

**Carlos Miranda
Leonardo Guimarães Neto
Sérgio C. Buarque
Tânia Bacelar de Araújo**

Planejando o Desenvolvimento Sustentável

A experiência recente do Nordeste do Brasil



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura

1704
101
67

ME 5-1



**Carlos Miranda
Leonardo Guimarães Neto
Sérgio C. Buarque
Tânia Bacelar de Araújo**

**planejando o desenvolvimento
sustentável**

A experiência recente do Nordeste do Brasil

IICA

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

00007345

***IICA – Instituto Interamericano de cooperação para a Agricultura
ACT/BR – Agência de Cooperação Técnica do Brasil
SHIS QI 5 Conjunto 9 Bloco D
Lago Sul, Brasília – Distrito Federal
e-mail: iica@iica.org.br***

***Carlos E. Aquino González
Diretor Geral do IICA***

***Helio de Macedo Soares
Diretor do Centro Regional Sul***

***Gustavo Pereira da Silva Filho
Representante do IICA no Brasil, em exercício***

***Equipe de Produção Editorial: Rejane de Meneses e Wilma Gon-
çalves Rosas Saltarelli (Preparação de originais e revisão de provas);
Airton L. Lima Camara (Edição e editoração
eletrônica)***

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, agradece aos Governos dos Estados de Pernambuco e PiauÍ, que por meio de suas Secretarias de Planejamento e o Rio Grande do Norte por meio da Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social, copatrocinaram a edição e publicação deste livro.



SUMÁRIO

MAPAS, GRÁFICOS E TABELA, 7

SIGLAS, 9

COLABORADORES TÉCNICOS, 11

PREFÁCIO, 13

APRESENTAÇÃO, 17

INTRODUÇÃO, 21

CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE E OS NOVOS DESAFIOS, 27

1. Gênese do planejamento regional no Brasil, 30

2. Transformações do planejamento regional, 36

3. Crise do planejamento, 41

4. Os desafios atuais e o novo contexto, 45

CAPÍTULO 2

EM BUSCA DE UMA NOVA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO, 53

1. Conceito de desenvolvimento sustentável, 54

2. A transição a um novo estilo de desenvolvimento, 60

CAPÍTULO 3

CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO, 71

1. Concepção de planejamento, 72

2. Desafios técnicos e metodológicos, 78

3. Processo de trabalho, 84

CAPÍTULO 4

AS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE, 89

1 Projeto Áridas, 92

2 Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, 116

- 3 Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia, 137**
- 4 Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco, 155**
- 5 Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba, 170**
- 6 Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, 189**
- 7 Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco, 206**
- 8 Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano, 223**
- 9 Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão Pernambucano, 248**
- 10 Projetos Litoral-Mata, Agreste-Brejo e Sertão da Paraíba, 255**

CAPÍTULO 5

ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS, 263

- 1. Conceito de desenvolvimento sustentável, 264**
- 2. Concepção de planejamento, 269**
- 3. Processo de trabalho, 273**
- 4. Estrutura do plano, 293**

CAPÍTULO 6

LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO, 299

- 1. Lições da aplicação do planejamento como processo técnico e político, 300**
- 2 Lições da experiência de participação, 302**
- 3. Lições da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, 310**
- 4. Lições da adoção da abordagem multidimensional, 314**
- 5. Lições da articulação de políticas reguladoras com programas e projetos, 316**
- 6. Recomendações de ordem prática, 318**
- 7. Lição-síntese: a importância de reinventar o planejamento, 320**

BIBLIOGRAFIA, 323

MAPAS, GRÁFICOS E TABELA

MAPAS

- Mapa 1 – O Brasil e suas Macrorregiões, **29**
Mapa 2 – O Nordeste do Brasil: Estados com Proposta de Plano ou estratégia de Desenvolvimento sustentável, **31**
Mapa 3 – Nordeste do Brasil: Sub-regiões com Proposta de Plano, Projeto ou Programa de Desenvolvimento Sustentável, **91**

GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Desenvolvimento sustentável, **62**
Gráfico 2 – O processo de desenvolvimento sustentável, **64**
Gráfico 3 – Projeto Áridas: cenários e consulta aos atores sociais, **105**
Gráfico 4 – Nordeste: estratégia de desenvolvimento sustentável, **111**
Gráfico 5 – Gestão integrada do desenvolvimento: estrutura básica e fluxos decisórios, **113**
Gráfico 6 – Organização dos trabalhos do Áridas no Ceará, **122**
Gráfico 7 – Ceará: modelo de gestão participativa, **131**
Gráfico 8 – Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Bahia, **149**
Gráfico 9 – Bahia: vetores estratégicos e programas estruturantes, **151**
Gráfico 10 – Bahia: modelo de gestão, **154**
Gráfico 11 – Pernambuco da cidadania, da competitividade e da diversidade, **163**
Gráfico 12 – Pernambuco: modelo de gestão, **169**

- Gráfico 13 – Paraíba: quadro consolidado da estratégia de desenvolvimento sustentável, **183**
- Gráfico 14 – Paraíba: modelo de gestão, **187**
- Gráfico 15 – Plano de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte: opções estratégicas, **199**
- Gráfico 16 – Rio Grande do Norte: políticas e programas prioritários, **203**
- Gráfico 17 – Rio Grande do Norte: estrutura institucional do modelo de gestão, **204**
- Gráfico 18 – Rio Grande do Norte: detalhamento do modelo de gestão no nível do sistema de governo, **205**
- Gráfico 19 – Concepção estratégica – desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco, **217**
- Gráfico 20 – Processo de desenvolvimento da Zona da Mata de Pernambuco, **218**
- Gráfico 21 – Zona da Mata de Pernambuco – modelo de gestão da estratégia, **221**
- Gráfico 22 – Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Sertão de Pernambuco, **251**
- Gráfico 23 – Sertão de Pernambuco – articulação das diversas instâncias, **252**
- Gráfico 24 – Sertão de Pernambuco – relação das instâncias e dos seus instrumentos de planejamento, **253**

TABELA

Tabela 1 – Área e população do Nordeste, da região Semi-Árida do FNE, do Estado da Bahia e do Semi-Árido Baiano, **226**

SIGLAS

ASPLAN – Assessorias de Planejamento (nas secretarias setoriais)
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S. A.
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BMZ – Bundes Ministerium für Zusammenarbeit
CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola
CMMDA – Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONDEPE – Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco
DSE – Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
ECO 92 – Conferência Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBAMA – Instituto Brasileiro de Recursos Naturais e Meio Ambiente
ICID – International Conference on Impacts of Climatic Variations and Sustainable Development in Semi-Arid Regions
IDEC – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste

SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais do MPO-Ministério de Planejamento e Orçamento

SEPLAN/PR – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SEPLANTEC/BA – Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia

SEPLAN/PE – Secretaria de Planejamento Estadual de Pernambuco

SEPLAN/RN – Secretaria de Planejamento Estadual do Rio Grande do Norte

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

ZOPP – Ziel Orientiert Project Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos)

COLABORADORES TÉCNICOS

- ADEMIR ALVES – Gerente de Planejamento da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Paraíba
- ALCINO RUFINO DE ARAÚJO – Economista da Sudene
- AMENAIR MOREIRA – Técnica do Governo da Bahia
- ANTONIO ROCHA MAGALHÃES – Economista Sênior do Banco Mundial e Coordenador-Geral do Projeto Áridas
- CARLOS JÚLIO JARA – Consultor do IICA no Estado de Pernambuco
- JOSÉ AILTON DE LIMA – Presidente do CONDEPE – Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco
- JOSÉ OTAMAR DE CARVALHO – Consultor do IICA que participou das experiências do Projeto Áridas, dos Planos da Bahia, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte e dos Programas Sub-regionais do Semi-árido (Bahia, Paraíba e Pernambuco)
- MARDONE CAVALCANTE FRANÇA – Ex-coordenador de Estudos e Pesquisas do IDEC e atual Assessor Técnico da SEPLAN-RN.
- MARIA DOS MILAGRES LEITE CERQUEIRA – Diretora de Apoio ao Planejamento Estratégico do CONDEPE – Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco
- RICARDO LIMA – Economista do IPEA e Coordenador Técnico do Projeto Áridas
- RUBENS DE SOUZA PASSOS – Técnico do IDEC – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte
- SÉRGIO SEPÚLVEDA – Técnico do IICA

Observação: Os técnicos citados – a maioria dos quais participou em algumas das experiências analisadas – contribuíram para o aprimoramento técnico do trabalho, seja na participação direta em reunião com os autores para críticas e sugestões, seja por meio de comentários e recomendações por escrito feitos à primeira versão preliminar. De qualquer forma, os mesmos não têm qualquer compromisso com conceitos e opiniões emitidos e apresentados no documento, de total responsabilidade dos autores.

PREFÁCIO

Nos últimos cinco anos, o IICA tem tido a oportunidade e o privilégio de participar de algumas das mais interessantes experiências de planejamento do Nordeste, em parceria e cooperação com o governo federal e com diversos governos estaduais. Mobilizando alguns dos seus consultores em planejamento e desenvolvimento regional, o IICA vem prestando assistência técnica aos governos na formulação de estratégias, planos e projetos de desenvolvimento. Em diferentes escalas territoriais – macrorregional, estadual ou microrregional –, desde 1993 foram concebidos, elaborados e detalhados vários planos, programas e projetos de desenvolvimento na região, que passaram a constituir referencial valioso para orientação das iniciativas e dos acordos de cooperação técnica e financiamento internacional. Nesse processo, foram realizadas e introduzidas algumas inovações conceituais, metodológicas e técnicas que passaram a constituir parte importante do acervo intelectual do IICA e dos órgãos e instituições públicas no Nordeste.

Desde o Projeto Áridas – de abrangência regional – até os planos e os programas microrregionais, o Nordeste produziu, nesses últimos anos, vários documentos de fundamental importância para a formulação técnica e a negociação política dos governos e dos atores sociais da região. Entretanto, talvez mais importante que esses planos e documentos tenha sido o desenvolvimento técnico-conceitual na construção de metodologias e novos instrumentos de trabalho sintonizados com as tendências do pensamento contemporâneo e com as expectativas sociais deste final de século. Com efeito, no seu trabalho de cooperação técnica, o IICA ajudou a desenvolver e a refinar uma sólida e consistente base conceitual e metodológica para o planejamento do desenvolvimento regional e local. Em colaboração com as diversas equipes regionais e estaduais, e com base na vivência prática, os consultores do IICA foram introduzindo os novos conceitos e experi-

mentando métodos e técnicas de planejamento que incorporam as visões mais inovadoras e avançadas de desenvolvimento.

Na sua atividade de cooperação técnica, o IICA teve a oportunidade de colaborar para a difusão da proposta de desenvolvimento sustentável no Nordeste e nas instituições públicas regionais e estaduais e considera ter dado uma contribuição à operacionalização técnica do conceito no processo de planejamento. No esforço intelectual para traduzir esse conceito avançado de desenvolvimento em ferramenta e orientação para o processo decisório e para as escolhas técnicas e políticas, o IICA conseguiu, por intermédio dos seus consultores, sistematizar e organizar métodos de trabalho que podem ser de grande utilidade para planejadores, governantes e organizações da sociedade civil que trabalham com planejamento e desenvolvimento local. Por isso, a instituição tomou a iniciativa de produzir este livro, que procura analisar as diversas experiências e extrair delas as conclusões e as lições pertinentes a processos futuros de planejamento. Com a publicação do livro *Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do Nordeste do Brasil*, o IICA pretende difundir sua experiência e os elementos metodológicos e técnicos que introduziu e desenvolveu ao longo da sua atividade de cooperação técnica.

