou que organismos internacionais como a FAO, UNESCO e Banco Mundial passaram a adotar uma noção particular de cultura para orientar políticas de financiamento ou programas de intervenção em países do chamado Terceiro Mundo.

De conceito bastante complexo, cultura tornou-se um rótulo e, em muitos casos, um adjetivo. “Argumentar que, sendo a realidade o que se disser que ela é, qualquer um pode ‘jogar’, usando quaisquer instrumentos que escolher. Mas se o projeto é de explicação e não de entretenimento, então a avaliação sobre a adequação de nossos conceitos continua a ser uma questão séria”. (Wolf, 2003, p. 307).

Seguindo o princípio da dupla hermenêutica de Giddens, quando se utiliza fora dos contextos acadêmicos os termos etnia, gênero e cultura tradicional, o que se tem em mente quando os enunciamos? Em entendimento de senso comum, a noção de etnia, por exemplo, recobriria segmentos específicos, como grupos indígenas, ou organizações sociais que têm na sua pertence coletiva alguma ligação com ancestrais escravos.

O entendimento de etnia nestes termos permitiria uma leitura mais imediata da vida social e referida de forma genérica a índios e negros, entendimento este fortemente marcado por uma certa “biologização” desses coletivos em decorrência da idéia subjacente de homogeneidade biológica.

O mesmo pode ser identificado com a noção de gênero. Ainda que essa idéia não se restrinja exclusivamente às mulheres, ao ser emitida pretende-se dar certa visibilidade à mulher, seja no sentido de reivindicar coisas, seja para denunciar processos de exclusão social, violência, exploração, submissão, escravização. Esse termo é apropriado quase como exclusivo do universo feminino. Em decorrência dessa leitura exclusivista poderia

ser interpretado como estranho, por exemplo, o uso da noção de gênero para reivindicar políticas a fim de favorecer a homens.

E culturas tradicionais? Seriam aquelas associadas, por exemplo, a grupos indígenas ou às chamadas comunidades negras rurais por uma suposta ligação com ancestrais escravos. Ambos teriam traços distintivos – próprios de matrizes culturais indígenas e africanas - que, objetivamente tomados, se diferenciariam daqueles da sociedade mais ampla. Então, quando se enuncia cultura tradicional, pretende-se dar existência a determinado tipo de cultura, cujos modos de ser e fazer estariam associados a essa caracterização simplista e mais imediata, como índios ou descendentes de escravos.

A cultura tradicional poderia estar associada também a um modo de vida camponês (Martins, 1986). Os camponeses possuíam, semelhante aos indígenas ou descendentes de escravos, certas particularidades culturais que funcionariam como fatores de distintividade. Essas particularidades poderiam estar relacionadas, por exemplo, com modos de relação com a natureza e apropriação de seus recursos, saberes práticos, sistemas de valores e de crenças que orientariam essas formas de relação. (Almeida, 2006, Souza Filho, 1998, 2004).

Visto de modo distinto, do ponto de vista conceitual o entendimento de etnia e de gênero recobriria um espectro mais amplo e complexo que o que essa visão de senso comum procura designar. Nas formulações acadêmicas, não existiria essa leitura apriorística, imediata e genérica que as noções de senso comum sublinham.

Conceitos como o de cultura, etnia e gênero são bastante caros aos antropólogos. O próprio conceito de cultura, em função de suas permanentes construções e desconstruções, não é um conceito que podemos dizer acabado, plenamente formulado (Geertz, 1989; Laraia 1993; Kuper, 2002; Cuche, 2002).

O mesmo se aplica à noção de gênero. Aqui, na formulação dessa idéia, poderíamos discutir a importância da participação das intelectuais feministas na discussão conceitual relativa às noções de gênero e mulher.

Vandana Shiva (1995) argumenta que as categorias masculino e feminino são produtos da cultura e, como resultado, permitem a emergência de uma ideologia baseada no gênero cuja sustentação se fundamenta no fato de que ambas são determinadas pela Biologia. “*El concepto occidental de masculinidad que ha dominado el desarrollo y las relaciones entre los gé-*

neros ha excluido todo lo que la cultura ha definido como femenino". (Shiva, 1995, p. 90).

Em relação à assimetria fundada na noção de gênero, podem ser identificadas algumas respostas. A primeira é formulada por Simone de Beauvoir ao acertar que o masculino e o feminino são categorias biologicamente determinadas. Para alcançar a liberação, deve prevalecer um processo de masculinização da mulher. "*De este modo, el proceso de liberación es una masculinización del mundo definido dentro de las categorías creadas por la ideología de género*". (Shiva, 1995, p. 91).

Em relação à argumentação de Herbert Marcuse, que vê na liberação uma feminilização do mundo, Vandana Shiva argumenta que a posição dele, ainda que se oponha à de Simone de Beauvoir, mantém com esta o mesmo determinismo característico. Ambos supõem que o masculino e o feminino são características naturais e biologicamente dadas. Diferentemente das posições de Simone de Beauvoir e Herbert Marcuse, a terceira resposta à assimetria reconhece que as categorias masculino e feminino, derivadas da noção de gênero, são ideologicamente determinadas.

Baseada no princípio filosófico de Rajni Kothari, que argumenta que o ser mulher não está necessariamente relacionado com aos princípios feministas, Vandana Shiva ressalta que essa perspectiva não se atrela à noção de gênero, defendendo o que ela chama de princípio feminino. Segundo ela, o "*principio feminino no está únicamente encarnado em la mujer sino que es el principio de actividad y creatividad de la naturaleza, la mujer y el hombre*". (1995, p. 95).

Toda essa discussão relativa à noção de gênero ou as anteriormente mencionadas remete a planos diferenciados: um é o campo intelectual, no qual as caracterizações de etnia, gênero e cultura tradicional são formuladas; a outra são as leituras possíveis no senso comum, o que cada uma delas poderia recobrir. Aqui reside o problema fundamental. Por mais que a noção de etnia possa ser aplicada a grupos indígenas, a extração de senso comum concebe um índio genérico, desprovido de particularidades culturais e lingüísticas.

Por mais que se queira designar genericamente etnia aos índios, esse índio não é um índio genérico, é um índio que precisa ser caracterizado na sua particularidade social, histórica, cultural. A etnia é um conceito que permite dar conta dessas particularidades que no senso comum são homogeneizadas.

Contrariamente a essa perspectiva generalizante, a noção de etnia que tem sido historicamente trabalhada pelos antropólogos procura ressaltar as particularidades sociais, culturais, lingüísticas que definem determinado grupo em termos de sua identidade básica. “A noção de etnia estaria por sua vez vinculada a uma base estritamente social (daí estar sempre associada a grupo) tal como a noção de cultura teria por base a Sociedade”. (Cardoso de Oliveira, 1976, p.83).

Mesmo assumindo que etnia, se vincula a uma base estritamente social, na literatura antropológica ela tem aparecido, como sublinha Roberto Cardoso de Oliveira (1976, p. 82), de forma adjetivada e intrinsecamente associada a outra noção: a de grupo².

No entendimento de senso comum, etnia, gênero e cultura tradicional se assemelham mais a um emblema, um emblema genérico que serviria para cobrir uma diversidade social e cultural bastante diferenciada. Aqui cabe chamar a atenção para o fato de que muitas instituições de apoio e mediação, agências de cooperação e financiamento, e mesmo setores do Estado, têm operado com essas noções como emblemas genéricos e naturalizados. Necessário se faz romper com essa visão homogeneizadora.

Isso porque, quando o Estado ou determinada agência de financiamento ou cooperação define políticas, ações ou programas destinados a segmentos recobertos por essas grandes rubricas – etnia, gênero, cultura tradicional -, a quem se procura alcançar ao lançar-se mão dessas noções? Se pela noção de gênero, por exemplo, procura-se chegar às mulheres a pergunta que se coloca é: de qual mulher se está falando? Isso remete ao problema de que não se está falando de sujeitos genéricos. Quando se pensa em políticas, em ações, pensa-se em dirigi-las a segmentos específicos e essas especificidades têm relação com formas de organização social, grupos que podem definir nos seus próprios termos, um conceito particular de mulher, por exemplo.

Se tomarmos como referência o caso das quebradeiras de coco babaçu e pensarmos na possibilidade de uma política de gênero formulada pelo Estado e a elas dirigida, por certo, se chocará frontalmente com o entendimento que as quebradeiras de coco babaçu têm da noção de gênero e o

² Para maior aprofundamento sobre essa questão, leia-se Barth (1969), Poutignat e Streiff-Fenert (1998), Cardoso de Oliveira (2000), Cohen (1980).

papel e lugar da mulher a partir de seu ponto de vista e de seus interesses como mulheres.

Além dessa dimensão de gênero, as próprias quebraadeiras de coco poderiam, a partir de suas práticas cotidianas, referidas organizações sociais particulares, definir um tipo específico de cultura e essa cultura ser caracterizada como tradicional, não no seu sentido genérico ou homogêneo, mas nas suas especificidades, que estejam diretamente relacionadas com o modo de ser e de fazer dessas mulheres que são mulheres especificamente definidas a partir de contextos sociais, culturais e ecológicos bastante particulares.

Uma importante contribuição da crítica de muitas intelectuais feministas diz respeito à importância de levarmos em consideração o conjunto das condições relacionadas com o objeto do conhecimento. Com relação à idéia de gênero, por exemplo, não bastaria centrar atenção somente no sexo, mas também em outros fatores como pertença étnica, de classe, sistema de crenças, origem social, entre outros elementos. Isso pode ser aplicado às noções de etnia e cultura tradicional. Não existiria um só fator explicativo de cada um desses conceitos, mas um conjunto deles que, pensados articuladamente e referido a um contexto sociocultural específico, justificaria tais conceitos.

Mais importante do que mencionar conceitos que estão de moda é sublinhar o contexto social de sua utilização e os agentes responsáveis pela imposição em um campo determinado. Assim poderíamos entender não só o sentido dessa apropriação, mas também compreender os interesses em jogo relacionados com a operação de imposição desses conceitos na ordem do dia para atingir um grupo ou segmento específico.

A (re)descoberta do outro e a colonização conceitual e ideológica

O processo de dominação e anexação de territórios por parte de países da Europa ocidental, que caracterizou a primeira etapa da colonização no século XV, permitiu a descoberta da diferença, a descoberta de um “outro” distinto do europeu e caracterizado como inferior. Orientado por critérios etnocêntricos, esse processo de inferiorização foi marcado pela

constatação da falta. O “outro” era desprovido de tudo: sem alma, sei lei, sem cultura, sem Estado (Laplantine, 1995).

Na segunda etapa da colonização, já no século XIX, a diferença e a inferioridade continuaram a funcionar como paradigmas para a perpetuação da dominação. As culturas subjugadas continuaram a ser vistas como primitivas: seus modos de vida, valores, sistemas de crenças, e saberes eram considerados atrasados.

Nesse movimento classificatório, a constituição do conhecimento científico jogou um papel fundamental. Ele permitiu a construção de uma concepção epistemológica do mundo assentada em única forma de saber: o saber caracterizado como científico. Assim, outras formas de saber e conceber o mundo foram classificadas como arcaicas, primitivas, atrasadas e, por extensão, destituídas de valor ou importância.

Em relação às distintas formas de saber, a dominação exercida sobre essas culturas implicou que Boaventura Santos (1998, p. 2008) denominou de epistemicídio, ou seja, a morte de conhecimentos locais. A dominação colonial na sua fase hegemônica no século XIX passou “a justificar-se em nome de uma capacidade superior de conhecer e de transformar o mundo, assentada na ciência. A ciência e, em particular, as ciências sociais assumiram, assim, a condição de ideologia legitimadora da subordinação dos países da periferia e da semiperiferia do sistema mundial, o que se veio a chamar Terceiro Mundo”. (Santos, 2005, p.22-23).

O contexto pós-Segunda Guerra permitiu a “descoberta”, ou melhor, a “redescoberta” do outro. Esse outro, historicamente destituído de atributos positivos, reaparece agora coberto de carências, de necessidades. É nesse contexto que ocorre a emergência do pobre e da pobreza como categorias sociológicas importantes e, por extensão, a fome como outra característica essencial desse outro.

É nesse momento que a ordenação do mundo em categorias bipolares: ricos/pobres; norte/sul; desenvolvidos/subdesenvolvidos – passa a ter maior visibilidade. Essa tipologia impôs também a distinção entre saberes: científico/não científico ou tradicional, local. As características próprias desses grupos, segmentos ou sociedades definidos genericamente como indígenas, negros, tradicionais, são identificadas como marcas do seu atraso. Os sistemas de conhecimento que orientavam formas de relação com

a natureza, disciplinando a apropriação e a conservação de seus recursos continuaram a ser vistos como arcaicos e justificadores do atraso.

Assim, a modificação do quadro de precariedade vivenciado pelos países do Sul, pobres e subdesenvolvidos, somente poderia ser alcançada mediante a adoção de ações chamadas de desenvolvimento, concebidas e implementadas pelos países do norte, ricos e desenvolvidos. No cumprimento desse objetivo, o conceito de desenvolvimento um lugar preponderante.

Historicamente, o conceito esteve associado a dois eixos fundamentais: 1) a transição para uma economia moderna, industrial e capitalista e 2) a melhoria na qualidade de vida, erradicação da pobreza e aumento dos índices de bem-estar material. Contrariamente ao que assevera um desses eixos do conceito, as ações de desenvolvimento implementadas “*durante los últimos cincuenta años en la práctica totalidad del Tercer Mundo, no solamente no ha conseguido eliminar la pobreza y la marginación social, sino que las ha extendido hasta alcanzar una magnitud sin precedentes*”. (Viola, 2000, p.11).

É em função desses efeitos catastróficos que Arturo Escobar (1996, p. 14) ressalta que o desenvolvimento “*debe ser visto como régimen de representación, como una ‘invención’ que resultó de la historia de la posguerra y que, desde sus inicios, moldeó ineluctablemente toda posible concepción de la realidad y la acción social de los países que desde entonces se conocen como subdesarrollados*”.

O discurso de posse de Herry Truman em 1949 marcou um ponto de inflexão no que concerne às ações chamadas de desenvolvimento. Ele ressaltava a necessidade de resolver os problemas das áreas consideradas subdesenvolvidas do Planeta. É por essa razão que Andreu Viola (2000) ressalta que o conceito de desenvolvimento se converteu numa palavra-fetichê em função de abrigar enorme carga de ideologia e de preconceito.

É um conceito que traz consigo a subjugação de saberes. Na década de 1980, as análises de muitos estudos que tomaram como referência o conceito de desenvolvimento, pós-doutrina Truman, permitiram que fossem identificadas distintas formas de colonização da realidade.