Dessa forma, espera contribuir para a construção de um referencial para o planejamento governamental em escala regional e local, utilizando o conceito de desenvolvimento sustentável e incorporando os mais recentes e valiosos avanços na concepção e nos métodos de planejamento. Por meio do livro, o IICA coloca à disposição de técnicos e dirigentes de órgãos públicos e de organizações não-governamentais uma análise crítica da experiência e das lições que podem ser extraídas das tentativas, das quais participou, de planejamento recente no Nordeste.

Embora procure sistematizar e organizar a experiência direta dos seus consultores, o IICA destaca, contudo, que o livro é o resultado de um trabalho de construção coletiva, constituindo, por último, um tributo à parceria e um reconhecimento da colaboração dos governos federal e estaduais, com os quais tem consolidado uma estreita relação de cooperação e entendimento. Nenhum dos trabalhos analisados teria sido possível sem uma parceria com os governos e sem a participação ativa dos técnicos das instituições públicas, que ajudaram a testar os conceitos e os métodos e apoiaram na construção da metodologia de

planejamento. Da mesma forma, os avanços realizados na formulação técnica e conceitual, que sustentam os exemplos de planejamento e as conclusões do livro, não seriam possíveis sem a participação da sociedade nos trabalhos regionais, estaduais e microrregionais de elaboração de planos e estratégias, que ajudou a reforçar a convicção do IICA no processo participativo e, ao mesmo tempo, contribuiu para o aprimoramento e a explicitação de métodos e técnicas de envolvimento dos atores sociais no processo decisório.

Ainda que tenha sido uma encomenda e uma demanda do IICA, as análises e as conclusões apresentadas neste livro são de inteira responsabilidade dos seus autores consultores e dos técnicos da instituição. Entretanto, o IICA manifesta plenamente a sua concordância e sintonia com os ensinamentos e as recomendações apresentadas no trabalho e com o referencial conceitual e metodológico proposto, resultado da experiência e do esforço de elaboração técnica daqueles profissionais. O IICA orgulha-se da edição do livro *Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do Nordeste do Brasil*, procurando oferecer, a partir das experiências localizadas no Nordeste, elementos que possam ajudar em futuras iniciativas e em novos ciclos de planejamento regional, estadual, municipal ou local, no Brasil ou em outros países da América Latina, colaborando para a definição de caminhos mais apropriados e eficientes de planejamento local com o enfoque de desenvolvimento sustentável.

Gustavo Pereira da Silva Filho
Representante do IICA no Brasil, em exercício



APRESENTAÇÃO

Planejando o desenvolvimento sustentável – a experiência recente do Nordeste do Brasil é um estudo da experiência realizada no Nordeste do Brasil de retomada do planejamento de médio e longo prazo, com base na concepção de desenvolvimento sustentável.¹ Procura recuperar e analisar vários trabalhos realizados na região Nordeste, nos últimos cinco anos, no esforço de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento que utilizaram novas concepções de desenvolvimento e de planejamento. O texto foi elaborado por consultores do IICA que participaram, de várias formas, das diversas experiências estudadas, analisando o processo de trabalho, as metodologias, os resultados alcançados e, principalmente, procurando extrair lições que possam ajudar em futuras iniciativas e novos ciclos de planejamento regional, estadual ou municipal, no Brasil ou em outros países da América Latina.

O trabalho pretende contribuir para a construção de um referencial para o planejamento governamental no nível regional, estadual, sub-regional ou municipal, fornecendo aos técnicos e aos dirigentes subsídios para o processo técnico e político de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento. A análise das experiências, a sistematização das lições apreendidas e as recomendações podem ajudar a definir os caminhos mais apropriados e eficientes de planejamento local, com o enfoque de desenvolvimento sustentável.

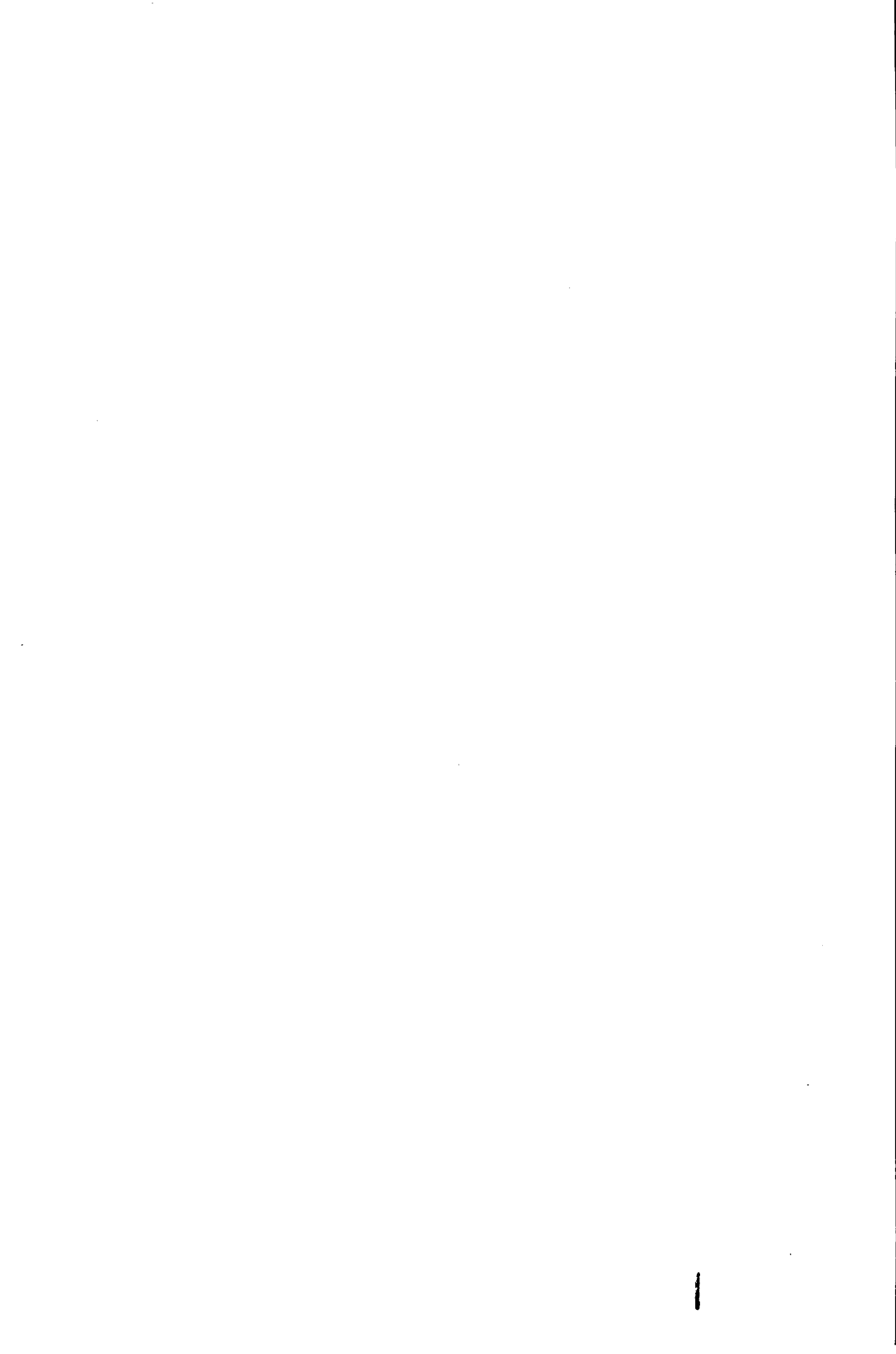
¹ Embora se fale, genericamente, das experiências de planejamento, o trabalho concentra-se, de fato, na análise da fase de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento, mesmo porque são processos muito recentes, ainda com limitada implementação e acompanhamento. Assim, sempre que se falar, a partir de agora, em planejamento, deve ser entendido como a etapa de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento.

O texto está organizado em seis capítulos. O primeiro procura situar o planejamento regional no Nordeste numa perspectiva histórica e os novos desafios que deve enfrentar nessa virada de século. Em seguida, o trabalho apresenta, no capítulo 2, a concepção de desenvolvimento sustentável, que serviu de base para os planos e as estratégias elaborados no Nordeste, e, ao mesmo tempo, foi explicitada e detalhada durante e graças às diversas experiências analisadas. O capítulo 3 mostra a metodologia em processo de construção, que foi sendo formulada e refinada durante as referidas experiências, tanto na concepção geral de planejamento como nos processos técnicos. O capítulo 4 mostra, de forma detalhada, cada uma das experiências, com um conjunto de informações comuns que caracterizam o planejamento, seguindo uma ordem de exposição do mais geral – em termos espaciais – para os mais específicos, concluindo com os planos e as estratégias sub-regionais (independentemente da ordem cronológica da produção). Pela sua natureza descritiva de experiências contemporâneas, o capítulo pode ser um pouco repetitivo, mas tem o mérito de detalhar cada um dos casos escolhidos na análise, para que o leitor interessado possa aprofundar-se no que lhe seja mais pertinente.

No capítulo 5, é feita uma análise comparativa das diversas experiências de planejamento, procurando identificar as convergências e as diferenças de tratamento, como avanços teóricos e técnicos do planejamento. E, finalmente, no capítulo 6, são resumidas as lições apreendidas e apresentadas as recomendações para as futuras tentativas de planejamento regional, estadual e sub-regional, procurando oferecer subsídios para a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável e das concepções de planejamento governamental em diversos níveis espaciais.

A realização deste trabalho deve muito ao apoio da Direção Geral do IICA e a seu representante no Brasil, Gustavo Pereira da Silva Filho. Mas contou, principalmente, com a participação ativa e o envolvimento direto de Carlos Miranda, o grande animador das experiências recentes de planejamento no Nordeste e, especialmente, da difusão da abordagem de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, não teria sido possível qualquer construção conceitual e metodológica para o desenvolvimento sustentável sem a interação com os técnicos que se envolveram nas diversas experiências, especialmente as equipes dos

estados do Nordeste que participaram do Projeto Áridas e dos planos estaduais e sub-regionais de desenvolvimento sustentável que inspiraram o trabalho.



INTRODUÇÃO

Nos últimos cinco anos, foram realizadas diversas tentativas de retomada do planejamento no Nordeste, tanto no plano macrorregional como em termos estaduais, sub-regionais, microrregionais e, mesmo, municipais.¹ A de maior abrangência foi o Projeto Áridas – que procurou criar novas bases do planejamento do desenvolvimento nordestino –, acompanhada de iniciativas de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento nos Estados do Ceará, da Bahia, de Pernambuco, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, além de diversos trabalhos voltados para sub-regiões, como a Zona da Mata de Pernambuco, o Sertão da Bahia e de Pernambuco, o Agreste-Brejo, o Sertão e a Zona Litoral-Mata da Paraíba. Várias dessas iniciativas procuraram incorporar, no processo de planejamento e no enfoque de desenvolvimento, as novas vertentes teóricas e políticas que passaram a dominar no ambiente técnico e político, particularmente a proposta de desenvolvimento sustentável, com todas as dificuldades técnicas decorrentes de sua abrangência e complexidade.

Refletindo as grandes transformações socioeconômicas e políticas que ocorrem no contexto mundial e nacional, as iniciativas de planejamento governamental no Nordeste tenderam a incorporar inovações e a introduzir conceitos e critérios técnicos, diferenciados e con-

¹ Segundo uma hierarquia espacial adotada no trabalho, a macrorregião (Nordeste) reúne vários estados contíguos e com afinidades socioeconômica e político-institucional que constituem, por seu turno, unidades político-administrativas da Federação e se subdividem em microrregiões – subconjuntos homogêneos do território estadual – e em municípios, que constituem a menor unidade político-administrativa do Brasil. Como sub-regiões, pode ser definido um espaço territorial mais amplo, reunindo mais de uma microrregião e mesmo partes de mais de um estado, formadas por características de homogeneidades socioambiental, mesmo que não tenham uma correspondente estrutura político-administrativa.

temporâneos, com todas as dificuldades e os desafios inerentes a um novo paradigma. A emergência de novo paradigma de desenvolvimento vem provocando uma importante revisão dos conceitos e dos propósitos tradicionais de desenvolvimento, até pouco tempo relativamente limitado a uma expectativa de crescimento econômico. Especialmente com o realce que a questão ambiental ganha a partir da década de 1970 e graças aos grandes avanços científicos e tecnológicos, registra-se uma reviravolta fundamental nas teorias de desenvolvimento. O desenvolvimento não pode mais ser interpretado como um processo do qual resultam ganhos econômicos e mesmo sociais num horizonte de curto e médio prazos, visão que predominou em todo o período de auge da teoria de desenvolvimento.

A preocupação ambiental passa a ganhar novos contornos políticos e diplomáticos com a Conferência Mundial do Meio Ambiente, de 1972, em Estocolmo, quando a comunidade internacional manifesta sua inquietação com os problemas ambientais em todo o mundo e com os processos globais de degradação da natureza. Nos meios especializados e no mundo acadêmico, surge, na mesma época, um novo conceito para expressar as novas vertentes teóricas do desenvolvimento – o *ecodesenvolvimento* (Sachs, 1980) – como um caminho alternativo que incorpora o respeito aos ritmos da natureza no processo de decisão sobre o futuro. Ao mesmo tempo, especialmente nos países desenvolvidos, a consciência ecológica manifesta-se, de forma política, nos movimentos ambientalistas e nos “partidos verdes”.

Apesar de continuar dominando a visão econômica nas políticas e orientações estratégicas em todo mundo, a vertente ambiental entrou nas preocupações da população e no discurso dos políticos, e traduziu-se, mesmo de forma modesta, em mecanismos e instrumentos de controle e reorientação dos estilos de desenvolvimento. Embora continue havendo uma grande distância entre o discurso e as efetivas transformações nos modelos de desenvolvimento, a questão ambiental transformou-se no mais importante componente político deste final de século, com implicações na teoria e na prática dos formuladores de política e dos planejadores.

No final da década de 1980, a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland) publicou o relatório, intitulado “Nosso futuro comum”, que passou a constituir a refe-

rência central para o futuro desenvolvimento, propagando o conceito de *desenvolvimento sustentável*. Apesar de várias outras denominações que diferentes autores (ou instituições) têm dado às alternativas de desenvolvimento, que quebram o economicismo tradicional – com maior ou menor convergência com a proposta da Comissão –, o conceito de desenvolvimento sustentável transforma-se numa bandeira inovadora do desenvolvimento e penetra nos meios acadêmicos e técnicos, nos discursos políticos e nas preocupações empresariais, passando a constituir um importante referencial para as estratégias de desenvolvimento do futuro.

Essa concepção de desenvolvimento responde às transformações socioeconômicas e, ao mesmo tempo, coincide com as novas contribuições teóricas e técnicas no terreno do planejamento, com o planejamento estratégico e com a percepção do planejamento como um processo essencialmente político. A crise do planejamento governamental na América Latina – resultante de um conjunto muito complexo de razões, entre elas o imediatismo e a própria degradação do Estado – ocorre, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que se repensa o planejamento e se desenvolvem novos e poderosos instrumentos técnicos de formulação e implementação de planos e estratégias de desenvolvimento.

As novas concepções de desenvolvimento e de planejamento levaram à retomada de uma visão de longo prazo e de planos abrangentes e compreensivos que constituíssem uma referência para a ação e para o desenho de uma nova realidade futura. Trazem, ao mesmo tempo, uma grande ambição e amplitude de enfoque e uma busca de, efetivamente, construir uma nova sociedade. Por outro lado, consistente com as bases conceituais, o processo de planejamento procurou explicitar, de alguma forma e com níveis diferentes, mecanismos e espaços de participação da sociedade, embora nem sempre satisfatórios.

Na experiência do Nordeste aqui apresentada, e com todas as dificuldades técnicas de aplicação e operacionalização do enfoque de desenvolvimento sustentável, as iniciativas foram aprimorando e refinando o próprio conceito e a metodologia de planejamento adequada aos novos postulados teóricos e técnicos. Desde o primeiro esforço para a definição das bases conceituais e metodológicas, foram sendo incorporados visões novas e recursos técnicos adicionais que, em

princípio, tenderiam a compreender melhor o caminho e as formas de planejamento do desenvolvimento sustentável. Embora ainda em fase de construção, detalhamento e explicitação técnica, as recentes experiências de planejamento do Nordeste podem representar uma contribuição importante para a definição de uma metodologia de planejamento governamental para o desenvolvimento sustentável.

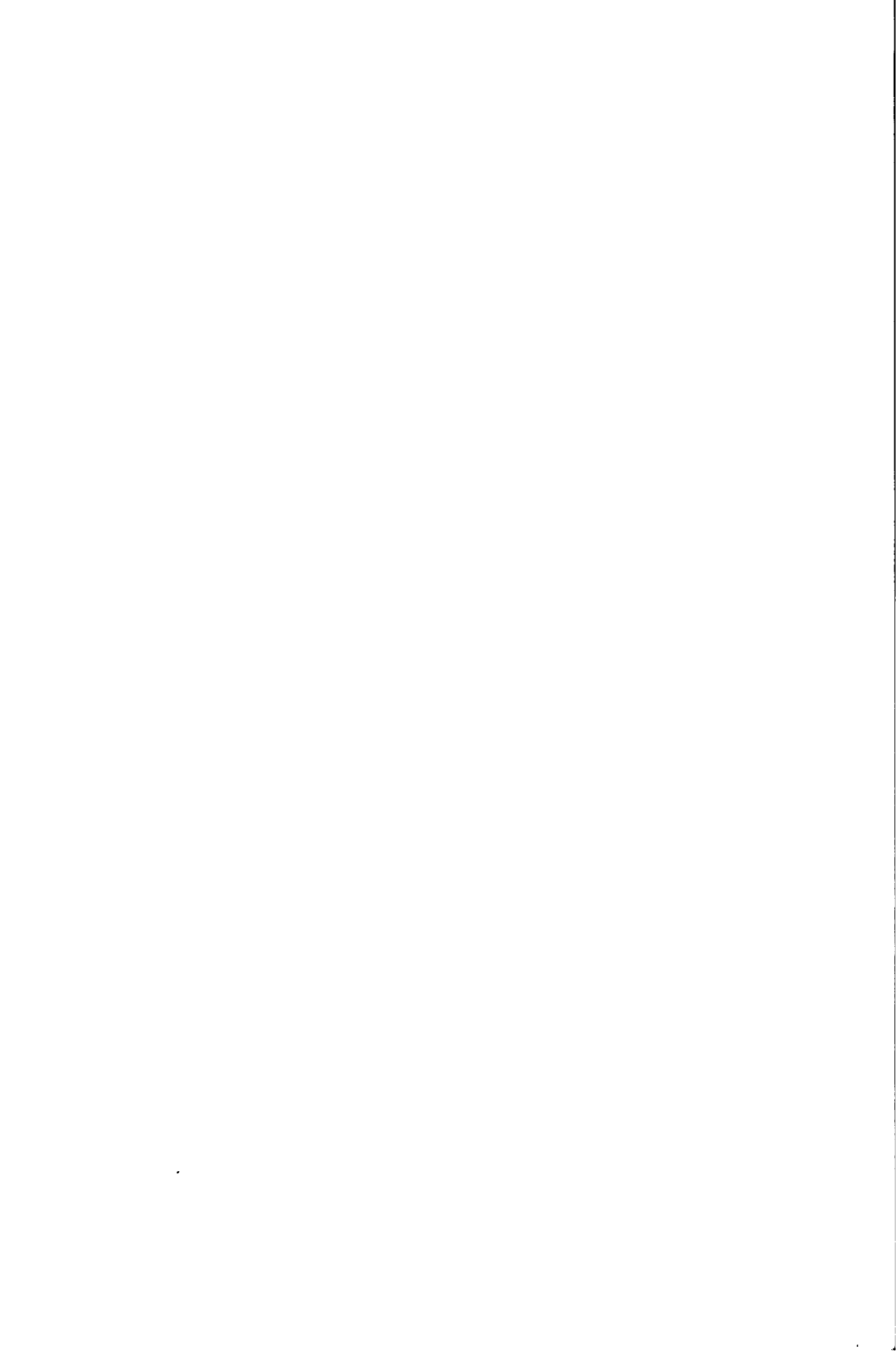
Como o IICA e alguns dos seus consultores estiveram presentes em quase todas as experiências de planejamento recente no Nordeste, com o enfoque de desenvolvimento sustentável, procurou-se organizar os diversos casos e tirar conclusões dessas iniciativas, de modo a gerar subsídios para o planejamento regional. Esse é o propósito deste trabalho: analisar as experiências recentes de planejamento do desenvolvimento sustentável no Nordeste, procurando gerar elementos para as futuras tentativas de elaboração de planos e estratégias. O documento foi produzido procurando organizar a experiência e as vivências dos consultores durante o processo de trabalho regional, estadual e sub-regional e, especialmente, na assessoria às equipes estaduais responsáveis pelo planejamento e pela elaboração dos planos e das estratégias estaduais. Na análise da experiência do Ceará, da qual os autores não participaram, contou-se com a contribuição especial do professor Jair do Amaral Filho, que, além de analisar a experiência cearense, realizou estudo comparativo com os outros trabalhos. Da mesma forma, a experiência de elaboração do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano – Projeto Sertão Forte foi escrita pelo consultor do IICA José Otamar de Carvalho, como contribuição à apresentação de todas as experiências recentes de planejamento na região que trabalharam com o conceito de desenvolvimento sustentável.