Refletir sobre o desenvolvimento como um regime de representações, como sugere Arturo Escobar, ajuda a entender o poder que os discursos sobre o desenvolvimento tiveram e continuam tendo nos países periféricos que os levaram inclusive a considerarem-se como subdesenvolvidos. Nesse

caso, romper com essa condição tornou-se a tarefa central desses países e desenvolverem-se converteu-se em objetivo a ser alcançado a qualquer custo. “*Creada inicialmente en Estados Unidos y Europa occidental, la estrategia del desarrollo se convirtió al cabo de pocos años en una fuerza poderosa en el propio Tercer Mundo*”. (Escobar, 1996, p. 24).

Esse enquadramento revela o poder da colonização ideológica processada mediante conceito de desenvolvimento. Isso serve para confirmar como as áreas do Planeta, como Ásia, África e América Latina, converteram-se em herdeiras dessas concepções cunhadas pelos países centrais.

Essa mesma colonização conceitual pode ser percebida na caracterização da mulher nos países periféricos. A reflexão sobre a mulher no Terceiro Mundo ressalta um tipo social marcado por necessidades e problemas. A mulher do Terceiro Mundo, segundo Chandra Mohanty (apud Escobar, 1996), é sexualmente constrangida, pobre, ignorante, tradicionalista. Essa imagem contrasta com outro tipo, a mulher ocidental, que é educada, moderna, independente, controla seu corpo e sua sexualidade. Essas representações derivam de um conceito ocidental de mulher imposto como modelo a ser seguido.

Como regime de representação, o desenvolvimento permite a construção de um amplo campo de pensamento e ação que, segundo Arturo Escobar (1996, p. 31), pode ser percebido a partir de três eixos fundamentais: 1) nas formas de conhecimento a ele referido, 2) nas formas de poder que regula suas práticas e 3) nas formas de subjetividade fomentadas pelo seu discurso.

Considerações Finais - a positivação da diferença

Pensar o chamado desenvolvimento como regime de representações nos auxilia a entender os movimentos operados por organismos internacionais, agências de cooperação e financiamento, entidades de representação e também por intelectuais, quando se valem dessa noção para atender a grupos ou segmentos considerados como vulneráveis, desassistidos ou que devem ter atendidos seus pleitos em decorrência de suas características particulares tomadas como emblemas, sejam eles de inspiração étnica, ecológica, cultural ou de gênero.

Entendendo dessa forma, é possível também nos aproximar dos motivos que levam os segmentos recobertos por estes emblemas serem resgatados,

positivados e, por essa razão, serem incluídos na agenda do Estado, de organismos internacionais e de instituições de diferentes tipos como alvos de benefícios traduzidos em programas, ações, investimentos destinados a promover sua inclusão social ou responder a expectativas de direitos por eles manifestas

Os processos de colonização significaram historicamente violência, exploração e subjugação imposta pelos países centrais a diferentes formas de organização social e cultural espalhadas pelo Planeta. O efeito perverso e residual dessa história é que ela deixou implantada nessas áreas violentadas a pedagogia da colonização.

As ações dirigidas a índios, descendentes de escravos, a segmentos camponeses e às mulheres por muitas instituições e pelo próprio Estado, reproduzem o paradigma da colonização nas formas eleitas para implementar suas ações ou nos modelos adotados nas suas intervenções.

Mesmo que as ações dirigidas a esses segmentos se destinem a beneficiá-los, a forma de realizá-las impõe conceitos e noções estranhas aos beneficiários dessa intervenção, como se a solução para os problemas e adversidades enfrentadas devessem sempre vir de fora. É em relação a esse tipo de intervenção que se aplica o princípio da colonialidade do poder e do saber, já que traz embutida na sua manifestação a deslegitimação do outro nas suas formas de saber e na sua capacidade de auto-superação.

No caso brasileiro, a questão ambiental e o problema das relações raciais podem ser apontados como dois eixos dos quais se poderia extrair um sem-fim de problemas que justificariam mobilizações por um lado e a necessidade de intervenções por outro.

A implantação de grandes projetos ou a exploração desenfreada de recursos naturais de variados tipos por parte de particulares, empresas ou conglomerados econômicos nacionais e internacionais que promovem a depredação do meio ambiente e a ameaça a diferentes grupos, permitiu que se tornassem politicamente visíveis em função de sua organização em movimentos sociais próprios, convertendo-se em sujeitos ativos, sejam em relação aos seus antagonistas mais imediatos, seja em relação ao Estado, reivindicando direitos a que teriam.

É nesse contexto que a interface dos conceitos de etnia, gênero e cultura tradicional pode ser mais bem entendida. É partir desses problemas que se

pode identificar processos sociais e mobilizações coletivas que permitiram a visibilidade de problemas como o da devastação de babaçuais nos Estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins. Tais problemas puderam vir a público pela ação individual e coletiva das quebradeiras de coco babaçu organizadas em um movimento interestadual.

Aqui no Maranhão, nas décadas de 1970/80 o que estava ocorrendo, por exemplo, com as mulheres que viviam no campo? Se quiséssemos falar mais especificamente: o que estava ocorrendo com as quebradeiras de coco babaçu? Elas estavam envolvidas, juntamente com suas famílias numa luta violenta pela terra e pelo acesso aos babaçuais, que naquela conjuntura de situação-limite era a principal fonte para manutenção das unidades familiares. Existia naquele momento uma situação de conflito aberto que exigia dos grupos familiares acionarem “estratégias, planejamento, cálculo das ações, uma divisão sexual do trabalho de guerra, na qual transparecem valores, representações acerca das relações entre homens e mulheres”. (Paula Andrade, 2005, p.183).

Essa identidade básica está ligada a uma forma de se relacionar com a natureza. Aqui existiria uma cultura tradicional, definida nos termos de um saber e fazer particulares. As quebradeiras de coco, por meio de sua ação política, estão insistindo na luta não só para defender o livre acesso aos babaçuais, mas também para dar visibilidade ao seu conceito de mulher não atrelado a uma concepção rigidamente sexista e ligada às chamadas relações de gênero. O conceito de mulher das quebradeiras de coco babaçu é forjado politicamente ao longo do tempo e tem como elemento central uma identidade política constituída coletivamente a partir de formas particulares de relação com a natureza e apropriação de seus recursos.

É a partir desses problemas que é possível identificar também a movimentação das comunidades negras rurais, que permitiu não só a visibilidade dos problemas relacionados com seus territórios, mas também a inclusão do Artigo 68 na Constituição Federal que assegura o direitos aos chamados remanescentes de quilombos a seus territórios historicamente ocupados.

A conferência mundial sobre racismo, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001, impôs ao Brasil, como um país racista, a adoção de políticas de inclusão dos chamados racialmente excluídos. “A onda das ações afirmativas pós-Durban parece ser também o resultado de recomen-

dações de instituições internacionais como a ONU. O Plano de Ação de Durban, proposto pela ONU, insta os países que apresentam níveis flagrantes de exclusão social decorrentes do racismo, entre eles o Brasil, a adotarem planos de ação que tenham como princípios norteadores a equidade, a justiça social e a igualdade de oportunidades”. (Souza Filho, 2004, p. 63). Foi desde então que se passou a falar com maior ênfase de ações afirmativas, políticas de cotas. Essa discussão ganhou visibilidade e os debates, políticas e ações associadas às relações raciais passaram a ser implementadas.

A visibilidade desses grupos, com a de defesa de seus interesses, permitiu a muitos antropólogos realizarem no campo intelectual um movimento de refinamento de suas reflexões no sentido não só de melhor caracterizar esses sujeitos coletivos em termos de suas identidades individuais e coletivas, mas também de compreender que essas ações têm como móvel esse componente identitário, traduzido em formas de ser e de fazer, definidoras de *ethos* particulares.

A ação desses sujeitos coletivos, que responde à ação de agressão que ameaça o controle por eles de seus territórios ou de zonas ecológicas por eles exploradas, não significa somente um movimento de defesa ante uma ameaça iminente, mas, sobretudo, a visibilidade de uma ecologia de saberes (Santos, 2005, p. 24), confirmando, a partir deles, a diversidade epistemológica do mundo.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** Coleção Tradição e Ordenamento Jurídico, Vol. 2. Manaus: Indústria Gráfica e Editora, 2006.
- BART, Fredrik. Introduction. In: Barth, F. (ed.) **Ethnic groups and boundaries: the social organizatios of culture difference.** Bergen, Universitets Forlaget; London: George Allen & Unwin, 1969, pp.9-38.
- BOURDIEU, Pierre. **Economia das trocas simbólicas.** São Paulo: Perspectiva, 1992.
- _____. **Economia das trocas lingüísticas.** São Paulo: EDUSP, 1996.
- _____. “Las finalitats de la sociologia reflexiva (el seminari de Chicago)”. In: **Per a una sociologia reflexiva.** Barcelona: Herder, 1994. pp. 45-187.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. A etnicidade como fator de estilo. In: **O Trabalho do antropólogo.** São Paulo: Editora da UNESP, 2ª Ed., 2000. pp.135-156.
- COHEN, Abner. The lesson of ethnicity. In: Gmelch, George e Zenner, Walter P. (org.) **Urban Life - readings in urban anthropology,** New York: St. Martin’s Press, 1980, pp 207-217.
- CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais.** Bauru: EDUSC, 2ª Ed, 2002.
- ESCOBAR, Arturo. **La invención del tercer mundo – construcción y reconstrucción del desarrollo.** Bogotá: Norma, 1996.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.
- GIDDENS, Anthony. *New rules of sociological method.* London: Hutchinson, 1974.
- KUPER, Adam. **Cultura: a visão dos antropólogos.** Bauru: EDUSC, 2002.
- LAPLANTINE, François. *Aprender antropologia.* São Paulo: Brasiliense, 1995.
- LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico.** Rio de Janeiro: Zahar, 8ª Ed., 1993.
- MARTINS, José de Souza: *As Coisas no Lugar: da ambigüidade à duali-*

- dade na reflexão sociológica sobre a relação cidade-campo. In: **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1986, pp. 11- 38.
- PAULA ANDRADE, Maristela. Mutirões, empates e greves: divisão sexual do trabalho guerreiro entre famílias de quebradeiras de coco babaçu, no Brasil. In: Moorman, Marissa e Sheldon, Katheleen (eds) **Genre et Rapports Sociaux**, Revue Lusotopie, Vol. XII,1/2, 2005. pp. 175-189.
- POUTIGNAT, Philippe e STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da Etnicidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula G. de; Nunes, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.) **Semear outras soluções – os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Vol. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp.21-121.
- _____. **La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación**. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- SHIVA, Vandana. **Abrazar la vida: mujer, ecología y supervivencia**. Madrid: Horas y Horas, 1995.
- SOUZA FILHO, Benedito. **Bom Sucesso: terra de preto, terra de santo, terra comum**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Pará. Belém, 1998.
- _____. O outro lado do espelho: os desafios das ações afirmativas *made in Brazil*. In: Ciências Humanas em Revista.Vol. 2, Nº 2, São Luís: EDUFMA, 2004, pp. 49-65.
- VIOLA, Andreu. La crises del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. In: Viola, Andreu (comp.) **Antropología del desarrollo**. Barcelona: Paidós, 2000, pp. 9-64.
- _____. Alcântara: acción estatal, hegemonia y tecnología étnica. In: Diálogos Latinoamericanos, Nº 7. Dinamarca: Universidade de Aarhus, 2003, pp. 1-19.
- WOLF, Eric. “Inventando a sociedade”. In: Feldman-Bianco, Bela e Ribeiro, Gustavo Lins (orgs.) **Antropologia e Poder**. Brasília: Editora da UNB, 2003. pp. 307-324.



GÊNERO E ETNIA: CULTURAS TRADICIONAIS E POTENCIALIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO

Ilma Fátima de Jesus

Introdução

Parabenizamos a organização desta Série de Debates Adenauer 2006 sobre a importância do tema discutido no III evento que tratou das Culturas Tradicionais. Etnia e Gênero: Potencialidades para o desenvolvimento, e agradeço o convite que nos foi formulado para debater esta importante questão que nos toca de perto por nossa origem étnico-racial e pela luta que travamos pela eliminação do racismo, do sexismo e das desigualdades que atingem parcela significativa de mulheres negras.

Podemos afirmar que os papéis sociais construídos de acordo com cada cultura sobre a mulher vêm sendo alterados de acordo com a época. Os aspectos que dizem respeito às diferenças físicas ou sexuais diferem dos papéis socialmente construídos, denominados diferenças de gênero, que abrangem comportamento, aptidões e profissão.

Sabemos que a escola é parte integrante da sociedade, atuando e ensinando valores e regras. Gênero e etnia são utilizados para análise das desigualdades sociais e articulados por teóricas críticas que nos abrem caminhos para novas perspectivas de investigação. O termo gênero aparece para introduzir uma noção relacional em nosso vocabulário analítico, enfatizando o caráter social das distinções baseadas no sexo, indicando uma rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como

sexo. A palavra gênero interessa às pessoas que desejam que a pesquisa sobre as mulheres transforme os paradigmas disciplinares.

Para Scott (1995, p. 73), as categorias gênero e etnia são cruciais para a escrita de uma nova história, que inclui as narrativas dos oprimidos e das oprimidas e uma análise da natureza de sua opressão, a fim de que se possa compreender as desigualdades existentes. Gênero e etnia se articulam quando se discute a perpetuação das desigualdades sociais geradas pelo sexismo e racismo para mulheres e negros, respectivamente, uma vez que as desigualdades de gênero, associadas à de etnia, constituem num paradoxo oriundo da ideologia sexista e racista que permeia as relações em nossa sociedade.

Na educação é importante trabalhar com as diferenças que, embora sinalizem dessemelhanças, não podem dar lugar ao preconceito e à discriminação baseadas em gênero ou etnia, buscando opções pedagógicas concretas capazes de construir estratégias a fim de eliminar a ausência de equidade de gênero na educação, podendo contribuir para eliminar a discriminação baseada no gênero e que se manifesta nas diferentes fases da vida da mulher, assim como a discriminação étnica aliada à de gênero que atinge a mulher negra. Culturalmente, um conjunto de normas e padrões veiculados na família e na escola condicionam a mulher a um papel secundário na sociedade; há setores no mercado de trabalho nos quais as mulheres ainda não recebem o mesmo salário que os homens e politicamente as mulheres participam pouco dos centros decisórios.

A categoria gênero surge como forma de distinguir as diferenças biológicas das desigualdades socioculturais construídas e altera o olhar para mulheres e para homens como segmentos distintos, o que incide nas relações interpessoais e sociais mediante as quais homens e mulheres são mutuamente constituídos como categorias sociais desiguais. Refere-se, ainda, às diversas participações de homens e de mulheres nas instituições sociais, econômicas, políticas e religiosas, que incluem atitudes, comportamentos, valores e expectativas sobre o que a sociedade denomina feminino ou masculino.

A perspectiva de gênero observa a discriminação em relação às mulheres. A linguagem é uma das formas de exclusão. O modelo masculino naturalizado como referência genérica atribui realizações apenas aos homens. Nas representações sociais, o homem é o modelo. Na construção

dos processos identitários, muitas mulheres afirmam ser “o professor” ou “o profissional”. Desta forma, a disseminação de uma linguagem masculina ou de um sexismo de linguagem é incorporada nas estruturas simbólicas, socio-institucionais e jurídicas, inclusive no planejamento de políticas públicas.

As políticas públicas voltadas para as mulheres devem inserir a preocupação com um desenvolvimento sustentável a este segmento da população, o que pressupõe a eliminação das desigualdades sociais em todos os campos da atividade humana.

A conjugação gênero e etnia responde por causas e persistências de graves problemas que atingem grande parte da humanidade. Há práticas raciais que discriminam aqueles(as) que pertencem a universos socioculturais diferentes: mulheres, crianças, jovens e idosos; negros, desempregados, homossexuais e pobres, entre outros(as). Mais do que constatar a persistência e o aumento de discriminações raciais, interessa à reflexão sociológica investigar as razões e as características que adquire essa conjugação em espaços sociais específicos. Assim, propõe-se uma rápida reflexão a partir de como se constroem e se articulam estas categorias nesta realidade.

Gênero como fator de persistência de diferenças estruturais

A Constituição Brasileira (1988) afirma no Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, parágrafo 1º, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações e garante a todos tratamento igual perante a lei. O Brasil também é signatário de, praticamente, todos os tratados e convenções internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres.

O que significa falar de relações de gênero ou da condição de equidade entre homens e mulheres? Falar da equidade de gênero é romper com o não-reconhecimento da existência do outro, do diferente e, ao contrário disso, caminhar em direção à sua inclusão e reconhecimento. A perspectiva de gênero garante uma visão comprometida com a diferença e a especificidade femininas, em suas dimensões subjetiva, social e política. Por este ponto de vista, a mulher passa a fazer parte e ser reconhecida

como sujeito, nas arenas da vida cotidiana, na cultura, na história e nas relações de trabalho.

Para as mulheres, é reforçada a responsabilidade pela reprodução social, educação dos filhos, saúde familiar e por outras necessidades que garantam a manutenção da família; no geral, desconsidera-se sua condição de “empoderamento” e de autonomia. Os homens, ao contrário, são “destinados” ao poder e a garantir sua presença nos espaços públicos (Avelar, 2001).

Segundo os indicadores sociais do IBGE (2003), em média, as mulheres brancas recebem 40% menos do que os homens para o mesmo trabalho e as negras chegam a receber 60% menos. As diferenças salariais tornam visíveis as discriminações de gênero e racial. A desigualdade de rendimentos se mantém em todas as regiões e nos estados brasileiros: 71,3% das mulheres que trabalham ganham até dois salários mínimos contra 55,1% dos homens. A proporção de mulheres dedicadas aos trabalhos domésticos é de 19,2% e aquelas que não têm remuneração perfazem 5,9%, percentual muito superior aos 0,8% dos homens. Mais de 70% da população feminina ocupada encontra-se no setor de serviços, o que indica a persistente segregação feminina no mercado de trabalho (IBGE, 2003). As maiores taxas de desemprego (6,7%) são femininas, enquanto a taxa masculina é inferior (5,9%). É também menor, entre as mulheres, o vínculo sindical. O trabalho doméstico, que absorve muitas mulheres e parte significativa de seu tempo, é considerado “inatividade”. No geral, são as mulheres pobres e negras, das periferias urbanas e das áreas rurais, que também não dispõem de serviços sociais (creches, pré-escola ou programas de educação), dificultando sua participação na distribuição dos recursos econômicos.

A desigualdade persistente produz o fenômeno do aumento das mulheres entre os pobres, o que, por sua vez, implica maior vulnerabilidade às situações de violência doméstica, saúde pré-natal precária, altas taxas de mortalidade materna – um indício do pouco valor dado à vida das mulheres – aumento da contaminação feminina por HIV, além de altas taxas de esterilização

As trabalhadoras rurais (AGENDE, 2003), por sua vez, raramente são consideradas como tais para a Previdência Social, que as caracteriza como donas de casa, exercendo atividades domésticas, portanto, não remuneradas. Elas são poucas vezes beneficiadas com oportunidades à capacitação

profissional e ao crédito agropecuário, bem como têm maiores dificuldades de acesso a benefícios sociais básicos.

De acordo com Hasenbalg (2003), um dos grupos mais vulneráveis à pobreza é o de domicílios chefiados por mulheres, categoria social que cresceu significativamente nas duas últimas décadas, particularmente nas regiões urbanas. O Brasil contava, em 1999, com 9,9 milhões de domicílios chefiados por mulheres, dos quais 2,5 milhões (22%) eram pobres. As mulheres chefes de família, que representam 25% das famílias brasileiras, estão concentradas principalmente no meio urbano. Elas estão empobrecidas, uma vez que contam com apenas uma fonte de renda, que é até 60% inferior à masculina. Nas famílias chefiadas por mulheres, a incidência de pobreza é da ordem de 34% a 35%.

Nas eleições de 1998, a bancada feminina no Congresso Nacional foi ampliada: há atualmente 42 deputadas federais e 10 senadoras (Cfêmea, 2003). Evidencia-se, portanto, que as diferenças de gênero, seja na esfera do trabalho, da política, da saúde ou mesmo da educação, ainda são mantidas e reafirmadas pela situação diferenciada do *status* das mulheres em relação ao dos homens. As hierarquias de gênero, traduzidas em preconceitos e violência, aprofundam cada vez mais as relações assimétricas de poder que regem as relações entre os gêneros.

As discriminações de gênero e as práticas racistas

Nos últimos anos, algumas pesquisas têm buscado nas condições de gênero o recorte teórico para ajustar as explicações sociológicas, históricas e culturais das práticas de racismo no Brasil, uma vez que as desigualdades de riqueza e renda exacerbam as hierarquias e as relações de poder. O racismo está presente em todas as instâncias, muitas vezes de forma encoberta, o que dificulta a identificação do agressor como tal. A raça, etnia ou cor da pele continuam sendo critério determinante de valor social, de seleção no mercado de trabalho, de imposição de um nível de escolaridade, além de interferir no lugar que as pessoas ocupam na estrutura social.

O movimento feminista aponta a existência de desigualdades de gênero em todas as esferas da vida e seus caminhos se entrelaçam com outros movimentos. Na escala das exclusões sociais, as mulheres negras – 23%

do total da população brasileira – constituem, agudamente, o principal alvo de práticas discriminatórias, sobretudo porque recebem tratamentos distintos nas instituições. Por sua vez, os homens negros parecem ser mais vulneráveis à vigilância e à perseguição policial.

Segundo dados do IBGE (2003), as mulheres com grau de escolarização igual ou inferior a 3 anos de estudo ganham menos do que os homens com o mesmo grau de escolaridade (61,5%), enquanto as mulheres com maior grau de escolarização (11 ou mais anos de estudo) ganham 57,1% dos salários masculinos.

De acordo pesquisa realizada por Melo (2003), o emprego doméstico concentrava 19% da população feminina economicamente ativa. Em números, isto equívale a 5 milhões de mulheres. Desse total, 56% eram mulheres negras; 60% das famílias chefiadas por mulheres negras têm menos de um salário mínimo de renda; ou seja, o trabalho doméstico ainda é a ocupação que a sociedade racista lhes destinou como mister principal.

Os dados referentes à educação e ao emprego demonstram como a situação de racismo, associada aos valores socioeconômicos hegemônicos veiculados pela sociedade de consumo, podem ser explicativos do tipo de exclusão violenta mais freqüentemente praticada nas escolas e universidades brasileiras. O caso da morte do dentista negro, noticiada no novo milênio, que foi assassinado pela polícia, mostra que é inadmissível um homem negro ser outro a personagem que não suspeito, quando não marginal.

A promoção da equidade de gênero para integrar as demandas e as necessidades das mulheres nos programas nacionais de governo, assim como nas reformas do Estado, é outra medida cabível e necessária. As ações políticas com especificidade de gênero, raça/etnia devem estar vinculadas e relacionadas com todas as áreas das ações governamentais e devem romper com a idéia de que existem áreas nas políticas públicas as quais estariam desvinculadas – ou neutras – à condição de gênero, raça/etnia.

Destacamos ainda a importância da perspectiva transversal de gênero e étnico-racial nas políticas públicas centradas em programas de capacitação profissional e geração de emprego, de combate à pobreza e de inclusão social; ou seja, trata-se de gerar novas respostas antes os problemas das mulheres pobres e negras, evidenciando, com indicadores relevantes, que homens e mulheres, de variados grupos raciais ou étnicos e de segmentos

sociais diferentes, enfrentam obstáculos também diferenciados para superar a pobreza e as discriminações.

Culturas tradicionais e cultura negra

A contribuição do negro e, conseqüentemente, da mulher negra, para a formação da cultura brasileira, que é repleta de raízes africanas trazidas pelos negros escravizados no Brasil, é marcante; entretanto, não é valorizada, uma vez que a visão etno-eurocêntrica existente na sociedade colabora muito para isto. É preciso dizer, primeiramente, que a cultura de um povo resulta do acúmulo de formas de relação entre pessoas e destas com a natureza. Expressa por meio da produção geral da vida, incluindo as relações de trabalho, a distribuição de bens materiais e simbólicos, as relações de poder, os códigos morais, sociais, religiosos e estéticos. Cada cultura, em última instância, revela a visão de mundo que implica a valorização de certas práticas e a desvalorização e abandono de outras. A noção de desnível cultural surge quando se busca estabelecer uma relação de causa e efeito entre raça e cultura. Deste modo, as culturas “avançadas” seriam criações de raças “superiores”, e as “atrasadas” de raças “inferiores”. Esta noção equivocada está na base da compreensão da sociedade brasileira sobre a cultura negra, desvalorizada por não corresponder aos padrões culturais europeus (brancos). No Brasil, a importância da cultura para a sobrevivência da identidade étnico-racial negra é inquestionável. Por meio da cultura, o negro vem resistindo há séculos de tentativas de esmagamento, recriando referências que possibilitam o mútuo reconhecimento e formas de solidariedade, diante de uma sociedade sabidamente hostil; mas como na sociedade a riqueza da minoria se faz pela exploração de muitos, a classe dominante procura, de todas as formas, impedir, distorcer, negar e cooptar outra visão de mundo que não seja a dela, voltada para a manutenção de seu poder. Por isto, também, chama a cultura de todo um povo de “folclore”, e de cultura “marginal”, escamoteando a visão de mundo a ser construída desde uma perspectiva popular e revolucionária, contrária a seus interesses. É neste contexto que a cultura negra passa a representar poderoso instrumento de manipulação política, com vistas à inferiorização racial e social do negro e ao aprofundamento de contra-

dições no interior da população negra. À cultura negra não se atribui o significado mais abrangente, tal como definido inicialmente. Ao contrário, está circunscrita à culinária, ao lúdico e ao religioso. Além disto, só é absorvida, quando estes aspectos estão desvinculados da história de luta e opressão do negro, dentro e fora de África¹.

Portanto, para reverter este quadro, é necessário que se desenvolvam projetos visando a:

- respeito às religiões afro-brasileiras, da qual grande parcela das mulheres negras é seguidora, garantindo o livre direito à crença;
- estimular e fomentar a pesquisa, a divulgação como resgate de manifestações culturais, saberes específicos junto às comunidades remanescentes de quilombo² e as diásporas;
- pesquisar e publicar documento com personalidades femininas negras da história, da cultura e política no Maranhão (Joana Apaga-fogo, Amélia (Princesa da Calçada do Açogue), Adelina Charuteira, Catarina Mina, Mãe Antoninha, Maria Firmina dos Reis, Mãe Andresa, Mãe Dudu, Maria Aragão, e outras);
- criar políticas para maior valorização/difusão das culturas africanas no Brasil e, em específico, aquelas herdadas pelas populações negras no Maranhão, garantindo, assim, o respeito às manifestações culturais afro-brasileiras, visando ao intercâmbio cultural com países africanos;
- promover o mapeamento e tombamento de casas religiosas de matrizes africanas, sítios e documentos detentores de reminiscências históricas, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras; e
- garantir a difusão do calendário cultural afro-brasileiro nas bibliotecas escolares e públicas, respeitando o art. 215, parágrafos 1º e 2º da Constituição.

1 Visão do Movimento Negro Unificado - MNU sobre a questão da cultura.

2 O conceito de quilombo adotado pela Associação Brasileira de Antropologia – ABA é: “Toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de “**escravizados**” vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado”.

Etnia e Cotas

É simples falarmos em igualdade de direitos e de raças, mas devemos nos perguntar o que está sendo feito para que isso, de fato, possa ser alcançado. Podemos afirmar que no Brasil muito já se avançou, contudo há necessidade de percorrer um longo caminho rumo à igualdade, uma vez que a maioria da população, composta pelo segmento étnico-racial negro, continua à margem da sociedade. Os indicadores apontam que este segmento compõe as classes sociais mais desfavorecidas e que possui os menores níveis de escolarização. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Atlas Racial do Brasil, apresentam relações de que os negros são 65% dos pobres e 70% da população indigente e as pesquisas indicam que o número de negros nas universidades é de apenas 2%.

As cotas fazem parte do contexto das ações afirmativas — não são a essência do projeto, mas são fundamentais para o avanço das políticas de combate ao racismo. Para aqueles que questionam a eficácia das cotas, respondemos que o Brasil já esperou 500 anos para iniciar o processo de reparação. Vamos então esperar mais 500 anos?

Esse não é um assunto novo. O Brasil, no passado, deu cotas para os filhos dos fazendeiros, no ensino superior; hoje há cotas para as mulheres, nos partidos políticos; as cotas estão, ainda, sendo utilizadas pelos índios em algumas universidades estaduais e no trabalho para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais. Em Criciúma, desde 2004, uma lei garante cota de 20% das vagas nos concursos públicos para negros.

A pele não é e nem pode ser considerada um fator que defina a capacidade ou incapacidade do ser humano. Há necessidade de se assegurar a participação negra na vida econômica, social, política e cultural do Brasil.

Não se pode negar que a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial pelo atual presidente Lula representa um avanço. No ano de 2005, o movimento negro organizou a “Marcha Zumbi + 10” em novembro do ano passado, em Brasília – DF, realizada em 22 de novembro, por conta do 20 de novembro, Dia Nacional da Consciência Negra, data em que homenageamos Zumbi dos Palmares, para que o Estatuto da Igualdade Racial pudesse ser sancionado pelo Presidente da República. O Estatuto é um passo para que sejam implementadas políticas públicas em

benefício da maioria da população negra brasileira. É um passo importante para a construção de um país realmente justo. As entidades e organizações do movimento negro vêm intensificando o debate, iniciado há tempos, sobre as políticas de ação afirmativa para negros.

Poucos sabem, mas as cotas para negros existiram na época do Império. Dom João VI criou vaga para o escravo João Evangelista estudar Medicina, mas na República Federativa do Brasil, uma democracia, causa um grande debate, com opiniões mais contra do que a favor, como era de se esperar.