Em certa medida, o Nordeste do Brasil assume, mais uma vez e paradoxalmente (tendo em vista seu atraso econômico relativo), uma posição de liderança no processo de planejamento nacional. Embora a incorporação de preocupações com o meio ambiente já seja uma prática em processos decisórios em vários estados brasileiros, parece que o esforço articulado e consciente de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento sustentável abrangentes ocorre, pela primeira vez, no Nordeste. Como no final da década de 1950 e início da década de 1960, com a SUDENE e o planejamento regional no Nordeste e com a montagem dos sistemas estaduais de planejamento e, além disso, o

sistema CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (como apresentado no capítulo 1), o Nordeste inicia, mais cedo que o restante do país, a tentativa de incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável no planejamento governamental.

Como se trata de uma proposta para o planejamento regional, a abordagem de desenvolvimento sustentável não tem, evidentemente, um conteúdo acadêmico, sendo muito mais uma busca de operacionalização dos seus objetivos e conceitos ao processo decisório e às definições estratégicas. A introdução do conceito de desenvolvimento sustentável no planejamento não pode representar uma orientação ambientalista e preservacionista, ressaltando a dimensão ambiental acima dos interesses e das necessidades da sociedade humana. Especialmente quando se manifesta na perspectiva do desenvolvimento do Nordeste, dos seus estados e sub-regiões, a dimensão ambiental deve merecer uma atenção nova e relevante, mas na mesma intensidade e cuidado dos objetivos sociais e culturais. O desenvolvimento sustentável não pode ser setorial ou restrito a uma ou a algumas poucas áreas, setores ou dimensões; não se pode alcançar a sustentabilidade de uma parte comprometendo o conjunto ou ameaçando a sustentabilidade em qualquer outra de suas dimensões ou segmentos.

Embora se trate de uma experiência de planejamento numa região específica – o Nordeste do Brasil –, os resultados e as proposições apresentados neste documento podem servir de base para outros espaços e realidades, sejam estadual, regional ou sub-regional (mesmo municipal), para o Brasil ou mesmo para outros países da América Latina. Com as adaptações necessárias e pertinentes às condições e à realidade de cada país ou região, e considerando que se trata de um processo em construção, os avanços conceituais e técnicos do planejamento no Nordeste podem ajudar a aprimorar e a refinar as atividades de planejamento.



CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE E OS NOVOS DESAFIOS

Para melhor compreensão das experiências recentes de planejamento do desenvolvimento sustentável no Nordeste, é da maior relevância examinar, em linhas muito gerais, a herança regional de planejamento, que antecedeu a experiência atual, e seu surgimento, transformação, crise ou esvaziamento, com o decorrer dos anos. E, após essa avaliação sumária, explicitar o novo contexto e os desafios que surgiram para a concretização da nova abordagem de uma intervenção planejada na região.

Com esse propósito, o que se pretende é reconstituir o contexto econômico, social e político no qual surge e se consolida a experiência nordestina a partir dos anos 1960, no qual ocorre sua trajetória de sucessos e insucessos, até sua crise nos anos mais recentes. Trata-se de uma questão bem documentada nos estudos sobre a questão regional nordestina e brasileira e que aqui é retomada em suas linhas muito gerais, com base em alguns trabalhos considerados relevantes.¹

Embora bem presente na história econômica e social brasileira, a questão das desigualdades regionais no país ressurgiu com intensidade,

¹ Entre os estudos relevantes, podem ser referidos os de Celso Furtado (1989, 1960 e 1962), do GTDN (1967), de Amélia Cohn (1976), Francisco de Oliveira (1977), Albert Hirshman (1965), Raimundo Moreira (1967), Octávio Ianni (1984), Joseph Page (1972), Inaiá de Carvalho (1987), Pimes-UFPE (1984) e Aspásia de Alcântara Camargo (1981). Muitos outros trabalhos, tão relevantes quanto os anteriores, poderiam ser citados a respeito.

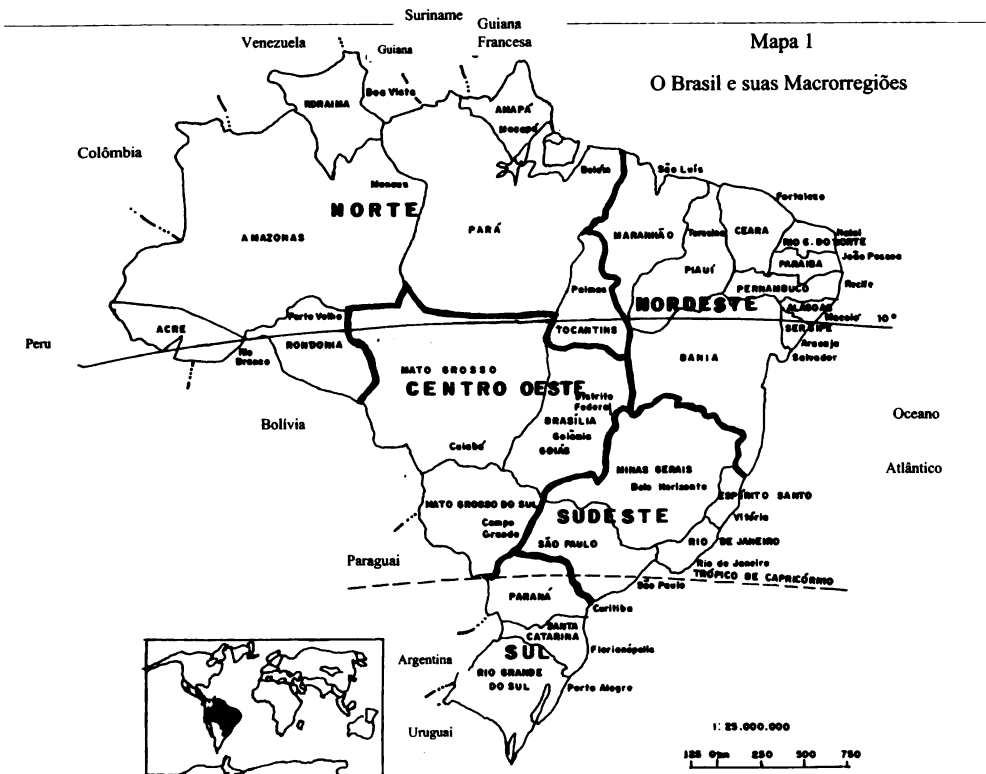
no Nordeste e em outras regiões brasileiras, após a consolidação da indústria pesada na segunda metade dos anos 1950. O surto industrial ocorrido na referida década, notadamente na sua segunda metade, sob a administração de Juscelino Kubitschek, concentrara no Sudeste (ver mapa 1), em particular em São Paulo, parte significativa da produção industrial, do produto interno do país e dos melhores empregos. Concluída a fase expansiva do ciclo, na qual os segmentos mais importantes da indústria nacional haviam sido implantados, tem início uma fase de desaceleração econômica e de intensificação do processo inflacionário, na qual emerge uma intensa mobilização política, que tem como bandeira as chamadas *reformas de base* (agrária, urbana, bancária, educacional, etc.). A questão regional, no caso nordestino, vem associada à luta pela reforma agrária e tem como agentes principais as ligas camponesas, a ala progressista da Igreja Católica e os partidos de esquerda, notadamente o Partido Comunista.

É importante ressaltar que o planejamento regional que surge da mobilização política antes referida constitui uma das primeiras experiências de ação coordenada no âmbito de uma grande região brasileira e, certamente, a mais abrangente, quando se considera a amplitude das transformações propostas no conjunto de ações da estratégia de desenvolvimento do Nordeste. O planejamento regional do Nordeste, nessa forma, surge, quase que simultaneamente, com a experiência de maior sucesso do planejamento nacional, que foi a constituída pelo Plano de Metas, na segunda metade dos anos 1950, quando se dá a consolidação da indústria pesada no país.

Trata-se, no entanto, de uma experiência muito complexa em seus vários aspectos. Tanto quando se consideram as causas que determinaram o *surgimento e a consolidação* do planejamento regional, quanto as que estão associadas às *mudanças* pelas quais ele passou — como, mais recentemente, as causas que determinaram o seu *esgotamento* ou esvaziamento.

Deve-se considerar que o Nordeste constituía, à época, uma região de reduzido dinamismo, baseado na exportação de produtos primários (açúcar, algodão, cacau), com um produto por habitante que representava cerca de 42% do produto interno por habitante do país, diferença que se refletia em, praticamente, todos os indicadores sociais. Esse reduzido dinamismo contrastava com o intenso processo de cres-

cimento que vinha ocorrendo em São Paulo, em particular, e na região Sudeste, em geral, por conta do processo de desenvolvimento industrial que ali se concentrara e dos investimentos públicos realizados, também, nessa região, como pré-condição para o processo de industrialização, então em curso. O reconhecimento dessas diferenças, a mobilização política dos camponeses, associada à luta contra a pobreza e pela reforma agrária, e a resposta das lideranças mais esclarecidas na busca de solução para a questão regional nordestina constituem, sem dúvida, os elementos mais importantes que favoreceram o surgimento e a consolidação do planejamento regional no Brasil, a partir do Nordeste.



1. Gênese do planejamento regional no Brasil

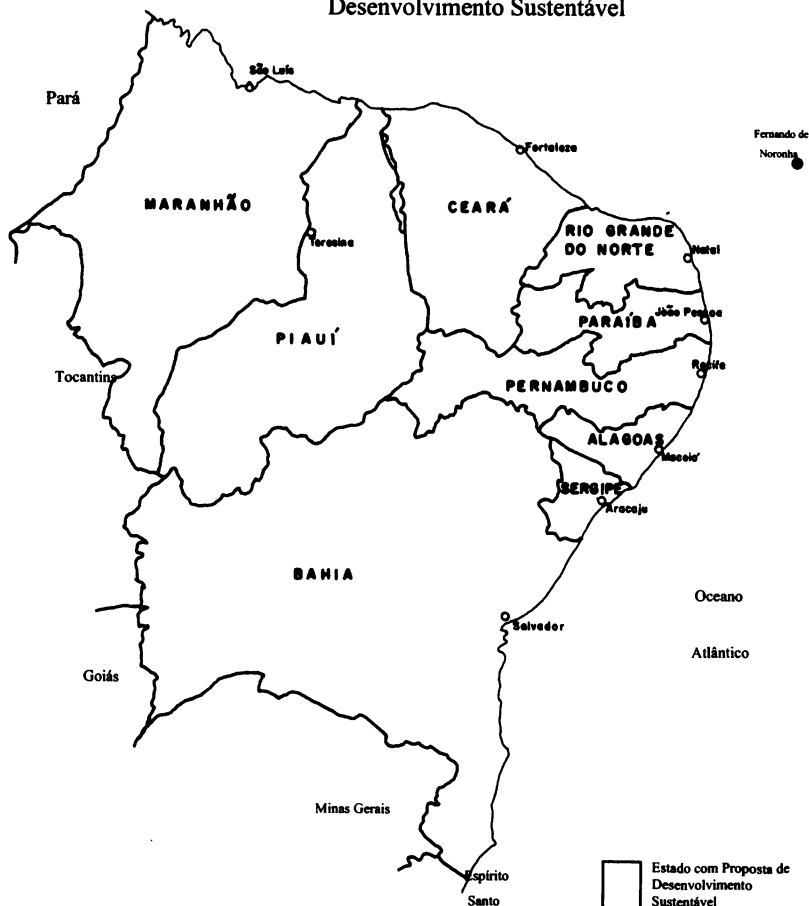
No que se refere ao surgimento do planejamento regional, ao lado de uma mobilização social e política no país, em particular no Nordeste, ao desgaste político da administração federal, que tinha no Plano de Metas e no *desenvolvimentismo* seu principal apelo político,² bem como em razão da consciência cada vez maior da grande heterogeneidade econômica e social do país, com uma região industrializada e moderna e outras atrasadas e que não se beneficiaram do processo de industrialização ocorrido, vários acontecimentos criaram condições para novas formas de intervenção do Estado brasileiro no Nordeste. Em primeiro lugar, a ocorrência de uma grande seca em 1958, que exigiu, como condição de sobrevivência de famílias residentes no semi-árido nordestino, a criação de frentes de serviços que mobilizaram mais de 500 mil pessoas, mostrando a falência das soluções tradicionais baseadas na expansão da oferta de água por meio da construção de barragens e açudes, existentes desde o início do século, e sempre dissociadas de propostas de reestruturação fundiária e de mudanças nas relações de trabalho. Em segundo lugar, o acirramento da luta de classes que se traduziu, sobretudo, na ação das ligas camponesas e na exigência crescente de acesso às terras dos grandes proprietários, notadamente os da Zona da Mata, que corresponde à faixa úmida litorânea que vai do Rio Grande do Norte à Bahia (ver mapa 2). Finalmente, a repercussão da Revolução Cubana no país e o temor crescente, na região (os grandes proprietários de terras e suas representações políticas), no país (os partidos conservadores) e no nível internacional (o governo dos Estados Unidos) de uma repetição, na América Latina, do movimento revolucionário de Cuba.

² A administração de Juscelino Kubitschek prometia avançar cinquenta anos em cinco e tinha como plataforma o Plano de Metas, no qual mereciam destaque o desenvolvimento industrial, a construção de grandes eixos rodoviários, a interiorização do desenvolvimento nacional, dentro do qual a construção da nova capital (Brasília) constituiu a base de articulação da economia litorânea com as regiões e sub-regiões de fronteira e de vazio demográfico. O desgaste político da administração federal pôde ser percebido, de imediato, com a eleição, no Nordeste, de vários governadores saídos de partidos de oposição.

A grande seca de 1958 e a dimensão dos seus impactos sociais constituíam uma prova irrefutável da fragilidade de política de construção de grandes açudes e barragens no interior do semi-árido nordestino, que centrava a sua ação na percepção de que a questão central das estiagens residia no grande déficit da oferta de água. É a partir de uma crítica severa à ação governamental na região – episódica e limitada – que vai ser construída uma nova percepção da problemática regional, superando o que ficou conhecido, posteriormente, como a fase “hidráulica” da atuação governamental no Nordeste, então centrada no combate às secas como forma de encaminhar soluções para os problemas econômicos e sociais da região.

Mapa 2

Nordeste do Brasil: Estados com Proposta de Plano ou Estratégia de Desenvolvimento Sustentável



É nesse contexto que começa a ser divulgada e discutida, sob o patrocínio do governo federal, e sob a liderança de Celso Furtado, a proposta do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – tanto em seminários realizados no Nordeste como em estados de outras regiões brasileiras – denominada “Uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste”. Tal proposta apresenta, ao lado de uma vertente do desenvolvimento econômico regional, que deveria ser sustentado na industrialização e na modernização e ampliação da infra-estrutura da região, a vertente das reformas que pretendia a ampliação da intervenção do Estado nas formas de organização social da produção, com a reestruturação das áreas agrícolas das zonas úmidas da região e do semi-árido nordestino. Além disso, a questão das secas toma uma dimensão econômica e social bem distinta da concepção anterior. Nesse particular, a miséria e a pobreza da região passam a ter uma explicação bem mais complexa, não se limitando à questão climática e à disponibilidade dos recursos naturais.

Eram fundamentalmente três as soluções que a proposta do GTDN pretendia encaminhar. A primeira consistia na criação de um *centro dinâmico* capaz de substituir a função de impulsionar o crescimento econômico que, historicamente, no Nordeste, havia desempenhado o setor exportador, que, baseado em produtos primários com demanda externa pouco dinâmica, não mais poderia desempenhá-la. A segunda, a redução da *vulnerabilidade* da economia agrícola regional, sobretudo a do semi-árido, às estiagens. E, finalmente, a terceira consistia na promoção de mudanças nas formas tradicionais e arcaicas de organização social (as “malformações”, segundo expressão posteriormente usada por Celso Furtado), por meio das quais não só ocorria a subutilização de escassos recursos econômicos como estavam presentes formas de expropriação da força de trabalho e do pequeno produtor agrícola sem terra, que constituíam obstáculos ao desenvolvimento econômico e social da região.

Não se está distorcendo o que está exposto no Relatório do GTDN, como ficou conhecida essa proposta de planejamento e desen-

volvimento regional, ao se assinalar a existência de uma hierarquia bem definida entre os grandes objetivos de sua formulação original.³ De fato, os objetivos:

1. organização da economia do semi-árido (tema muito presente, na época, tendo em vista a grande seca ocorrida um ano antes da divulgação do Relatório),
2. implantação de um centro autônomo de produção manufatureira constituíam os *objetivos-fim*,
3. reformulação da economia das áreas úmidas,
4. colonização dirigida na áreas da fronteira agrícola regional.

são os *objetivos-meio*, imprescindíveis à realização dos anteriores, principalmente em função da necessidade de aumento da oferta de alimentos e da geração dos empregos produtivos necessários, sobretudo, à população excedente do semi-árido, sub-região que deveria passar por profundas transformações nos seus processos de trabalho, inclusive com a substituição da produção tradicional de alimentos, extremamente vulnerável ao fenômenos climáticos, nas formas como era praticada.

³ Entre os objetivos básicos das propostas do GTDN destacam-se: "...a) a intensificação dos investimentos industriais visando a criar no Nordeste um centro autônomo de produção manufatureira; b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas, no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando a incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida" (GTDN, 1967).

Nordeste e seus estados

O Nordeste é constituído por nove estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), ocupa uma área de 1,5 milhão de quilômetros quadrados, que corresponde a 18,3% do território nacional. Residem na região, em 1996, 44,8 milhões de pessoas, de um total de 157,1 milhões, no país. De acordo com estimativas da SUDENE, o produto interno bruto (PIB) do Nordeste, por habitante, em 1996, era de 2.567 dólares, ou seja, o correspondente a 54,1% do produto interno bruto *per capita* do Brasil. A região registra, em média, os piores indicadores sociais do país, em educação, saúde, saneamento básico e nutrição, não obstante os avanços registrados nas últimas décadas. Tradicionalmente, o Nordeste é dividido (a) em uma zona geográfica que corresponde ao Litoral-Mata, na qual estão concentradas parte relevante da atividade econômica e a quase totalidade das capitais dos estados nordestinos, e onde se localizam as tradicionais atividades exportadoras de açúcar e de cacau; (b) em outra, do Agreste, que corresponde a uma estreita faixa de transição situada entre o Litoral-Mata e o Sertão, sendo uma área de policultura e pecuária e que comporta alguns importantes centros urbanos de médio porte; (c) a do Sertão, de clima semi-árido, sujeita a frequentes secas, situada na parte oeste da região, constituindo, em dimensão territorial, a maior sub-região, nordestina, correspondente a 900 mil quilômetros quadrados, onde vivem cerca de 17,2 milhões de pessoas, predominando, nesta sub-região, a pecuária extensiva e a agricultura de subsistência de sequeiro, de baixa produtividade, e, mais recentemente, começam a ter importância os perímetros de agricultura irrigada, voltados, em geral, para a exportação; (d) o Meio-Norte, correspondente à parte ocidental do Piauí e ao Estado do Maranhão, na transição para a Amazônia. A seguir, são apresentados para o Nordeste (NE) e para os Estados do Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE) e Bahia (BA) alguns indicadores considerados relevantes.

Indicador	Unidade	Ano de ref.	Fonte	NE	CE	RN	PB	PE	BA
Área	1.000 km	1996	IBGE	1.561,2	148,0	53,3	56,6	98,9	567,3
PIB Total	US\$ bilhão	1996	Sudene	117,0	19,1	7,8	8,1	19,9	36,0
PIB/pop	US\$ mil	1996	Sudene	2,57	2,8	3,0	2,39	2,64	2,81
População	milhões	1996	IBGE	44,8	6,8	2,6	3,3	7,4	12,5
Esper. de vida	anos	1996	PNUD/IPEA	64,2	61,7	59,3	58,3	61,4	70,2
Alfabetização	*	1996	IBGE	76,3	76,1	79,9	73,9	79,7	76,7
Pobreza	% pobres	Fim dos anos '80 **	—	51,2	57,0	47,7	56,5	44,7	46,9

* % da população alfabetizada de 15 anos e mais sobre a população nessa faixa etária.

** Albuquerque, 1997. Foram consideradas como pobres pessoas que viviam em domicílios cujo rendimento por habitante fosse menor que ¼ do salário mínimo (valor equivalente ao salário mínimo de 1980).

Constituindo-se uma espécie de terceira via – em confronto com as duas propostas políticas em discussão: a do *status quo* dos grupos conservadores e a de *mudanças radicais* dos grupos reformistas – a proposta do GTDN resumiu a estratégia de atuação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), criada de imediato, com atuação efetiva nos primeiros anos da década de 1960.⁴ Sua criação representou uma grande inovação em termos da forma de atuação do Estado brasileiro na economia regional. Possuía um Conselho Deliberativo, no qual estavam presentes os governadores da região e os representantes dos ministérios e agências federais de maior importância no Nordeste. Sua Secretaria Executiva estava constituída de um amplo aparato técnico, desenvolvendo projetos ligados aos setores econômicos (agropecuária, indústria e comércio), na infra-estrutura social e econômica (saneamento básico, energia, transporte e comuni-

⁴ “A discussão política, em termos do projeto SUDENE, muito contribuiu para consolidar, em termos de centro, amplas áreas de consenso reformista” (Camargo, 1981, p. 167).

cações), recursos humanos (educação, saúde) e recursos naturais (pesquisas). Seus objetivos eram definidos a partir de Planos Diretores, concebidos na sua Secretaria Executiva, discutidos no Conselho Deliberativo e levados para discussão no Congresso Nacional, no qual eram aprovadas as leis, as normas e os destaques de despesas que definiam o tratamento especial para a região. Além disso, a SUDENE possuía uma vinculação direta com a Presidência da República.

É importante ressaltar o significado que essa experiência representou em termos de descentralização da ação federal, com o envolvimento dos governos estaduais, introduzindo novas formas de racionalização dos gastos e de participação conjunta das esferas governamentais em programas e projetos comuns. Ademais, foram desenvolvidas ações de capacitação técnica e administrativa dos governos estaduais, notadamente nas áreas de planejamento, consolidando uma articulação entre a SUDENE e as secretarias estaduais, imprescindível à concepção e à implantação dos projetos considerados prioritários na estratégia de desenvolvimento regional. Um aspecto relevante é o fato de que, atuando numa espécie de *vazio institucional*, no Nordeste, a SUDENE foi induzida a criar entidades e empresas públicas que foram responsáveis pela implantação de vários dos projetos indispensáveis à sua estratégia.