O Estatuto também prevê a regulamentação da questão fundiária que envolve as comunidades quilombolas ou remanescentes de quilombos, que no Maranhão são inúmeras.

Com o Estatuto, a Lei 10.639, de 20 de janeiro de 2003, que altera a LDB e insere no currículo escolar a História e cultura afro-brasileira e africana, é ratificada.

Desde o ano de 2001, quando da realização da Conferência Internacional de Durban, na África do Sul, os debates sobre a política de ações afirmativas ganharam maior visibilidade. As cotas, uma das estratégias dessa política, são discutidas, desde que algumas universidades públicas resolveram adotá-las.

A discussão, no século passado, foi feita com a Frente Negra Brasileira, em 1931, organização negra que denunciava a discriminação racial contra o negro naquela época, acreditando que a comunidade negra teria outra sorte se estudasse muito, o que não se configurou, já que médicos, advogados e odontologistas, filhos e filhas das lideranças fretenegrinas, mesmo formados, enfrentaram a discriminação racial e o preconceito racial advindos do racismo na sociedade, conforme testemunho publicado.

O movimento negro contemporâneo ganhou força em plena época da ditadura militar no final da década de 1970, com a criação do Movimento Negro Unificado – MNU, no ano de 1978. A retirada do item cor-raça do Censo, para esconder a superexploração a que o negro é submetido nesta sociedade, foi feita no período da ditadura; entretanto, a delegação brasileira na Conferência de Durban, no ano 2001, leva a proposta de cotas para negros no ensino superior. O que causa espécie é como surge uma oposição emocionalmente viva e pouco fundamentada sobre este tipo de proposta. Há quem não leu sobre o assunto, não se informou e é

contra. Inclusive pessoas que fizeram parte de entidades negras, fazendo coro com a maioria da academia ou de fora dela.

A discussão em torno da política de cotas traz questões esquecidas sobre a participação do negro na sociedade e, conseqüentemente, no ensino superior do Brasil. O PROUNI abre a possibilidade de entrada nas instituições de ensino superior privadas com a concessão de bolsas de 50% do valor da mensalidade ou integral, mas se o (a) estudante é negro(a), e em geral pobre, precisa de assistência financeira para se manter, comprar o material didático e, eventualmente, pode necessitar de apoio didático-pedagógico. A inclusão entrou na ordem do dia também para o branco pobre pelas bolsas do PROUNI, beneficiando estudantes de escolas públicas. Será que o desastre é ter mais pessoas pobres na universidade ou não ter se preocupado com aquelas pessoas pobres que entram na universidade e não conseguem concluir o curso? Em uma faculdade maranhense da capital, que preservarei o nome, por ética, há uma aluna que conseguiu bolsa integral, já que é filha de empregada doméstica. A aluna não quer continuar a trilha do círculo vicioso do trabalho doméstico, porém sofre com a falta de condições para o transporte até o local do curso que fica num bairro nobre da Capital e às vezes falta por esse motivo. É óbvio que o aproveitamento não será o mesmo dos(as) estudantes com todas as condições necessárias para cursar uma graduação.

As raças também são conceitos socialmente construídos e se reproduzem no cotidiano da vida brasileira e aqui não poderia ser diferente. Como não podemos deixar de falar em raças no nosso País por não sabermos quanto tempo mais levaremos para desconstruir o que foi forjado sobre nós afrodescendentes, continuamos na luta.

A herança a ser enfrentada é pesada: praticamente 400 anos de escravidão; preconceito e discriminação advindos do racismo contra o povo negro; não-reconhecimento deste racismo, discriminação e preconceito advindos dele (a ideologia dominante diz que não existe racismo no Brasil, que há democracia racial – distribuição de renda e oportunidades iguais entre negros e brancos e a ideologia do branqueamento no Brasil via mestiçagem de brancos e negros pressupõe que haja uma convivência harmoniosa entre os povos e em função disso não há desigualdades); invisibilidade negra nos veículos de comunicação que não veiculam a imagem negra e quando o fazem é no sentido pejorativo, repassando seu pensamento em relação ao negro(a), salvo raras exceções.

Muito embora brancos pobres possam sofrer violência policial, o negro pobre sofre maior perseguição policial, maus-tratos em lojas, discriminação no trabalho e na escola e xingamentos racistas.

Hélio Santos, economista, em seu livro, enumera vários casos em que negros em melhor situação social são submetidos a tratamento humilhante (Santos, 2001:139-148). Portanto, o racismo atinge negros pobres e os que se julgam compor outra classe social.

Não se deve esperar, como no caso do machismo em relação a nós, mulheres (que também gera desigualdades sexuais), que para a mulher negra pesa como mulher, negra e pobre, que o mero advento de uma sociedade sem classes, num passe de mágica, elimine essa ideologia que funciona como agente gerador de desigualdades.

Uma hipótese sugerida pela leitura do livro de Hélio Santos, onde a frase lapidar “a pobreza tem cor” resume muito da relação entre discriminação racial e exploração capitalista, vem da combinação perversa entre racismo e capitalismo no nosso País, capitalista com renda concentrada. No entanto, por que o Brasil, uma das 15 economias mais ricas do mundo, tem uma das piores concentrações de renda desse mesmo mundo?

Podemos nos perguntar: por que afirmar que há desigualdades raciais no Brasil? Até a década de 1950, era muito difundida a idéia de que o Brasil apresentava uma convivência harmônica de raças, que havia um paraíso racial no País. Foi até enviada uma missão da ONU ao Brasil para conhecer a experiência brasileira de mistura de raças, já que os EUA, a África do Sul e outros países tinham experiências de intolerância e segregacionismo. Qual não foi a surpresa dos enviados da ONU ao perceber uma forma particular de racismo. Estudos de Roger Bastide (1959), Florestan Fernandes (1959), Thales de Azevedo (1951), entre outros, também contribuíram para desmascarar o mito da democracia racial, jogado por terra pelo movimento negro, muito antes.

Além disso, mais recentemente, analisam-se estatisticamente a distribuição de riqueza, a habitação, escolaridade, trabalho infantil do ponto de vista étnico-racial. O estudo do IPEA “Desigualdades Raciais no Brasil”, de autoria de Ricardo Henriques, e o boletim do DIEESE “Desigualdade Racial no Mercado de trabalho” (nov/2002) mostram que empregados negros (ganham menos do que os brancos, até 50% menos (dependendo da região do Brasil); negros são mais desempregados do que brancos, em

várias regiões metropolitanas do País; negros têm consistentemente 2,2 anos a menos de escolaridade média do que os brancos, desde 1929; há mais crianças negras do que brancas trabalhando; a indigência é 70% negra embora os negros sejam 45% da população; as negras têm ainda maior desemprego e menor renda que os homens negros; a mortalidade infantil tem caído mais para brancos que para negros; o analfabetismo é maior entre negros do que brancos, quadro que se mantém, apesar da diminuição do analfabetismo em ambos os grupos; o esgoto e a água tratada vão menos a lares negros do que brancos. (Em algumas comunidades remanescentes de quilombos maranhenses não há água, os moradores têm de buscá-la há quilômetros de distância).

Uma pesquisa recente, nas universidades federais da Bahia, Brasília, Paraná e Maranhão, mostra que consistentemente os negros têm bem menos assentos universitários do que a proporção da população que representam (Queiroz, 2002).

A política de ações afirmativas³ não deve ser entendida como medida contra brancos, mas como medidas preventivas, corretivas e temporárias, enquanto persistir o racismo no Brasil, que produz conseqüências econômicas e sociais à população negra.

Este tipo de medida deve vir acompanhado de políticas sociais de peso, como aumento de vagas em universidades públicas, assistência estudantil com bolsas de manutenção, alojamento gratuito, melhoria da qualidade da educação no ensino fundamental e médio, melhor atendimento de saúde, financiamento habitacional e criação de empregos, entre outros.

O cidadão negro/cidadã negra com diploma tem maior possibilidade de ser juiz, deputado, empresário, liderança social, o que eventualmente pode fazer a sociedade mais sensível às reivindicações dos movimentos negros. Curiosamente, quando se levanta a necessidade de cotas raciais, sempre se diz que os negros a se beneficiarem delas devem ter atingido o nível mínimo exigido pela universidade. Por exemplo, Delcele Queiroz, em recente estudo (Desigualdades raciais no Ensino Superior, 2002), mostrou que muitos negros têm nota superior à mínima exigida pela Uni-

3 Joaquim Barbosa Gomes, no livro "Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade" anota que as políticas de ações afirmativas podem: concretizar a igualdade de oportunidades; induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológicas, visando tirar do imaginário coletivo a idéia de supremacia racial versus subordinação racial ou de gênero; coibir a discriminação do presente.

versidade Federal da Bahia para nela ingressar e que poderiam preencher qualificadamente essas reservas de vagas.

Em nossa sociedade, discriminar negativamente a população negra é algo eficiente, no entanto, na hora de reparar a comunidade negra, discriminando-a positivamente, fica difícil. Muitas pessoas ironizam dizendo que a polícia sabe muito bem distinguir negros e negras de não-negros, mas é preciso trazer para um patamar mais objetivo a questão.

Nossa Constituição (1988), em seu artigo 37, inciso VIII, estabelece reserva de mercado de trabalho para portadoras de necessidades especiais. Nunca se viu ninguém reclamando contra essa reserva de vagas, mas é só falar em reserva de vagas para negros e negras que aparece logo alguém contestando. Por que será? Os idosos também têm sua ação afirmativa: o passe do ônibus. Ninguém contra. Na verdade, há má vontade de alguns motoristas. E os programas de primeiro emprego para os jovens? Iniciativa louvável. Lembram da cota para mulheres em partidos políticos? Todos a favor. Já cotas para negros? Curioso...

Talvez uma das razões dessa reação seja que a universidade é o local de formação dos quadros do poder. Como deixar os negros adentrarem lá? Afinal, saber é poder, é preciso ter o capital cultural. Além disso, há que se considerar os indígenas, que também estão na fila de espera por melhores oportunidades.

Finalizando, é urgente uma atitude positiva apoiando ações afirmativas, cotas para negros no ensino superior, ampliação da assistência estudantil ao mesmo tempo em que isso se dê; deve haver a melhoria do ensino superior, médio, fundamental e educação infantil, sem prejuízo de outras políticas sociais. Uma série de medidas de valorização da cultura negra, revisão curricular (Lei 10639) e formação contra o racismo dos professores na universidade são questões que fazem parte de um longo elenco de ações afirmativas que a sociedade brasileira.

“A mente, isso sim! Ninguém pode escravizar.”

Maria Firmina dos Reis⁴ (Educadora maranhense e primeira romancista negra brasileira)

4 In: Mulher Negra. Força Rara. Biblioteca Lima Barreto. Série Formação. Salvador: Movimento Negro Unificado - MNU, 1998

Referências bibliográficas

- AVELAR, Lúcia. Mulheres na Elite Política Brasileira. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001.
- BOLETIM DIEESE, 2003. Edição Especial. Mulher Negra: Dupla Discriminação nos Mercados de Trabalho Metropolitanos. Disponível em: <http://www.dieese.org.br>.
- CFÊMEA. Jornal do Centro Feminista de Estudos e Assessoria: Mulheres no Congresso Nacional, vol. 11, nº 120 e 122. Brasília, 2003.
- Diretrizes Curriculares Nacionais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Brasília: Ministério da Educação, 2005
- Estatuto da Igualdade Racial – Senador Paulo Paim – Brasília – 2003
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999
- GONCALVES, Luiz Alberto Oliveira & SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. O jogo das diferenças. O multiculturalismo e seus contextos. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2000
- HASENBALG, Carlos. Pobreza no Brasil no Final do Século XX. XI Congresso Brasileiro de Sociologia. Mesa Redonda: Exclusão Social e Cidadania. Campinas, SP: Unicamp, 2003.
- JESUS, Ilma Fátima de. O pensamento do MNU. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves & BARBOSA, Lúcia Maria de Assunção (Orgs.) O Pensamento Negro em Educação no Brasil: Expressões do Movimento Negro. São Carlos: Ed. da UFSCar, 1997
- _____. Educação, gênero e etnia em território negro. In: LIMA, Ivan Costa, SILVEIRA, Sônia Maria(Orgs.) Negros, Territórios e Educação. Nº 7. Florianópolis: Núcleo de Estudos
- Negros/NEN, 2000. (Série Pensamento Negro em Educação)
- _____. Educação, Gênero e Etnia: um estudo sobre a realidade educacional feminina na comunidade remanescente de quilombo de São Cristóvão, Município de Viana, Estado do Maranhão. São Luís: Universidade Federal do Maranhão – UFMA, 2000
- LOPES, Vera Neusa. Inclusão Étnico-racial – Cumprindo a lei, práticas pedagógicas contemplam afro-brasileiros. Revista do Professor, Porto Alegre, p. 25-30, jul./set. 2003

- Movimento Negro Unificado – VIII Encontro de Negros do Norte e Nordeste. O Negro e a Educação. Recife: MNU/Cia. Ed. Pernambuco, 1988
- ____ Programa de Ação – Estatuto. Salvador: MNU, 1990
- MOURA, Glória. A força dos tambores: a festa nos quilombos contemporâneos São Paulo: EDUSP, 1996
- MUNANGA, Kabengele (org.). Superando o racismo na escola. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Fundamental, 2000
- PETRUCELLI, José. A cor denominada. 1998.
- PITANGUY, Jacqueline. A Questão de Gênero no Brasil. CEPIA e Banco Mundial, 2003. Site: www.cepia.org.br.
- Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SEPPPIR – 2003
- Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida – Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação e Realidade. Porto Alegre: UFRS-FACED, v.1, p.71, 1990
- SILVA, Ana Célia. A discriminação do negro no livro didático. Salvador: CEAO, 1995.
- ____ Movimento Negro e Ensino nas Escolas: Experiências da Bahia, in “O Pensamento Negro em Educação no Brasil. Expressões do Movimento Negro”, Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves e Barbosa, Lúcia Maria de Assunção. São Carlos. Ed. da UFSCar, 1997
- SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Aprendizagem e ensino das Africanidades Brasileiras. IN: MUNANGA, Kabengele (org.). Superando o racismo na escola. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Fundamental, 2000
- ____ Cultura e História dos Negros nas Escolas. Dificuldades e Encaminhamentos Revista Eparrei. 2º semestre/2003. Santos: Casa de Cultura da Mulher Negra
- STOLCKE, Verena. Sexo está para gênero assim como raça está para etnicidade? Estudos Afro-Asiáticos n 20. p. 101-119. Rio de Janeiro: CEAA, jun/1991
- SUÁREZ, Mireya. Gênero: uma palavra para desconstruir idéias e um conceito empírico e analítico. Gênero no Mundo do Trabalho. I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil. Campinas, SP, 2003. p.16-30.

POR TRÁS DE UMA ESCOLHA TECNOLÓGICA, OPTA-SE POR UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO: TECNOLOGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Kleber Pettan
Ary A. C. Mansur
Isaac S. B. Junior

Introdução

A *Agenda 21*¹ consolidou a idéia de que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente devem constituir um binômio que promova a ruptura do antigo padrão de crescimento econômico, tornando compatíveis duas aspirações nos primeiros anos do século XXI: o direito ao desenvolvimento para os países que permanecem em patamares insatisfa-

1 Agenda 21 é uma agenda para o século XXI e é como ficou conhecido o documento de consenso aprovado entre 179 países, durante a Eco-92: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento organizado pela Organização das Nações Unidas, realizado no Rio de Janeiro, em 1992. Esta Agenda contém uma série de compromissos acordados pelos países signatários, que assumiram o desafio de incorporar, em suas políticas públicas, princípios que os colocavam a caminho do desenvolvimento sustentável. Partindo desse princípio, o governo brasileiro tem mobilizado os vários segmentos da sociedade para a construção da Agenda 21 brasileira. Para tanto, desencadeou um processo de planejamento participativo a partir do diagnóstico e da discussão de temas mobilizadores no âmbito de País, suas regiões, estados e municípios. Seis são os temas mobilizadores: Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Infra-estrutura e Integração Regional, Gestão dos Recursos Naturais, Redução das Desigualdades Sociais e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

tórios de renda e de riqueza, e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações.

Essa ruptura deve ser capaz de permitir a recondução da sociedade industrial rumo ao novo paradigma do desenvolvimento sustentável que exige a reinterpretação do conceito de progresso, cuja avaliação deve ser efetuada por indicadores de desenvolvimento humano (IDH) e não apenas pelos índices que constituem os atuais sistemas de contas nacionais, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto – PIB.

A formulação e a implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável definidos na *Agenda 21*, particularmente na área de ciência e tecnologia e desenvolvimento sustentável, suscitam complexa reflexão sobre o papel do desenvolvimento científico-tecnológico como vetor definição e implementação de estratégias de desenvolvimento nacional.

A abordagem deve estar ancorada na estratégia de não trabalhar os conceitos ciência e tecnologia “e” desenvolvimento sustentável como estanques, mas procurar construir as interações dos dois conceitos, tratando o tema como ciência e tecnologia “para” o desenvolvimento sustentável.

Ciência, Tecnologia e poder: a tecnologia não é neutra

A espécie humana conviveu por muito tempo com as montanhas, os animais e as florestas, utilizou-os sem destruí-los, praticando técnicas em harmonia com a natureza. No séc. XVIII, a humanidade gerou tecnologias para o desenvolvimento industrial e a partir daí dominou a natureza. A Revolução Industrial foi a mudança tecnológica de uma economia agrária e baseada no trabalho manual para uma dominada pela indústria mecanizada. Nesta revolução, a ciência foi utilizada para a geração de tecnologias para o desenvolvimento industrial e, como consequência, provocou profundas transformações na sociedade.

A superação das forças da natureza pela tecnologia industrial espelha a base ética de nosso desenvolvimento tecnológico. Com arrimo nesta ética, consolidou-se o sistema ciência–tecnologia–poder, suporte do desenvolvimento econômico dos sistemas políticos competidores. Tanto no ideal liberal como no marxista, o poder político-econômico das classes

dominantes ou do Estado utiliza, dentre as opções tecnológicas disponíveis, a que mais lhe fortalece e financia a ciência demandada pela escolha tecnológica, gerando o ciclo de retroalimentação do poder.

O sistema todo, que demanda crescimento econômico contínuo e progresso tecnológico, conquista cada vez mais a natureza e põe seus recursos a serviço do poder. Neste sistema, a sociedade e as pessoas são considerados simplesmente como ‘recursos’ humanos; e as montanhas, os rios, e todo o restante da vida são os ‘recursos’ naturais. Estes ‘recursos’ são tratados como números e discutidos mediante índices pelos modernos instrumentos da gestão social e ambiental, sob o comando de técnicos cada vez mais especializados em suas áreas e com pouca visão de conjunto.

Com esta lógica, a promoção do desenvolvimento com base na industrialização foi a idéia-força das políticas públicas das nações capitalistas pobres no Pós-Guerra. Nos países de industrialização retardatária, como o Brasil, o processo deflagrou-se em um contexto industrial internacionalmente já consolidado e situado estruturalmente à margem das vantagens competitivas dos produtos inovadores (sem concorrentes) e/ou produzidos por tecnologias inovadoras (mais produtivas ou eficientes que as concorrentes). Essa condição estrutural de inferioridade tecnológica obrigou o País a recorrer a mecanismos de compensação² para assegurar uma competitividade espúria³ de seus produtos.

O Sistema Nacional Tecnológico Brasileiro

No sistema ciência–tecnologia–poder, a inovação, a absorção de inovações e o aperfeiçoamento de inovações são as três formas de mudança técnica que definem a liderança ou a submissão tecnológica entre as nações.

A competitividade das economias industrializadas repousa no emprego de tecnologias inovadoras e se organiza em sistemas nacionais de inovação.

As economias retardatárias, como a brasileira, baseiam o seu sistema de mudança técnica na absorção e no aperfeiçoamento de inovações geradas

2 Os mecanismos de compensação – são preços baixos locais de mão-de-obra e de matérias-primas, exploração predatória dos recursos naturais e proteção ou subsídio estatal.

3 Os ganhos de competitividade considerados espúrios quando são alcançados às custas da redução das condições de vida da população (atual ou futura) e/ou da exploração predatória dos recursos naturais.

nas economias industrializadas e configuram-se como *Sistemas Nacionais de Aprendizado Tecnológico* (Viotti, 1997). Se essa capacitação é aprimorada com a simples aquisição da experiência de produção (tempo e volume), caracterizam-se como *sistemas nacionais de aprendizado tecnológico passivo* e a reprodução econômica depende essencialmente de mecanismos de ganhos de competitividade não tecnológicos (espúrios) para seus produtos. Quando as economias retardatárias conseguem conjugar seu esforço de capacitação para produzir um esforço a fim de dominar e aperfeiçoar a tecnologia de produção absorvida, são caracterizadas como *sistemas nacionais de aprendizado tecnológico ativo*. Nesse caso, podem reduzir significativamente sua dependência dos mecanismos de competitividade espúria dos seus produtos.

Segundo o documento “Ciência & Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável” (2000), que referenda a discussão do tema para a construção da *Agenda 21 brasileira*, o Sistema Nacional de Aprendizado Tecnológico brasileiro representa, para a maioria dos setores econômicos, um caso de sistema de aprendizado passivo, incapaz de assegurar níveis mínimos de competitividade tecnológica à maioria de seus produtos. Carece do vetor de dinamismo da capacitação tecnológica para aperfeiçoar as inovações absorvidas, como também da capacitação para inovar.

A manutenção dos problemas sociais bem conhecidas no desenvolvimento dos países de economia retardatária – pobreza, miséria, desigualdade e degradação ambiental – estão imbricadas nas fragilidades de um sistema de mudança técnica que assegure uma competitividade autêntica aos seus produtos.

Estes países não estão condenados a reproduzir o aprendizado passivo e a competitividade espúria. As possibilidades de constituição de um processo mais longo de transformação de sistemas nacionais de mudança técnica ainda estão abertas, desde que os países caminhem na trajetória do aprendizado tecnológico ativo.

A inovação corresponde à mudança técnica de maior potencial de benefícios do avanço do conhecimento científico e é a primeira característica básica do sistema de mudança técnica. A inovação é estranha ao sistema brasileiro, essencialmente um sistema de aprendizado tecnológico e não de inovação.

A escolha dos modelos de desenvolvimento no Brasil

O Brasil é um caso de economia retardatária que teve enorme sucesso em seu processo de absorção de capacidade de produzir manufaturas. Conseguiu implantar enorme parque industrial que conta com um nível de diversificação, complexidade e integração, alcançado por pouquíssimos países. Essa industrialização foi a principal responsável de o Brasil ter sido o país que mais cresceu entre 1900 e 1980.

É necessário então que se criem as condições para que os agricultores familiares se desenvolvam, condições necessárias para o surgimento dos diferenciais e vantagens baseadas em variáveis administráveis, a partir do acúmulo de conhecimento consistente.

Fairbanks (1999) ensina que no mercado “não fazer escolhas explícitas é optar por deixar que outros atores escolham por você”. Isso inclui uma nação escolher o sistema tecnológico a ser seguido. Deixar de escolher o modelo de geração científica e tecnológica empurra o País para segmentos e mercados em que as margens de lucro são mais baixas, onde a concorrência preço/custo é mais acirrada e em situação de subordinação aos países industrializados. Esta é a herança do período de colonização e do modelo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização retardatária.

Fairbanks aponta que, nos países em desenvolvimento, se estabeleceu um padrão de atuação em agricultura no qual os governos passaram a adotar políticas para capacitar os produtores para melhor atender melhor aos espaços do mercado mundial que lhes haviam sido destinados mundialmente. Acrescentem-se a isso as políticas protecionistas voltadas para amparar o modelo de substituição de importações adotado por alguns países em desenvolvimento. Esse conjunto de práticas veio acompanhado por uma tendência por parte dos governos a se dedicarem ao planejamento estratégico no nível macroeconômico e a se distanciarem das estratégias de fortalecimento da competitividade no nível micro, que envolve questões como infra-estrutura específica, capacitação, estudos de mercado, capital social, informação, logística etc.

Por sua vez, os grandes produtores interessados nos mercados indicados para quem deveriam produzir de commodities, em grande escala, passaram a consumir a maior parte dos recursos e da atenção dos governos, que insistiam em reforçar as possibilidades dos mais competitivos para

conquistar o mercado internacional, como estratégia para o crescimento econômico. Aumentou a pressão desses setores sobre os governos por subsídios e proteção para os produtos de exportação.

Aos pequenos produtores, privados dos sistemas de crédito e de assistência técnica, restou manter-se na produção de produtos, produzindo para o autoconsumo e com na venda de excedentes de baixo valor adicionado para intermediários e consumidores locais. Apoiados por suas organizações, e acusando os governantes de privilegiarem as grandes empresas agrícolas, os agricultores familiares dedicaram-se por muitos anos a pressionar os governos por políticas compensatórias que atenuassem o processo de exclusão social dentro do modelo estabelecido.

Ainda hoje os agricultores familiares da América Latina contam com formas associativas de caráter predominantemente reivindicativo. Nas palavras de Matos (1998), “essas organizações tendem a confundir os mecanismos de organização política com aqueles de organização econômica, não conseguindo assim, salvo raras exceções, promover a inserção competitiva e sustentável da pequena produção familiar no mercado”.

O expressivo processo de industrialização garantiu ao Brasil o crescimento econômico, porém foi insuficiente para assegurar o desenvolvimento econômico. O modelo fracassou em seu objetivo de assegurar o bem-estar social para sua população. Em fins da década de 1970, mostrou-se incapaz de manter seu dinamismo e seu crescimento. Não reduziu, pelo contrário, agravou a desigualdade da distribuição da renda nacional e não foi capaz de eliminar a miséria. Mostrou-se, ademais, ambientalmente irresponsável.

Durante os anos 1990, o Brasil abandonou as políticas desenvolvimentistas e desmontaram-se as políticas industrial e tecnológica. Passou-se a buscar no neoliberalismo a abertura e a desregulamentação dos mercados. Esperava-se que a pressão competitiva aumentada pela abertura do mercado interno para produtos e capitais externos mudasse o padrão tecnológico das empresas e a própria natureza do sistema de mudança técnica brasileiro.

O fenômeno de globalização tecnológica está se produzindo de maneira inversa ao esperado. O que está ocorrendo é um processo de especialização e diferenciação crescentes dos sistemas de mudança técnica nos estados e a consolidação de ilhas nacionais de competência cercadas por oceanos

de regiões sem competência para inovar.

Conceber a idéia de que a simples inserção da economia brasileira nos mercados internacionais globalizados e a pressão competitiva dos mercados abertos serão a solução natural para os problemas da precariedade tecnológica não parece ser suficiente para mudar a natureza do sistema de mudança técnica brasileiro.

“A melhor política não é a não-política”, como propõe a doutrina econômica dominante. Muito tempo já foi perdido na ilusão de que a solução dos problemas brasileiros viria do simples desmonte das políticas desenvolvimentistas e da conseqüente liberação das forças e das potencialidades do livre mercado.

O desenvolvimento industrial almejado no Pós-Guerra não foi alcançado pelo Brasil, nem pela maioria das nações pobres. Todos já sabem, ademais, sobre a insustentabilidade do estilo de desenvolvimento das nações ricas e da sua impossibilidade de universalização. O desenvolvimento sustentável é uma nova idéia-força que emerge neste quadro e progressivamente se impõe.

O antigo estilo do desenvolvimento brasileiro já se encontrava comprometido pelas enormes limitações da geração e da absorção de conhecimentos científicos e tecnológicos. A ambição da idéia do desenvolvimento sustentável é alcançar essa capacidade, mediante uma também ambiciosa política de ciência e tecnologia, comprometida com a construção das bases técnicas e científicas requeridas à sustentabilidade social, ecológica, econômica, espacial, política e cultural.

De qual modelo de desenvolvimento sustentável estamos tratando?

O século XX foi marcado por profundas transformações ambientais e sociais, porém, só a partir da segunda metade do século, alguns países desenvolvidos, por força da atuação de grupos ambientalistas, vincularam a deterioração do meio ambiente ao modelo de desenvolvimento adotado. Passaram a questionar o modelo quanto à sua capacidade de promover equilíbrio ambiental e equidade social, abrindo-se, desde então, uma ampla discussão sobre o que seja desenvolvimento sustentável ultrapassando o

econômico e o ambiental, incorporando outras dimensões – humana, social, política e cultural.

Esse processo teve início na década de 1970, com o surgimento de várias correntes a respeito da questão ambiental. Em 1972, realizou-se em Estocolmo a primeira Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Homem, da qual resultou uma declaração⁴ que abordava os principais problemas relacionados com o meio ambiente: industrialização, explosão demográfica e crescimento urbano. Ainda como resultado dessa conferência, foi criado um Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que em 1987, emitiu o relatório Brundtland, também chamado “Nosso Futuro Comum”⁵.

Essa visão viria a ser ampliada o bastante para mudar o foco do ambiental para o humano. Novo conceito foi consolidado como diretriz para a mudança de rumos no desenvolvimento global, definida pelos 170 países presentes à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, que ficou conhecida como a Eco-92.

Difundiu-se, pois, a expressão desenvolvimento sustentável, como “aquele que responde às necessidades do presente de forma igualitária, mas sem comprometer as possibilidades de sobrevivência e prosperidade das gerações futuras”. Estabeleceu-se também que a pobreza, a desigualdade e a degradação não podiam mais ser examinadas de forma isolada.

O antigo conceito de preservação ambiental baseado na intocabilidade dos recursos naturais, foi superado e substituído por outro que condiciona a preservação a um novo modelo de desenvolvimento da civilização, fundamentado no uso racional dos recursos naturais, para que estes possam continuar disponíveis às gerações que ainda virão.