2. Transformações do planejamento regional

Também múltiplas são as causas que provocaram alterações significativas no planejamento regional e, especialmente, na sua concepção inicial. O ambicioso e generoso projeto do GTDN – modernizante, industrializante e reformista – vai ter uma trajetória sinuosa e encontrar obstáculos intransponíveis para sua concretização. Terá de passar por vários *filtros*, até se ajustar ao bloco hegemônico que o encampa como de seu interesse e vai garantir sua viabilidade. Um primeiro ajustamento está relacionado à luta política no interior dos próprios grupos políticos que estavam unidos quando da elaboração da estratégia do desenvolvimento regional e da criação da SUDENE, mas que revelam suas contradições quando da implementação dos programas estratégicos, notadamente aqueles voltados para as mudanças nas formas

de organização dos processos produtivos na sub-região de predomínio da economia açucareira. Diante das contradições que se explicitam no Conselho Deliberativo e que se repetem no Congresso, a ação da SUDENE vai procurando os caminhos de menor resistência, com prioridade para os estímulos governamentais à industrialização e para a realização dos investimentos voltados para a modernização da infraestrutura econômica e, além disso, para o desenvolvimento de pesquisas dos recursos naturais da região. Nesse particular, as críticas dos segmentos reformistas começaram a marcar presença nas discussões da política de desenvolvimento regional e a se tornar mais acirradas, à medida que se definiam, nas administrações federais subsequentes, as dificuldades para concretizar as propostas reformistas.

A intensificação da luta política, em todo país, com a crescente radicalização das posições dos grupos de esquerda e direita desde o início dos anos 1960, deságua no golpe militar de 1964, ano a partir do qual o projeto de desenvolvimento regional coordenado pela SUDENE e a própria SUDENE vão passar por profundas alterações, em suas várias dimensões. A parte da estratégia voltada para reformas é posta de lado. O Plano Diretor deixa de ser enviado ao Congresso e perde a legitimidade definida por lei no que se refere a normas e legislação específica para a região e no tocante a recursos financeiros. Perde representatividade o Conselho Deliberativo no momento em que os governadores deixam de ser eleitos pela população e passam a ser escolhidos pelos governos militares. Ocorre a centralização de recursos na esfera federal e o fortalecimento dos órgãos setoriais que passam a definir sua atuação independentemente de uma visão articulada e situada num quadro mais geral de uma estratégia regional de desenvolvimento. As relações entre a esfera estadual e a esfera federal fazem-se, cada vez mais, sem a mediação do planejamento regional. O fortalecimento do planejamento nacional, que, em vários governos militares, administrava fundos de grande significação para o financiamento de obras de infra-estrutura e fomento à atividade produtiva, ocorre com a fragmentação e a desarticulação do planejamento regional, nos moldes anteriormente definidos. A centralização das ações federais e o planejamento nacional anulam o esboço de descentralização que a atuação da SUDENE, junto aos governos estaduais, havia

dados início.⁵ As propostas regionais passam a constituir um capítulo do plano nacional que, ademais, no contexto do regime militar, não se torna objeto de discussão mais ampla.

Da estratégia regional de desenvolvimento, permanecem os programas e os projetos voltados para a modernização da infra-estrutura e para o fomento à atividade produtiva por meio dos incentivos fiscais e financeiros. Esses últimos passam a ser estendidos a outras regiões brasileiras, seguindo o modelo iniciado pela SUDENE e pelo Banco do Nordeste, na região.

É, no entanto, importante ressaltar que essa forma de planejamento regional, que tem como base o Relatório do GTDN e os Planos Diretores, é seguida, no Nordeste, por outras formas, entre as quais se destaca aquela caracterizada pelos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, concebidos, em sua maior parte, de forma centralizada, fora do âmbito do planejamento regional, que tem como órgão coordenador a SUDENE e já no contexto do regime militar.⁶

A ênfase, nesse particular, foi dada à execução de programas de desenvolvimento rural integrado. De início, por meio do POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), que foi concebido em 1974, no âmbito dos então Ministérios de Planejamento e do Interior, que tinha como objetivo promover transformações na economia rural nordestina, com base na identificação de áreas de potencialidades econômicas e de grande concentração demográfica. A questão da modernização agropecuária dessas áreas consideradas prioritárias consistia no ponto central da intervenção governamental. O documento referido, do qual foram extraídos os elementos aqui considerados, ressalta o fato de que as ações dos programas compreendiam a realização de pesquisas agropecuárias, o aproveitamento de água subterrânea, a implantação de infra-estrutura e a realização de ações de suporte aos projetos

⁵ Cabe, nesse particular, fazer referência a algumas experiências, como as das comissões estaduais de planejamento agrícola (CEPAS), que reuniam os órgãos mais importantes que atuavam no setor, tanto da esfera federal como estadual, em todos os estados nordestinos, nas quais se definiam ações conjuntas e planos e programas articulados. Essa articulação foi desfeita na fase mais avançada de consolidação da centralização administrativa, nos governos militares.

⁶ Parte relevante das considerações que seguem foi extraída de Carvalho (1994).

conduzidos por órgãos de ação prevalentemente regionais como o DNOCS e a CODEVASF. Nesse particular, cabe o destaque às ações voltadas para a irrigação, para o crédito vinculado ao pequeno e médio produtor rural. A prioridade das ações era o semi-árido da região (Carvalho, 1994).

Sucessivos programas foram então criados como desdobramento das ações mais gerais, anteriormente concebidas na linha dos chamados programas especiais. Voltado, sobretudo, para o fortalecimento da infra-estrutura hídrica no semi-árido, foi elaborado e implantado o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste – Projeto Sertanejo, em 1976. Já no final da década de 1970 foi constituído mais um programa especial, o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste – PROCANOR, voltado para a Zona da Mata, em particular, e orientado para o combate à pobreza da área na qual se concentra a economia canavieira nordestina.

A ampliação das ações tem continuidade em sucessivos programas e projetos implantados, que são assim resumido pelo texto citado:

Fora da órbita desses programas, na realidade multissetoriais e multiinstitucionais, foram executados outros, de iniciativa do Ministério da Agricultura, tendo como público-meta as populações situadas abaixo da linha de pobreza. Entre esses, destacam-se os seguintes, que seriam executados diretamente por aquele Ministério:

- ⇒ Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais – PRODECOR, iniciado na segunda metade dos anos 1970;
- ⇒ Programa de Apoio a Produtores de Baixa Renda, também executado na segunda metade dos anos 1970.

Em apoio ao desenvolvimento do Nordeste, tendo como pressuposto a atuação compensatória do governo federal na região, foram concebidos e postos em prática outros programas, também considerados de interesse para o desenvolvimento rural, ainda nos anos 1970:

- ⇒ os Programas de Irrigação a cargo do Dnocs e da Superintendência do Vale do São Francisco – Suvale, iniciados em 1971/72;
- ⇒ Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste – PDAN, iniciado em 1974 e conduzido pela Sudene e pelo BNB, na linha de apoio à iniciativa privada;
- ⇒ Programa de Pesquisa do Trópico Semi-Árido, iniciado em 1974 e conduzido pelo CNPq, com expressiva participação da SUDENE;
- ⇒ Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste – PROHIDRO, iniciado em 1979, executado sob a coordenação da SUDENE, com a ativa participação do DNOCS e dos governos dos estados do Nordeste (Carvalho, 1994, pp. 20-21).

Em razão da grande seca ocorrida em 1979-83, que alcançou cerca de 3 milhões de pessoas residentes, em sua quase totalidade, no semi-árido, e já no quadro mais geral de início de abertura democrática – em 1978 ocorre a extinção do Ato Institucional nº 5, que se constituiu, durante o regime militar, o instrumento básico de limitação das liberdades democráticas –, vão ser reexaminados os programas voltados para o desenvolvimento rural, o que culmina com uma avaliação e a proposta de um novo programa, concebido em outras bases: o Projeto Nordeste, calcado, também, na concepção de desenvolvimento rural integrado. Este tem no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste – PAPP –, a partir de 1985, o seu instrumento básico, não obstante o fato de que, segundo a nova concepção, o Projeto Nordeste deveria desdobrar-se no PAPP, no Programa de Irrigação do Nordeste, no de Educação, no de Saúde e de Saneamento Básico, para o meio rural. Enquanto os dois primeiros foram efetivamente implantados, os demais passaram a integrar programas mais amplos, financiados com recursos internacionais e vinculados aos Ministérios específicos.

Relativamente aos resultados concretos dos programas, em seu conjunto, cabe referência ao estudo de Otamar de Carvalho:

As conclusões sugerem que os programas e as iniciativas estudados foram importantes pelos objetivos e estratégias de desenvolvimento concebidos. Os programas não puderam ser mais efetivos porque as condições históricas foram desfavoráveis à efetiva participação da sociedade nordestina e dos beneficiários diretos dos programas, especi-

almente os submetidos às condições de pobreza e miséria. A implementação dos programas e das iniciativas estudados não eliminou a pobreza, mas impediu que esta se ampliasse. Não foi mais eficaz, repita-se, porque as medidas destinadas à democratização do uso da terra foram frágeis ou nulas, mais uma vez, pelas dificuldades de o Estado poder estabelecer mecanismos de regulação nesse domínio (Carvalho, 1994, pp. 26-27).

Em suma, com a consolidação do regime militar, passada a fase de transição e de mudanças institucionais que abrangeram o sistema tributário, o sistema financeiro, o setor produtivo estatal, entre outras, a economia nacional retoma o seu crescimento, que repercute, positivamente, na dinâmica econômica do Nordeste. A economia regional diversifica sua atividade produtiva e consolida áreas dinâmicas em função da divisão inter-regional de trabalho, que passa a existir no interior de uma estrutura mais complexa da economia nacional. No entanto, esse dinamismo regional, estimulado pelos incentivos regionais e pela melhor oferta de infra-estrutura, é seletivo em termos de setores produtivos e em termos de sub-regiões no interior do espaço regional, não repercutiu positivamente na economia e nas relações de trabalho do semi-árido, que permaneceu tão vulnerável quanto antes, nem resultou na modernização ou diversificação produtiva da sub-região produtora de cana-de-açúcar. A vulnerabilidade e a “malformação”, antes referidas, passaram a coexistir com um dinamismo regional que se verificou até o início dos anos 1980, a partir dos quais todo o país passa a viver a crise e a instabilidade das décadas que se seguiram.