Este desenvolvimento não esgota, mas conserva e realimenta sua fonte de recursos naturais, que não inviabiliza a sociedade, mas promove a repartição justa dos benefícios alcançados, que não é movido apenas por interesses imediatistas, mas sim baseado no planejamento de sua trajetória

4 Na conferência foi proclamado também “o direito dos seres humanos a um meio ambiente sadio e o dever de protegê-lo e melhorá-lo para as futuras gerações”.

5 Nesse relatório foram levantados os problemas mais críticos quanto ao desenvolvimento e o meio ambiente e indicadas propostas de solução que partiam do pressuposto de que era possível e desejável conciliar crescimento econômico com conservação ambiental.

e que, por estas razões, é capaz de manter-se no espaço e no tempo, dá-se o nome de desenvolvimento sustentável (AGENDA 21 BRASILEIRA).

O princípio da sustentabilidade

Centenas de conceituações de vários matizes ideológicos gravitam em torno da popularização do conceito de desenvolvimento sustentável inscrito no Relatório Brundtland, na base a tríade sustentabilidade econômica, social e ecológica, solidária com as gerações vindouras.

Os princípios de sustentabilidade adotados neste debate derivam das bases conceituais do ecodesenvolvimento, tal como formulado por Ignacy Sachs, sintetizadas na seguinte expressão: “*o ecodesenvolvimento é um projeto de Estados e sociedades, cujo centro do desenvolvimento econômico é a sustentabilidade social e humana capaz de ser solidária com a biosfera.*”

A compreensão da multidimensionalidade do desenvolvimento, proclamada pela racionalidade aberta, calcada na *ciência por se fazer*, advoga a idéia de que a sustentabilidade econômica e ecológica será gestada no interior do desenvolvimento social afirmado nas diferenças regionais e locais. Uma gestação que corresponde a um projeto nacional, conduzido pelo Estado, em associação com as redes de cooperação transnacionais, continentais, subcontinentais e, ao mesmo tempo, as regionais, metropolitanas e locais.

Esse imenso desafio de mudança de concepções e de procedimentos políticos nas relações Estado-sociedade e nos critérios de eficiência do poder público proclama a ampliação dos princípios interdependentes de sustentabilidade em relação à tríade popularizada pelo Relatório Brundtland. Desta forma, consideram-se seis dimensões da sustentabilidade:

- *sustentabilidade social* – ancorada no princípio da equidade na distribuição de renda e de bens, no princípio da igualdade de direitos à dignidade humana e no princípio da solidariedade dos laços sociais;
- *sustentabilidade ecológica* – sustida no princípio da solidariedade com o Planeta e suas riquezas e com a biosfera que o envolve;
- *sustentabilidade econômica* – avaliada a partir da sustentabilidade social propiciada pela organização da vida material;
- *sustentabilidade espacial* – norteada pelo alcance de uma equanimidade

nas relações inter-regionais e na distribuição populacional entre o rural/urbano e o urbano;

- *sustentabilidade político-institucional* – que representa um pré-requisito para a continuidade de qualquer curso de ação a longo prazo; e
- *sustentabilidade cultural* – modulada pelo respeito à afirmação do local, do regional e do nacional, no contexto da padronização imposta pela globalização.

Essas seis dimensões devem ser pensadas como sistemas articulados, cuja integração comporta elementos que se antagonizam ou concorrem entre si, o que torna a construção social do desenvolvimento sustentável um processo da gestão de conflitos sociais pluridimensionais.

Adequação da base científica e tecnológica nacional para o desenvolvimento sustentável

A adequação da base científico-tecnológica nacional é condição decisiva para o Brasil efetivar a aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável consignados nos termos da *Agenda 21*. Encarar o problema da interação do conhecimento científico e tecnológico na superação dos obstáculos para este modelo de desenvolvimento requer novos paradigmas e um entendimento mais profundo sobre:

- os laços entre conhecimento científico, inovações técnicas e mudanças sociais em favor da sustentabilidade econômica, social e ecológica;
- as inter-relações da política pública de C&T⁶ com um projeto nacional de desenvolvimento, concebido sob critérios que valorizem os aspectos da nacionalidade, como caminho de valorização do Brasil na ordem globalizada;
- os aportes institucionais exigidos para a efetividade das políticas públicas de ciência e tecnologia postas a serviço do desenvolvimento sustentável; e
- o elenco de prioridades para que o sistema nacional de ciência e

⁶ Por C&T compreende-se um conjunto de instituições e grupos, mecanismos, instrumentos e atividades que se articulam de forma sistemática, refletindo estratégias específicas de geração e utilização dos conhecimentos por meio de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

tecnologia possa integrar-se matricialmente aos pré-requisitos da sustentabilidade.

Para o desenvolvimento sustentável, a ciência e a tecnologia correspondem a um sistema de articulação entre uma racionalidade ambiental do processo de desenvolvimento e os processos concretos que definem as possibilidades de estratégias de manejo integrado do meio ambiente. Essa interação requer que o sistema de ciência e tecnologia – do qual a política pública de ciência e tecnologia é um instrumento – esteja sustentado por paradigmas que incorporem o potencial ecológico, as condições ambientais e os valores culturais na organização dos processos produtivos.

O planejamento de políticas da gestão ambiental, ancoradas nos propósitos do manejo integrado dos recursos naturais, tecnológicos e culturais de uma sociedade, conduz à necessidade de compreensão das inter-relações dos processos históricos, econômicos, ecológicos, políticos e culturais e dos caminhos do desenvolvimento. Nesse sentido, a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento sustentável incorporam o saber ecológico e antropológico ao saber técnico.

Mudanças de paradigmas para a conquista de uma ciência cidadã

A aplicação progressiva e interdependente da base científica e tecnológica no sistema produtivo em favor do desenvolvimento sustentável lança as bases da confluência de projetos multidisciplinares para objetivos comuns. Novas problemáticas interdisciplinares infundem novas exigências de produção do conhecimento e sua aplicação no planejamento do desenvolvimento econômico.

Trata-se de um processo concreto, no qual a articulação entre os conhecimentos corresponde ao fundamento primeiro de um desenvolvimento científico capaz de responder aos problemas multidimensionais da sustentabilidade do desenvolvimento nacional.

O que está em questão, portanto, é o desafio da inovação dos paradigmas científicos que criam obstáculos às possibilidades de reorientação das práticas produtivas para o desenvolvimento sustentável. Esse é o ponto crítico. O emprego prático do sistema de ciência e tecnologia, a

serviço dos princípios e das estratégias expressos pela *Agenda 21*, é um processo complexo que não pode ser reduzido a simples internalização da dimensão ambiental nos paradigmas econômicos, nos instrumentos de planejamento e nas estruturas institucionais que sustentam a racionalidade produtiva vigente.

As mudanças científicas e técnicas são fruto de articulações entre lógicas sociais, econômicas, políticas e culturais. Ao mesmo tempo, produzem transformações culturais, sociais, econômicas e políticas consideráveis.

Esse processo mútuo corresponde a uma retroação complexa entre processos de evolução social e evolução técnica, dificilmente previsível. Nessa interação evolutiva, estão implicados diferentes processos sociais de apropriação das inovações técnicas, de resistências sociais a elas, como também de resistências contra as mudanças sociais induzidas pelas inovações técnicas.

Qual o papel do Estado?

O cenário globalizado da interdependência dos mercados impôs novos aportes ao problema do lugar do Estado nas políticas de desenvolvimento de cada nação. As modalidades políticas e sociais da globalização diferem em cada país, e os seus efeitos em curso sobre as estruturas sociais, econômicas e ecológicas nacionais são mediatizados pelo poder público.

O desenvolvimento sustentável é uma aprendizagem social de longo prazo, balizada por políticas públicas orientadas por um plano nacional de desenvolvimento inter-regionalizado e intra-regionalmente endógeno. As políticas de desenvolvimento são processos de políticas públicas de Estados nacionais. Os estilos de desenvolvimento estão sustentados por políticas de Estado que, por sua vez, respaldam padrões de articulação muito determinados dos diversos segmentos sociais e econômicos com os recursos disponíveis na natureza. Isso é facilmente identificável, seja nas dificuldades implicadas no emprego da legislação normativa da sustentabilidade urbana, seja, em outro extremo, na tolerância normativa à exploração econômica da biodiversidade ou, ainda, na introdução veloz das sementes transgênicas na agricultura brasileira.

O Estado brasileiro tem lugar nuclear na promoção e na regulamentação

de políticas nacionais de desenvolvimento sustentável, notadamente, na coordenação dos conflitos sociais implicados nas divergências de interesses e lógicas de desenvolvimento, entre a pluralidade de agentes sociais presentes na sociedade nacional e transnacional. O gerenciamento das escolhas tecnológicas atreladas aos processos produtivos é essencialmente um problema de política pública de ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

Qual o papel da sociedade?

Considerando que a capacidade de endogenia regional do desenvolvimento está modulada pela disponibilização de técnicas adaptadas às culturas e à organização social, aos meios econômicos, ao nível tecnológico e às necessidades locais, o gerenciamento do poder público no processo decisório das escolhas tecnológicas é compreendido como parte de um plano nacional de redução das desigualdades regionais e de ampliação dos espaços de acesso à inserção social.

A ‘ciência cidadã’, como é chamada, é vetor de contribuição para reduzir o abismo entre o mundo científico e as necessidades do desenvolvimento social. Essa compreensão convoca, para o trabalho em proposição, a sistematização de um quadro geral dos conflitos envolvidos nos processos de escolhas tecnológicas, em um quadro mais geral de identificação dos agentes sociais presentes nos principais processos produtivos, suas identidades, campos de ação, incompatibilidades e complementaridades.

O que é uma tecnologia para o desenvolvimento sustentável?

Na abordagem da “ciência cidadã”, para uma tecnologia ser considerada como tecnologia para o desenvolvimento sustentável, não basta só ser ‘não-poluente’, pois é preciso também compreender o desenvolvimento sustentável, na complexidade de relações múltiplas implicadas no conceito de ‘sustentabilidade’.

Segundo o documento “Ciência & Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável” (2000), tipologicamente, há três tecnologias implicadas nas

estratégias, políticas e mecanismos de promoção, coordenação e estímulo à inovação e à geração de tecnologias: as tecnologias para a conservação e o uso racional dos recursos; as tecnologias limpas e de despoluição; e as tecnologias de apoio.

O documento recomenda que as políticas públicas brasileiras devem, no caso das tecnologias para a conservação e uso racional dos recursos, privilegiar o desenvolvimento tecnológico de fontes alternativas e de conservação de energia, de proteção dos recursos hídricos, de melhor aproveitamento científico da diversidade biológica e de sistemas de proteção dos biomas.

No caso de tecnologias limpas e de despoluição, a prioridade deve ser para as pesquisas de redução e tratamento das emissões, resíduos e efluentes nos assentamentos humanos e plantas industriais.

Entende-se por 'tecnologias limpas' aquelas que otimizam a utilização de insumos, matérias-primas e energia, reciclando seus resíduos para aproveitamento integral, como também tratando seus efluentes de modo a liberar um mínimo de resíduos, em condições praticamente não poluentes. Enquadram-se neste grupo as tecnologias de irrigação por gotejamento e microaspersão; as do sistema de plantio direto ou ainda as tecnologias de caldeiras de alta pressão para incrementar a eficiência do uso de combustível nas usinas termelétricas ou em sistemas de co-geração em diversos processos industriais.

O outro grupo corresponde às tecnologias de despoluição que correspondem às tecnologias para o tratamento de agentes poluidores como resíduos e emissões de gases poluentes. São exemplos os filtros eletrostáticos para chaminés, os sistemas de tratamento de esgotos, entre outras.

Nas tecnologias de apoio, o investimento deve dirigir-se prioritariamente ao monitoramento da qualidade ambiental mediante desenvolvimento de tecnologia de sistemas de sensoriamento remoto.

Neste contexto, vêm se consolidando as tecnologias para o monitoramento da situação ambiental, algumas diretamente produzidas para este fim, outras decorrentes dos progressos tecnológicos alcançados em outros campos do conhecimento, por exemplo, a tecnologia espacial. Esse é um programa de grande importância para o País, porque a apropriação das tecnologias espaciais propicia maior liberdade de ação ao monitoramento ambiental, sobretudo em um território de enormes dimensões como o Brasil, com áreas muito sensíveis do ponto de vista ambiental, como a Amazônia.

Como produzir tecnologias para o desenvolvimento sustentável ?

Esta discussão se fundamenta na relação entre o desenvolvimento sustentável e as possibilidades de adoção deste modelo de desenvolvimento no planejamento brasileiro. Para tanto, serão necessários:

- uma política tecnológica orientada para gerar e promover o uso de tecnologias limpas;
- adoção de ações e atividades que atendam às necessidades tecnológicas específicas da proteção e uso racional dos recursos naturais;
- um sistema de inovação que diminua o risco de deterioração ambiental, causada pela produção e utilização de tecnologias poluentes; e
- a prioridade dada aos aspectos sociais e humanos nas estratégias da geração e difusão das tecnologias.

Considerações finais

As análises dos diferentes tipos de tecnologia postulam a prioridade de considerarem os recursos naturais e outros recursos básicos como um componente crítico e indispensável para a estratégia da geração, desenvolvimento e utilização de tecnologias efetivamente contribuintes para o desenvolvimento sustentável.

Isso implica a necessidade de uma política nacional integrada para o conjunto de recursos básicos que considere as diferenciações regionais e locais. Para tanto, devem ser estabelecidas estratégias de prioridades e diretrizes das ações nos diversos setores da atividade econômica, nos vários níveis de governo e na esfera mais ampla da sociedade. Trata-se de uma política supra-ministerial.

O processo decisório concernente à política tecnológica deve incorporar critérios de prioridades, de avaliação para concessão de benefícios, incentivos e financiamento, bem como de regulamentações para promover o setor produtivo limpo, assim como induzir os usuários a utilizarem produtos obtidos com tecnologias apropriadas ao desenvolvimento sustentável.

As ações para induzir a utilização de tecnologias para o desenvolvimento sustentável dependem da articulação e da integração de vários agentes

da sociedade. Não é um resultado linear de ações isoladas das agências promotoras de P&D ou de organismos setoriais, pois supera os limites dos setores produtores e promotores do desenvolvimento tecnológico, atingindo os segmentos sociais, de alguma forma usuários das tecnologias. Estes devem ser conscientizados e capacitados para a utilização correta dos recursos, mediante tecnologia de consumo apropriada, como também para a opção por tecnologias e produtos menos intenso-energéticos e mais eficientes no uso de insumos e recursos.

Isso pressupõe substanciais esforços de educação e conscientização para que se criem hábitos, formando assim, cidadãos conscientes de que por trás de uma escolha tecnológica, na verdade, opta-se por um modelo de desenvolvimento.

Referências bibliográficas

AGENDA 21 BRASILEIRA. **Agenda 21 brasileira**: resultado da consulta nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p.