3. Crise do planejamento

Com base na trajetória anterior, ficaram evidentes vários aspectos que pouco a pouco foram definindo a crise e o processo de esvaziamento do planejamento regional, reduzindo suas funções e importância na dinâmica social e econômica do Nordeste. No sentido de resumir os pontos mais relevantes que influíram, nesse particular, podem ser ressaltados os seguintes aspectos:

- ⇒ a perda de representatividade política que está associada à grande concentração de poderes, no regime militar, que, praticamente, eliminou o debate sobre a questão regional nordestina, no nível do Conselho Deliberativo e do Congresso. Isso resultou na eliminação, também, do papel de mediação entre o nível estadual e o federal que a SUDENE e outras entidades regionais buscavam exercer de modo coordenado, por meio de uma estratégia regional e de planos diretores periódicos;
- ⇒ simultaneamente, e associado ao anterior, a perda de recursos que estavam sob o controle do planejamento regional, a partir dos quais era exercida uma coordenação de parcela importante dos gastos públicos na região, envolvendo as ações de ministérios públicos setoriais e governos estaduais;
- ⇒ perda menor, mas significativa, dos incentivos fiscais e financeiros, de apoio ao setor privado, que passam a ser disseminados em várias regiões brasileiras, juntamente com a criação das superintendências regionais, pós-1964;
- ⇒ surgimento e disseminação, a partir do sistema de planejamento nacional, de programas específicos (setoriais, multissetoriais e sub-regionais) que, com frequência, eram concebidos independentemente do planejamento regional, e articulavam os governos estaduais diretamente com outros segmentos do governo federal.

A respeito desta última questão, é importante ressaltar a multiplicidade de programas e projetos surgidos, sobretudo a partir dos anos 1970, principalmente voltados para o desenvolvimento rural, com apoio claro aos pequenos produtores. Vale o destaque para o POLONORDESTE (associativismo, crédito, infra-estrutura, educação, saúde, aspectos fundiários e recursos hídricos). O Projeto Nordeste (já nos anos 1980), embora validasse a estratégia do programa anteriormente mencionado, reduziu, pela limitação de seus componentes, o seu grau de abrangência. Com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP), partiu-se para o seu desdobramento em dez programas estaduais, que possuíam seis componentes (acesso

à água, acesso à terra, ao crédito, à tecnologia apropriada, à extensão rural e o desenvolvimento da comercialização e do associativismo local) e que contavam com o apoio do Banco Mundial. Antes de sua efetiva implantação, foram criados outros programas, entre os quais o São Vicente (destinado a apoiar projetos comunitários) e o Programa Padre Cícero, cujo objetivo era o financiamento da infra-estrutura de recursos hídricos. Alguns dos componentes dos programas mencionados evoluíram para programas setoriais, que passaram para a responsabilidade direta de ministérios específicos.⁷

No entanto, embora todos esses fatores tenham relevância no processo de esvaziamento dessa experiência, a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro a partir dos anos 1980 reduz, significativamente, as formas de intervenção governamental na região, tanto por meio do planejamento regional como do nacional ou das entidades setoriais que atuavam no Nordeste. É evidente que isso aconteceu em todo o país.

As várias tentativas que ocorreram mais recentemente, no sentido de recuperar o planejamento regional, já na fase de redemocratização, não tiveram o menor êxito, inclusive aquela ocorrida durante a elaboração da Constituição de 1988, na qual foram definidas normas relacionadas com a montagem de sistemas de planejamento regional e de elaboração e discussão de planos regionais. A maior parte do que foi estabelecido na Constituição não foi regulamentada até o presente. Além disso, a partir da nova Constituição, ocorreu um processo de descentralização da receita pública, com os governos municipais e estaduais ganhando participação maior, em detrimento da esfera federal. Isso significou uma reversão da tendência que a reforma tributária ocorrida no regime militar implantou: a de uma grande centralização de recursos na União. Embora se trate de uma desconcentração ainda inconclusa, na qual, com frequência, se verificam tentativas de reconcentração das receitas governamentais, não se pode minimizar a influência desse fato nas novas experiências de planejamento que se vão consolidar com o decorrer do tempo, nas quais, em várias partes do país, os governos estaduais e municipais passam a adotar formas de atuação na área econômica e social até então desconhecidas.

⁷ Para mais detalhes sobre essa fase do planejamento, ver Magalhães, Bezerra Neto e Panagides (1994).

No início da abertura democrática, ocorreu uma grande mobilização política que teve como uma de suas resultantes um esforço no sentido de restauração do planejamento regional, com a participação de um grande número de segmentos sociais de todos os estados, que, apesar de sua grande amplitude, se restringiu, na definição de uma nova proposta de desenvolvimento, à montagem de um documento de estratégia, sem continuidade nas fases que deveriam se seguir à sua operacionalização e à busca de meios para implementá-la. Tal mobilização, disseminada nos sindicatos e associações dos trabalhadores rurais, nos sindicatos urbanos, nas associações de bairros, entre os profissionais liberais e por meio de várias organizações não-governamentais, teve sua convergência no movimento que ficou conhecido como “Muda Nordeste”, do qual resultou a elaboração do I Plano de Desenvolvimento Regional (I PDR). Não obstante seus limites, representou uma importante tentativa no sentido de reversão da abordagem restrita e tecnocrática que caracterizou, nas décadas anteriores, as decisões voltadas para o desenvolvimento regional.

Cabe ainda ressaltar um aspecto que, seguramente, teve importância para o planejamento regional, na experiência que se está analisando: as mudanças que ocorrem na região em razão da expansão econômica associada a grandes transformações na estrutura produtiva, nas relações econômicas inter-regionais, no surgimento de áreas dinâmicas que passaram a coexistir com áreas e sub-regiões estagnadas no interior do Nordeste. Essa produção de novos espaços regionais que se articulam, inclusive, com outras regiões brasileiras provocou mudanças profundas no Nordeste, constituindo uma nova região que pouco tem a ver com o Nordeste de três décadas passadas.⁸ Novos atores econômicos e políticos surgiram no decorrer dessas mudanças, com interesses diferentes que não repetem, como nos anos anteriores, uma articulação regional capaz de definir interesses comuns numa estratégia similar à que foi estabelecida no início da experiência de planejamento e que mobilizou amplos setores da população nordestina, sobretudo na fase inicial.

⁸ Ver de Tânia Bacelar de Araújo o estudo “Nordeste, Nordestes, que Nordeste?” (Araújo, 1995).

Não se deve deixar de ressaltar que a estratégia de planejamento regional estava constituída a partir de objetivos muito ambiciosos que, geralmente, estavam associados à geração de emprego e renda e às novas formas de organização social de produção e, em decorrência, a novas formas de relações de produção. Como se assinalou, o amplo projeto de desenvolvimento regional, na sua trajetória, foi sendo modificado em função da estrutura política e dos centros de decisão que se definiram nas diferentes fases da história recente: na administração Kubitschek, nas administrações vigentes na fase da crise política que antecede os governos militares e no regime militar; perde o caráter reformista, consolida a proposta de modernização e ampliação da infra-estrutura econômica e viabiliza um elenco de estímulos fiscais e financeiros que privilegiam os empreendimentos de médio e grande porte que se implantam na região. É evidente que os resultados finais foram distintos daqueles que haviam sido estabelecidos e tiveram uma repercussão social bem menor do que a prevista pela proposta inicial. Os resultados foram, em síntese, mais tímidos que os propostos, e o desgaste do planejamento significou, nesse contexto, uma perda do apoio político mais ampla do que a que tivera quando de sua criação e início de implantação. Houve melhoria de muitos dos indicadores sociais, mas os níveis de pobreza, de concentração de renda e de subemprego são significativos, inclusive em termos comparativos com outras regiões brasileiras e a média nacional.

4. Os desafios atuais e o novo contexto

Do que foi apresentado anteriormente, vê-se que ocorreram na economia nacional, regional e na sociedade brasileira, de modo geral, profundas mudanças que tornaram defasados muitos dos objetivos e das práticas adotados no planejamento regional, que foi perdendo recursos, poder e substância com o passar dos anos. Entre as mudanças ocorridas, algumas merecem ser destacadas e ampliadas, mesmo que tenham sido referidas anteriormente.

Em primeiro lugar, devem ser lembradas as mudanças da estrutura econômica regional, no seu dinamismo e na *nova estruturação do espaço regional*, associadas ao dinamismo e à expansão econômica verificados em fases das últimas décadas. Novos setores foram im-

plantados, novos agentes econômicos surgiram, notadamente a partir dos estímulos fiscais e financeiros oferecidos, e, sobretudo, apareceram e se consolidaram espaços econômicos muito dinâmicos que passaram a coexistir com amplas e estagnadas sub-regiões, que praticamente não receberam qualquer impacto capaz de mudar a antiga estrutura produtiva e as arcaicas relações de produção. Entre as áreas dinâmicas e que se modernizaram, vários estudos têm feito referência ao pólo petroquímico de Camaçari (Bahia), ao pólo têxtil e de confecções de Fortaleza (Ceará), ao complexo mínero-metalúrgico do Maranhão, ao complexo agroindustrial de Petrolina–Juazeiro (Pernambuco e Bahia), às áreas da moderna agricultura de grãos (oeste da Bahia, oeste do Piauí e sul do Maranhão) e ao pólo de fruticultura do Vale do Açu (Rio Grande do Norte).⁹ Decorreu dessas mudanças a presença de novos interesses, de novos atores sociais, de novas articulações políticas e, principalmente, a produção de novos espaços. Tudo isso define uma grande heterogeneidade para a região, que não mais comparece à arena política com propostas uniformes e articuladas como há três décadas.

Em segundo lugar, é importante ressaltar a *crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*, que, diante do seu grande endividamento externo, no início dos anos 1980, e da impossibilidade de continuar a rolagem da dívida junto aos bancos credores, foi obrigado a um ajustamento do qual resultou o surgimento de uma grande dívida interna e a prática de cortes permanentes dos seus gastos, notadamente os voltados para a formação de capital. Esse encolhimento do setor público nacional começou pela esfera federal, a partir dos acordos com os bancos credores e o FMI, e teve continuidade com o ajustamento das demais esferas. Os cortes permanentes dos gastos, contrapartida para o crescente serviço da dívida pública, implicaram a gradativa retirada do Estado da economia nacional e regional, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, nas quais atuava como o agente econômico indutor de grande parte do seu dinamismo e das transformações e mudanças que ocorreram.

Simultaneamente com a crise fiscal e financeira do setor público (e no contexto de redução dos investimentos públicos), ocorre um

⁹ Ver trabalhos de Lima (1993), Lima e Katz (1993) e Araújo (1995).

processo de descentralização que passa a beneficiar, em termos da distribuição da receita pública, as esferas estadual e municipal, em detrimento da parcela federal. Sobretudo a partir da Constituição de 1988, no contexto da referida crise, os governos municipais passam a ter um peso mais importante no total das receitas e das despesas públicas. Isso implica uma mudança de rumo, quando se considera que a última reforma tributária, nos anos 1960, sob o regime militar, resultou em uma centralização que levava a uma dependência dos governos estaduais e municipais às decisões e ao apoio do governo federal. Para que se tenha uma idéia desses processos, é importante destacar que, no Nordeste, se, em média, entre 1970 e 1980, os investimentos federais representavam 58% do total dos investimentos públicos, em 1980-90 eles representavam 54,9% e, em 1990-93, aproximadamente 46,9%. Sua participação no produto interno nordestino cai de 6,7% (1970-80) para 3,9% (1990-93). Enquanto isso, a participação dos investimentos dos governos municipais, no total dos investimentos públicos, passa de 8,6% (1970-80) para 9,6% (1980-90) e salta para 18,9% (1990-93) (Soares, 1998). Embora ainda tímida, essa participação dos municípios, que se repete também quando se consideram as despesas com o consumo público, mostra o surgimento de um “novo” agente na definição e na implantação de políticas e programas governamentais, possibilitando novos arranjos institucionais no planejamento regional e sub-regional.