CIÊNCIA & TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável**. Bezerra, M. C. L. e Bursztyn, M. (Coord). Brasília: MMA - Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000. 223 p.

FAIRBANKS, M. **Arando o mar**: fontes desconhecidas do crescimento. Ed. Nobel, 1999.

Viotti, Eduardo B. *Passive and Active National Learning Systems*. Dissertação de PhD defendida na New School For Social Research, 1997.

_____. *The Brazilian Science and Technology Policy During the 1990's*. Artigo apresentado no “KOICA-UNDP Workshop on Science and Technology Policy” (TAP 98) - Science and Technology Policy Institute (STEPI), Seul, Coréia, 1998.



PODER PÚBLICO E SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Paulo Afonso Barbosa de Brito

Introdução

Setores importantes dos movimentos sociais populares no Nordeste demoraram a se convencer da importância do investimento na participação popular nos espaços e nas esferas públicas, dominadas pelos governos ou de iniciativas das diversas instâncias do Estado. Isto decorre de uma forte tradição política marcada por práticas coronelistas ou patrimonialistas, que, durante séculos, e até a década passada, dominou a política e a ação estatal na Região (talvez o Estado de Pernambuco seja uma exceção em virtude da forte presença, na política real no Estado, de uma “Frente Popular” consolidada desde o final da década de 1960) e continua marcando as práticas políticas no poder local na atualidade.

O crescimento dos movimentos populares, de sua capacidade mobilizadora, bem como da consolidação de estruturas organizativas durante a década de 1980, incluindo aqui o trabalho articulado, que passou a ter entre as suas palavras de ordem “avançar da reivindicação para proposição”, forçou, necessariamente, uma incipiente participação popular nas políticas públicas, já durante o processo constituinte (entre 1986 e 1988), mas principalmente durante a década de 1990. Esta demanda se impôs como parte significativa da ação dos movimentos, tanto daqueles mais

vinculados às problemáticas urbanas e rurais (os sem-terra, os sem-casa, os moradores de áreas de risco, os pequenos produtores ou agricultores familiares, etc), quanto os chamados movimentos de caráter identitários (mulheres, crianças e adolescentes, portadores de necessidades especiais, negros/ as, homossexuais, idosos). A presença em conselhos, conferências, orçamentos participativos, fóruns, cada vez mais ocupa grande parte do tempo militante das lideranças dos movimentos populares.

A participação nestes espaços de formulação, negociação, realização e fiscalização de políticas públicas, bem como nos espaços próprios da sociedade civil e dos movimentos sociais, com destaque para os fóruns sociais, levantou a necessidade de relacionar as ações específicas com projetos globais de desenvolvimento local e regional, o que passa pela consolidação dos direitos, da cidadania e da democracia, e como, nestes aspectos, a Região Nordeste experimenta grande dívida social para com sua população, verifica-se uma exigência maior dos movimentos, das ONG's, das pastorais sociais, dos partidos políticos vinculados à luta popular, no sentido de maior articulação ou unidade entre o específico e o geral, o local e o global, no sentido de qualificar e politizar a luta social, no rumo de um outro modelo de desenvolvimento para o Nordeste, que só será possível no interior de outro modelo de desenvolvimento para o Brasil.

Uma das iniciativas significativas dos movimentos sociais populares no início do novo século e novo milênio, sem dúvida, é a ação social estratégica em rede, bem como sua própria organicidade em rede. Esta atitude se revela como imensa possibilidade de avançar em torno de questões a que os movimentos têm se dedicado nas duas últimas décadas, ou seja, a necessidade de relacionar as bandeiras específicas de cada movimento com plataformas gerais de ação, as reivindicações e pressões com negociações e proposições, a ação direta com institucionalidade. O enfrentamento destas questões desafia os movimentos a se dedicarem à tarefa de aprofundar também propostas e projetos de democracia e modelos de desenvolvimento, que sejam permanentes para a atualidade e para as sociedades futuras. É neste sentido que se traz o debate em torno dos movimentos sociais como parte da sociedade civil, e na sua relação entre sociedade em geral e poder público no compromisso de construção de um novo modelo de desenvolvimento, no qual o desenvolvimento local sustentável é uma de suas expressões, embora seja também marcado por controvérsias e contradições.

O avanço da participação popular e a permanência dos graves problemas sociais

A sociedade brasileira vive novo contexto. Desde meados da década de 80 do século passado, esta novidade é caracterizada fundamentalmente pela espetacular participação da sociedade civil na esfera pública, especialmente dos movimentos sociais, com destaque para aqueles de caráter popular. Neste sentido, as noções de direitos e de cidadania ampliam seu espaço no interior da crítica sociológica e da Ciência Política, legitimando a luta política pelo resgate da dívida social que a nação brasileira tem para com amplas parcelas de sua população.

Esta dívida social é extremamente agravada na realidade da Região Nordeste do Brasil. Todos os indicadores sociais e econômicos apontam os Estados da Região como os mais afetados, a mortalidade infantil e materna, o analfabetismo e o tempo de permanência na escola, o acesso ao saneamento básico e a água tratada, a renda e o PIB *per capita*... A título de ilustração, podemos analisar um destes indicadores. Tomemos a referência da população indigente na Região em relação com esta população no País (Roberto Marinho, 2003:04) – os números são referentes ao início do século XXI:

	População total	População Indigente	% Pop. indigente
Brasil	169.544.443	49.675.400	29.3
Nordeste	47.679.381	25.065.501	52.57
Maranhão	5.638.381	3.326.337	62.37
Piauí	2.840.969	1.631.938	61.26
Alagoas	2.817.903	1.530.500	56.84
Ceará	7.417.402	3.890.999	55.50
Bahia	13.066.764	7.000.812	53.95
Pernambuco	7.910.992	3.933.250	52,13
Sergipe	1.779.522	848.158	50.25
Paraíba	3.436.718	1.639.964	49.36
R.G. do Norte	2.770.730	1.263.543	47.69

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Mapa do Fim da Fome, 2001.

Embora estes números tenham demonstrado modificações, pelas últimas pesquisas realizadas por institutos oficiais, o que certamente é consequência das políticas de transferência de renda realizadas pelo último governo federal, estes

números são reveladores não só da enorme dívida social a que nos referimos há pouco, o que demonstra peculiaridades da Região Nordeste em relação ao contexto nacional, mas principalmente do modelo de desenvolvimento assumido no País nos últimos anos, conforme afirmação de Marinho: “O crescimento econômico verificado recentemente na Região não se traduziu em melhoria significativa na qualidade de vida da população empobrecida do Nordeste. O modelo de desenvolvimento tem sido marcado por características excludentes e de concentração de renda, onde a renda dos 1% mais ricos é superior a renda dos 50% mais pobres”. (2003: 04).

Esta realidade parece contraditória com a afirmação da democracia na realidade brasileira nas duas últimas décadas, enfatizada pela maioria dos analistas sociais e políticos, e mesmo militantes dos movimentos sociais. Como entender que há avanços na consolidação democrática, e ao mesmo tempo, se aprofundam as desigualdades sociais? As experiências de democracia participativa, que se consolidam como contribuição da experiência brasileira ao debate e às práticas atuais da democracia, não têm conseguido ainda enfrentar esta questão de fundo, sem a qual certamente não se poderá afirmar nem democracia nem desenvolvimento. A participação cidadã, configura-se como uma das principais referências para a afirmação da democracia participativa, mas continua pautando muito timidamente a questão das desigualdades, entre os vetores destacados. Tanto nas experiências quanto na elaboração teórica da maioria de seus seguidores, podemos evidenciar: ações coletivas; articulações verticais de bandeiras de lutas específicas e, articulações horizontais entre diversas bandeiras de interesse das classes populares ou da ética humanista; expressão de articulação entre diversos sujeitos sociais coletivos; lógica da solidariedade e da integração, contra a lógica eleitoral competitiva; instrumentos de ação específicos e diversificados mais marcados pela espontaneidade e criatividade, do que por padrões preestabelecidos; assume uma identidade civil, popular, social, mas não em contraposição ao político, estatal, representativo.

Neste sentido, afirmamos é que a democracia participativa não é uma negação da democracia representativa, mas uma busca de aperfeiçoamento e criação de referências para as práticas e elaborações da democracia que possam pautar as questões centrais da atualidade, como as desigualdades sociais e regionais, os fundamentalismos, a ética, a cultura, a política, as relações internacionais.

Embora seja necessário expressar estes significativos avanços das experiências em curso, se faz necessário também registrar os limites. Neste sentido, sem dúvidas, é urgente que se possa pautar as desigualdades sociais e regionais, condição para a construção de qualquer projeto democrático e de desenvolvimento sustentável.

Principais instrumentos de participação popular nas políticas públicas e na construção de uma nova esfera democrática

Conselhos da Gestão de Políticas Públicas

A idéia original dos conselhos na história recente do País e dos movimentos sociais, vem ainda do período entre o fim da ditadura militar e o início da redemocratização. Naquele momento, estes conselhos eram pensados, e em alguns casos realizados, como espaço de agregação de vários movimentos, agindo coletivamente em determinadas áreas geográficas da cidade (bairros, regiões), ou em áreas temáticas (em que os mais famosos foram os conselhos de saúde da Zona Leste de São Paulo e dos Morros de Casa Amarela, no Recife). Contudo, como reivindicação dos próprios movimentos sociais, os conselhos se institucionalizaram, e, neste processo, passaram a ser considerados como espaços colegiados, com representação dos governos e da sociedade civil, incorporando nesta representantes, tanto de movimentos sociais, quanto de empresários, de usuários de serviços públicos, de trabalhadores, de entidades filantrópicas de igrejas.

Se, por um lado, descaracterizou-se a idéia original, por outro, os conselhos ganharam maior importância e legitimidade do conjunto das forças vivas presentes na realidade. As várias políticas específicas passaram a se pautar pelas decisões dos conselhos (saúde, direitos das crianças e adolescentes, assistência social, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, habitação, entre outros); mas, também, tais experiências fornecem elementos para um debate mais geral sobre a ampliação da cidadania e da democracia participativa, como expressões de um contexto marcado pela socialização da política e politização do social; ou seja, faz parte da luta política pela constituição de uma esfera pública não estatal, que, ao

comprometer a sociedade com a realização de políticas públicas, valoriza, reforça e cobra o papel do Estado e dos governos, com a sua responsabilidade de enfrentar os graves problemas da atualidade.

Neste sentido, os diversos conselhos municipais e estaduais não devem ser apenas uma expressão articuladora de segmentos sociais específicos, buscando realização de políticas públicas que dêem respostas as suas demandas, mas um espaço plural de todos os setores responsáveis pela promoção e defesa dos direitos sociais, como as próprias entidades representativas, as ONG's, as igrejas, os sindicatos, as associações civis e empresariais, os governos, os parlamentos.

Desta forma, os conselhos, como expressão de uma esfera pública não estatal, e não governamental, ao mesmo tempo em que são parte do Estado e do Governo, devem diferenciar-se dos instrumentos da gestão de políticas públicas especificamente governamentais, como as secretarias, coordenadorias, ouvidorias, que são instrumentos das políticas governamentais e da Administração Pública; mas deve diferenciar-se também das expressões especificamente articuladoras, organizativas e representativas dos movimentos sociais, como as associações, os fóruns, redes, plenárias, articulações.

Conferências de políticas públicas específicas

São processos de articulações e debates em torno de políticas específicas, como: mulheres, cidades, crianças e adolescentes, meio ambiente, saúde, assistência social etc. Em geral têm um regulamento que define os critérios de participação desde a base ou o município, que se tiram delegados para a Conferência Estadual, nesta que define os delegados para a Conferência Nacional. Neste processo, há amplos debates, dependendo do regulamento e da política, bem como dos segmentos responsáveis nos estados e municípios, a participação é mais ou menos ampliada. Em qualquer situação, os conteúdos em pauta partem da realidade específica enfrentada em cada Conferência. Algumas vezes esta é uma oportunidade para o aprofundamento de dados reais, estatísticos sobre as questões enfrentadas. Tais dados podem se transformar em bandeiras de lutas dos movimentos sociais, contando com a legitimidade adquirida em um espaço oficial, que é a conferência.

Dependendo do regulamento, a participação dos representantes da sociedade civil e dos movimentos sociais pode ter maior ou menor expressão, mas, certamente, a qualidade da intervenção destes representantes depende em grande medida de sua articulação e formação preparada anteriormente. Algumas conferências chegam a delimitar exatamente o número de representantes dos governos (municipal, estadual e federal), dos empresários do setor, das ONG's que trabalham na áreas, dos movimentos sociais populares etc.

Os Orçamentos participativos

Experiências foram iniciadas em outras regiões do País, a partir de 1988, com algumas vitórias de partidos políticos vinculados às lutas populares, em alguns municípios, como Porto Alegre e Belo Horizonte, onde se ganhou maior visibilidade, e, em outros pequenos municípios do interior. Da primeira geração de experiências de Orçamento Participativo, no Nordeste, se tornam conhecidas as experiências de Icapuí e Quixadá, no Estado do Ceará; mas no ano 2000, já se percebiam pouco mais de duas dezenas de municípios no Nordeste, governados por vários partidos políticos, assumindo tal experiência.

Estas iniciativas consistem, fundamentalmente, em um processo participativo, marcado pela mobilização popular, que envolve amplas parcelas da população durante quase todo o ano. Apesar de constatar-se diferenças entre as experiências nos diversos municípios, destaca-se como os processos ocorrem. Iniciam-se com as “plenárias populares” nos bairros e comunidades, onde são levantadas as principais demandas ou necessidades das comunidades locais, apontando-se prioridades, que devem ser respondidas com investimentos e recursos públicos. Daí, o poder público propõe a “Lei de Diretrizes Orçamentárias” (LDO), que volta a ser discutida com as comunidades. Muitas vezes o prefeito e parte do seu secretariado vão discutir com as plenárias populares. Estas plenárias elegem delegados (representantes) para as “Conferências Regionais” (divisão geográfica, política e administrativa proposta por governos locais, às vezes regulamentadas através do Plano Diretor ou Lei Orgânica do Município), que por sua vez elegem os delegados para a Conferência Municipal do Orçamento Participativo.

Em alguns municípios, além das plenárias nos bairros, realizam-se as plenárias temáticas: mulheres, moradia, educação, saúde, populações afro-descendentes, portadores de necessidades especiais etc. que também tiram delegados para as Conferências Municipais.

A Conferência Municipal discute e define as prioridades municipais para o Orçamento Público do município e elege o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, que será responsável também pela de fiscalização do cumprimento das decisões do Orçamento Participativo. Em alguns municípios, o Conselho realiza grande mobilização popular, como marcha, por exemplo, para o dia da entrega do projeto de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, que tem competência institucional para deliberação final a respeito.

Fóruns e/ou redes

São iniciativas mais autônomas da própria sociedade civil; nascem mais como um espaço de afirmação de identidades, articulação e intercâmbio de experiências e reflexões sobre problemáticas específicas dos públicos atingidos pelo trabalho dos movimentos sociais e de ONG'S. Portanto, não nascem para tratar de questões específicas das políticas públicas, embora em geral venham a pautar tais questões.

Pode haver pelo menos quatro modelos organizativos de fóruns: os que articulam pessoas como adesão pessoal de sua participação, podendo estar ou não vinculados a alguma organização, movimento ou entidade social; os que articulam apenas entidades e movimentos sociais, portanto têm caráter representativo; fazem parte dele os representantes de tais entidades ou movimentos; os que não são apenas formados por pessoas, mas incorporam também outras entidades da sociedade civil, como ONG's, sindicatos, igrejas, que trabalham na defesa e promoção dos direitos sociais, internamente se definindo os diferenciados papéis das pessoas, dos seus movimentos e das entidades de apoio ou assessoria; - Outros tipos são fóruns que articulam os participantes já citados, mas também organismos do poder público, se constituindo como espaço plural de debates sobre as questões das sociais. Na realidade, estes aparecem mais nas experiências de trabalho com crianças e adolescentes.

O debate político e teórico da participação social

Do ponto de vista do debate teórico, podemos apontar duas ênfases significativas vinculadas à reflexão teórica sobre democracia participativa no Brasil: primeiro a Evelina Dagnino, destacando o papel dos movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania, enfatizando o processo participativo que incorpora grupos, comunidades, movimentos diversos, em torno de reivindicações, mutirões autogestionários, as articulações de sujeitos que vêm a constituir uma sociedade civil de caráter “movimentalista”, o treino democrático assumindo espaços de negociações, diálogos, enfrentamentos, acordos, a participação institucionalizada através dos conselhos, conferências etc., num processo e de afirmação da “cidadania ativa”, responsável pela irrupção de uma nova cultura política no cenário nacional. (Dagnino: 1994)¹.

Segundo, a reflexão de Tarso Genro em torno da constituição dos espaços públicos não estatais, destacando a superação da cidadania como aparência ou universalidade abstrata reconhecida pelo Estado Moderno, mas como processo civilizatório educativo e cultural em que a sociedade civil avança em sua organicidade e intervenção, fortalecendo-se e expressando sua identidade, mas também possibilitando que o Estado se civilize, se amplie e recupere a legitimidade. Portanto, esta nova esfera pública não é estatal porque suas decisões não são determinadas pelo Estado, mas também não é um espaço privado porque as demandas estão presididas pelo interesse público. (Genro: 1999)².

Conforme Tarso Genro, tendo findado as esperanças nos modelos de grandes transformações sociais, mas mantendo-se a perspectiva de construção de uma sociedade livre, justa, feliz, as experiências da democracia participativa são ensaios importantes de como relacionar a organização do Estado com o modo de vida das pessoas, a forma como querem organizar sua vida pessoal e social, as relações familiares e de vizinhança. Segundo esse autor, as experiências radicais ou totais, tanto da socialdemocracia, quanto do socialismo real de redistributivismo “via Estado”,

1 Ver Evelina Dagnino, em: Anos 90: Política e sociedade no Brasil (Movimentos sociais e uma nova noção de cidadania). São Paulo: Brasiliense, 1994.

2 Ver Tasso Genro, em O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis – RJ: Vozes, 1999.

não estabeleceu na base da sociedade nenhum vínculo de solidariedade vivida entre os indivíduos (exceção para a dedicação voluntária de muitos militantes revolucionários nos primeiros anos das revoluções), no sentido de que estes se tornassem mais humanos, fraternos, tolerantes; bem como nestas experiências sequer a cidadania era considerada como elemento constitutivo de relações e densidades políticas, o que reforça a exigência de um projeto democrático precisa reinventar a generosidade, a utopia, a solidariedade, e que ela só possa surgir através de uma nova proposta de sociedade, que parta do desejo de um novo modo de vida. Neste sentido, aqueles espaços democráticos e plurais, que reconhecem a legitimidade dos conflitos, mas querem enfatizar a solidariedade e a dignidade, precisam pautar como “... tanto limitar a desigualdade máxima, como pautar a mínima igualdade” (Genro, 1995: 48). Ou seja, trata-se da necessidade de discutir as desigualdades máximas suportáveis e a igualdade mínima, necessária que garanta a coesão social, como exigência de uma sociedade civilizada e democrática.

Este autor, ao valorizar as importantes contribuições e peculiaridades da experiência brasileira, arrisca uma previsão animadora: “O Brasil, pela situação especialíssima que tem no contexto mundial, pode ser um palco inovador da experiência democrática e contribuir fortemente para recuperar a densidade da política. Transformando-a, novamente, como nos melhores momentos da modernidade democrática em movimento humano que se rebela contra as fatalidades da economia e das ‘leis de bronze’, pois destas só emerge um desenvolvimento predatório, que aniquila a cidadania e gera ceticismo quanto ao futuro de liberdade e igualdade”. (Genro, 2004: 44).

A peculiaridade apontada por Genro, também considerada por outros autores como o “ineditismo da experiência brasileira” (Rubens Pinto Lira, 1989), pode ser percebida como a sociedade civil, iniciando pelos movimentos sociais, sindicais e eclesiais populares, seguida da construção de ONG’s e, se espalhando por uma imensa teia de expressões organizativas e mobilizadoras, foi capaz de garantir conquistas positivas na qualidade de vida de amplas massas populares, como terra, trabalho, moradia, creches, transportes, galerias, vias de acesso, escolas, alimentação, equipamentos de uso coletivo; avanços na afirmação de identidades coletivas e contra as discriminações; avançando rapidamente para a luta institucional, garan-

tindo importantes conquistas, transformando suas ações específicas em políticas públicas, como o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), o SUS (Sistema Único de Saúde), o SUAS (Sistema Único da Assistência Social), o Estatuto das Cidades, o P1MC (Programa de Mobilização Social um Milhão de Cisternas), vários projetos de transferência de renda para as populações empobrecidas. Do ponto de vista da consolidação de uma nova cultura política, porém, o mais significativo se encontra em torno da participação cidadã nos espaços da discussão, decisão, realização, fiscalização das políticas públicas, pois isso possibilita a emergência de uma nova cultura política, que tem incidência na relação entre o Estado e a sociedade civil. Após o enorme esvaziamento do Estado, que já vinha se deteriorando com a derrocada das experiências socialdemocratas e do socialismo real, se agrava imensamente com a ofensiva neoliberal. Este avanço da sociedade civil rumo à constituição de novos espaços públicos (citados anteriormente: Orçamento Participativo, conselhos da gestão, referenduns), exige um conteúdo novo para o debate democrático, pois, segundo Genro, este novo espaço público é constituído por uma eticidade própria, não é um espaço estatal porque suas decisões não são determinadas pelo Estado, mas também não é um espaço privado, porque as demandas estão presididas pelo interesse público. Portanto, trata-se de um espaço público não estatal, no qual é possível organizar uma esfera pública democrática com as condições e regras coletivamente construídas e divulgadas, em que as forças sociais e políticas possam expressar seus conflitos, negociar demandas, construir consensos progressivos. (Genro, 1999: 45 –55).

A participação social e os rumos do desenvolvimento

Os primeiros movimentos sociais que pautaram a questão do desenvolvimento em suas agendas foram os movimentos ecológicos e ambientais. Desde a década de 1970, registram-se manifestações sociais em defesa da inclusão dos problemas ambientais na agenda do desenvolvimento das nações. Estas mobilizações se ampliaram ante a intensificação dos problemas sócio-ambientais, como “os processos de urbanização acelerada; o crescimento e a desigual distribuição demográfica; a expansão descontrolada do uso da energia nuclear, com finalidades bélicas ou

pacíficas; o consumo excessivo de recursos não-renováveis; os fenômenos crescentes de perda e desertificação do solo; a contaminação tóxica dos recursos naturais; o desflorestamento; a redução da biodiversidade e da diversidade cultural; a geração do efeito estufa e a redução da camada de ozônio e suas implicações sobre o equilíbrio climático”. (Gustavo F. da Costa Lima, 1997: 222).

Particularmente para a América Latina, o problema social e ambiental se agravou enormemente a partir da chamada “reestruturação produtiva”, expressão mais popular da globalização hegemônica neoliberal, especialmente do “Consenso de Washington”, que viabilizou a agenda neoliberal para o Continente, assumindo uma integração subordinada das elites econômicas e políticas do Continente aos centros definidores da globalização hegemônica. As expressões mais visíveis das conseqüências dessa política no Continente, foram as crises do México, em 1998, e da Argentina, em 1999.

Ao lado das manifestações sociais, foi se elaborando um pensamento crítico ao modelo de desenvolvimento do capitalismo urbano-industrial. Tal crítica baseia-se na constatação de que o sistema de mercado não existe para satisfazer as necessidades das pessoas e do equilíbrio ambiental, mas para estimular e atender aos desejos dos consumidores e a lucratividade dos produtores. Entre as críticas mais radicais ao modelo de desenvolvimento hegemônico no mundo, destacamos as contribuições de Celso Furtado, em “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, demonstrando as falácias do modelo de desenvolvimento e da impossibilidade de sua universalização, conforme pretendiam os seus ideólogos, mediante a doutrina que prega como os povos pobres têm a possibilidade de atingir os padrões dos povos ricos, desde que sigam o exemplo e as recomendações dos países industrializados. O autor demonstra como esta proposta é irrealizável, e seus custos em termos de depredação do mundo físico, apontando um possível colapso civilizatório, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana. (Furtado, 1996). Com a globalização neoliberal, novas frentes de elaboração, vinculadas ao pensamento crítico, são postas à disposição da luta social e política, como em Boaventura Sousa Santos, em “A Globalização e as ciências sociais”. (Santos, 2002).

O pensamento ambiental representa outra importante vertente entre as críticas ao modelo de desenvolvimento dominante, embora as elaborações decorrentes do ambientalismo não possam ser compreendidas de forma

homogênea, pois destacam-se diversas interpretações. Gustavo Costa Lima localiza pelo menos quatro tendências no interior do pensamento ambiental: o antropocentrismo, o biocentrismo, a ecologia social e o ecossocialismo (Lima, 1997: 227 – 230). Neste campo, o autor destaca posições que vão do “ecocapitalismo”, passando pelo “ecossocialismo” e o “alternativismo comunitário”.

A idéia e a proposta do “desenvolvimento local sustentável” é decorrência das diversas críticas ao modelo de desenvolvimento dominante predatório (tanto capitalista, quanto das experiências do socialismo real), articulando as diversa iniciativas que denunciavam a falácia do progresso e suas promessas não cumpridas, dos ambientalistas, dos analistas políticos e econômicos, dos críticos da cultura. Já no final dos anos 70 e na década de 80 do século passado, se esboçavam as primeiras propostas articuladoras de “um outro desenvolvimento”, inicialmente conhecido como ecodesenvolvimento, cuja síntese é assim apresentada pelo professor Ignacy Sachs: a) a satisfação das necessidades básicas da população; b) solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e a elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; f) programas de educação”. (Lima, 1997:232). A expressão de desenvolvimento sustentável, no entanto, passa à agenda social e política internacional só em 1987, como decorrência da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1983, a partir do relatório da presidente da Conferência (Harlem Brundtland – primeira ministra da Noruega), que inova em relação às formulações anteriores, pois se recusa a tratar exclusivamente dos problemas ambientais, optando por uma perspectiva relacional centrada nas interrelações dos estilos de desenvolvimento e seus impactos sobre a natureza. (Lima, 1997:233). Tal discurso se orienta no sentido da sustentabilidade do desenvolvimento, e da necessidade de articular as dimensões ambientais, econômicas, políticas, éticas, culturais, sociais.

Apesar dos inconstetáveis avanços do relatório Brundtland, o documento ainda é tema de várias controvérsias Há o destaque de suas qualidades positivas, como a dimensão multidimensional que integra e articula economia, ecologia e política, a visão de longo prazo na defesa do ecossistema, a evidência dos problemas nas relações norte-sul, ou mais precisamente a

situação dos países pobres, a relação entre pobreza, riqueza e degradação. Vários críticos do conceito (desenvolvimento sustentável) enfatizam a impossibilidade de conciliar preservação ambiental e enfrentamento da pobreza, nos marcos do capitalismo de mercado, que têm na busca do lucro ilimitado o movente de sua existência, sendo assim o desenvolvimento sustentável uma roupagem nova para uma proposta já superada, permanecendo como uma proposta de retórica estatista. Nestes termos de crítica, tal proposta se manifestaria apenas como uma ideologia legitimadora da insustentabilidade capitalista (Lima, 1997: 237).

Nos termos destes debates, realizam-se a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a conhecida ECO – 92, no Rio de Janeiro, onde a sociedade civil organizou o Fórum Paralelo, forçando a explicitação dos conflitos e desafios, apresentando aí o debate sobre a necessidade de transformação do discurso e da filosofia do desenvolvimento sustentável, em ação e realização; bem como a afirmação de que uma sociedade sustentável é não só desejável, mas realizável.

A década seguinte à ECO 92 é marcada pelo debate e pelas iniciativas em torno do “desenvolvimento local sustentável”, expressão utilizada e defendida desde as instituições responsáveis pelo desenvolvimento capitalista na atualidade, como o Banco Mundial, até iniciativas locais e comunitárias, sinceramente comprometidas com transformações profundas na realidade, sendo caracterizado como a busca de transformações tanto econômicas, que provoquem mudanças qualitativas na sobrevivência de amplas camadas da população, quanto sociais e políticas, enfatizando o papel da cidadania e da sociedade civil como sujeitos co-responsáveis por estas transformações locais, relacionando, inclusive, o desenvolvimento local com poder local.

Esta proposta enfrenta vários elementos contraditórios com a realidade e a tradição do poder local no Brasil, especialmente na Região Nordeste, em que o local foi se definindo como o espaço de domínio do coronel, um espaço com traços “feudais”, das capitânicas hereditárias, passando pelas sesmarias e a grande propriedade rural em torno da qual se criaram vários municípios, tendo as oligarquias como agentes políticos fundamentais nestes municípios, e que, aos poucos, se inclinam para relações mais assistencialistas e clientelistas, que marcaram a política e o poder local na segunda metade do século XX. Esta tradição se enfrenta com

as novas formas de participação popular na esfera pública, apresentadas anteriormente, constituindo novas expressões dos conflitos sociais e das disputas políticas. É neste cenário que deveremos pautar o debate atual sobre o desenvolvimento local sustentável, que necessariamente deverá tocar nas questões da sobrevivência das pessoas, grupos, populações, de sua qualidade de vida, mas também dos valores éticos e humanitários, das relações de gênero, de raça e etnia, de gerações, bem como das relações políticas.



Imprensa Gráfica

Rua João Saraiva, 1161
640 2-664-2222 • Fortaleza-CE
www.impresmagrafica.com.br

TIPOGRAFIA E CARTÃO BRANCO DO LITORAL