Em seguida, cabe fazer referências às *novas exigências* que emergiram na discussão do planejamento e da gestão pública. Nesse particular, cabe lembrar a crescente exigência de *participação* no planejamento em seus vários níveis, em substituição ao planejamento centralizado, técnico ou tecnocrático, no qual o Estado definia tanto os objetivos como as formas de intervenção e os instrumentos que deveriam ser adotados. No caso nordestino, é conveniente ressaltar que, após uma experiência democrática – restringida, é verdade, ao Conselho Deliberativo da SUDENE e ao Congresso Nacional –, o planejamento não só deixa de contar com a participação de segmentos políticos mais amplos, mas passa a ser centralizado, com a redução da participação e da importância das entidades regionais, inclusive da própria SUDENE.

Estreitamente relacionado com essas exigências, não se pode omitir o papel que nas discussões dos temas relevantes da sociedade, no Brasil em seu conjunto e no Nordeste em particular, passam a ter as organizações não-governamentais, pressionando não só para a ampliação da discussão, do debate mais geral sobre os destinos da sociedade, mas ampliando o debate de temas anteriormente desconsiderados ou marginalizados. Essa presença representou um acréscimo importante à participação de sindicatos, associações e partidos políticos, que com a redemocratização passam a discutir temas e questões praticamente ausentes durante a vigência do regime militar. De fato, ao lado da ampliação da discussão sobre a problemática social do Nordeste, passam a marcar presença, pela influência das organizações não-governamentais, as discussões a respeito do meio ambiente e dos impactos do crescimento econômico sobre os ecossistemas.

Embora na discussão sobre as secas estivesse presente a necessidade de adequação da atividade produtiva às condições climáticas e ambientais, prevalecia na estratégia de planejamento regional o esforço na pesquisa de recursos naturais na região e a busca de formas mais produtivas de sua utilização, tendo em vista a necessidade de ampliação da base produtiva regional, considerada elemento fundamental do desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Os movimentos ambientalistas e a mobilização crescente da sociedade em relação ao uso predatório da natureza, no desenvolvimento das atividades econômicas, reforçaram a consciência de que deveriam ser utilizadas novas formas de atuação e novas práticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Assim, a dimensão ambiental passa a fazer parte da nova pauta de intervenção governamental e mesmo da sociedade, em seu conjunto.

Essa necessidade de uma maior participação é, também, acompanhada de uma tendência de *descentralização*, na qual, como se fez referência anteriormente, estava sendo reduzido o papel da União, relativamente aos governos estaduais e municipais. Além disso, com a crise fiscal e financeira, o próprio Estado brasileiro, em suas diversas esferas, perdia sua capacidade de induzir estratégias e políticas e formas de intervenção na economia, relativamente aos agentes e aos atores da sociedade civil. O processo de descentralização não pode ser atribuído apenas à crise fiscal e financeira do Estado, nem, somente,

às mudanças ocorridas na Constituição de 1988. O surgimento e a consolidação de espaços restritos ou sub-regiões que se modernizaram e se destacaram pelo seu dinamismo em fases recentes, as experiências de êxito de programas relevantes de governos estaduais e municipais, ao lado do interesse e da influência crescentes do Banco Mundial e do BID no financiamento de programas que estimulem a participação dos governos e dos atores sociais estaduais e, sobretudo, municipais na implantação e no acompanhamento de programas e projetos, são aspectos que não devem ser omitidos na compreensão das mudanças que vêm ocorrendo, recentemente, nesse particular, e que são da maior importância nas novas formas que vem tomando o planejamento regional e sub-regional.

Um quinto tema a ser considerado diz respeito à *globalização ou mundialização* das economias, inclusive dos países menos industrializados e de suas regiões, num contexto de competitividade extremamente acirrada. A abertura econômica, que passa a fazer parte da pauta de discussão das novas formas de desenvolvimento, de industrialização e de convivência entre os mais diversos e heterogêneos espaços regionais, modifica, significativamente, as perspectivas do desenvolvimento regional e das novas formas de atuação da sociedade e dos governos, nesse particular (Boisier, 1996). A necessidade de considerar a questão da competição e a dimensão científica e tecnológica, com mais ênfase no planejamento regional, torna-se cada vez mais evidente, à medida que a formação dos blocos econômicos, sobretudo o MERCOSUL, as pressões crescentes para abertura das economias e as propostas de desregulamentação e de ênfase nos mercados tornam-se hegemônicas. Some-se à globalização e à integração internacional das economias a presença simultânea dos novos paradigmas de inovação tecnológica, que alteram os padrões locais e redefinem as formas de articulação dos espaços nacionais.

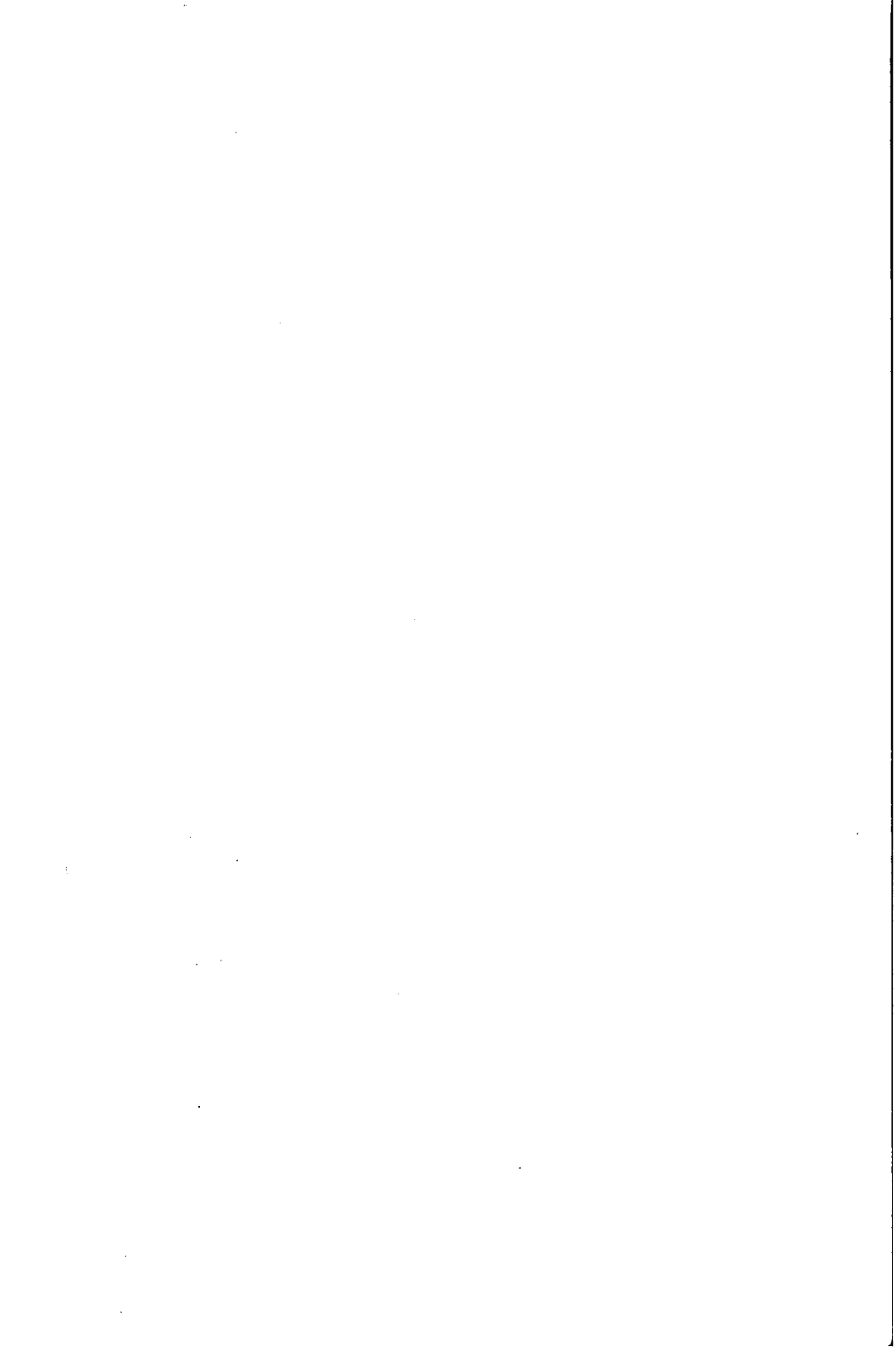
Para países de dimensão continental e extremamente heterogêneos e desiguais, como o Brasil – e em decorrência para o Nordeste –, a questão da globalização simultânea, com o surgimento de novo paradigma tecnológico, tem um significado que, por vezes, escapa a alguns observadores. A inserção do Brasil na economia internacional, num contexto crescente de mundialização dos fluxos de mercadorias e capitais, significa uma mudança extremamente radical na sua estrutura

econômica, que é percebida quando se assinala que esse país registrou, entre os países subdesenvolvidos (“em desenvolvimento” ou do “Terceiro Mundo”), um avanço significativo na sua industrialização, a partir do processo de substituição de importações. Isso significa dizer que, protegendo sua atividade produtiva, o Brasil conseguiu montar uma estrutura industrial muito complexa, na qual estão presentes importantes segmentos voltados para a produção não só de bens de consumo não-duráveis e de bens intermediários, mas, igualmente, de bens de consumo duráveis e de bens de capital. No próprio Nordeste, o seu pequeno avanço na diversificação industrial ocorre a partir da complementação da estrutura produtiva do país, no contexto da substituição de importações, vigente na economia nacional, em alguns segmentos industriais restritos, entre eles o de bens de consumo não-duráveis e o de bens intermediários.

Isso quer dizer que a globalização e a abertura econômica, no quadro de inovações tecnológicas, do que decorre o acirramento da competição internacional, significam uma mudança radical na estratégia de desenvolvimento nacional, na qual a exposição maior da sua estrutura produtiva a essa competição e a busca de especialização e de eficiência, nesse contexto, passam a ter o maior significado. Isso é tanto maior quanto mais passivas e induzidas, a partir dos agentes globais, forem as políticas que definem as formas de inserção ou de articulação crescente do país na economia mundial. É nesse quadro que se assiste a uma redefinição das estratégias de planejamento, tanto nacional como regional ou sub-regional. O grande desafio consiste, nesse caso, em conceber, estruturar e implantar estratégias e políticas que não somente possibilitem a inserção, com impactos positivos, da economia nacional e regional na economia mundial a partir de novas atividades produtivas, mas em conceber formas e estratégias adequadas de reestruturação da atividade produtiva existente, tornando-as competitivas e capazes de gerar emprego e renda num contexto de reduzida proteção do mercado interno. O que não pode, evidentemente, ser realizado sem uma política ativa de articulação com o exterior, na qual um projeto nacional de desenvolvimento e de inserção internacional seja absolutamente prioritário. As novas formas de planejamento devem, pois, dar respostas adequadas a questões relativas à elaboração e à implantação de estratégias e políticas que permitam aos espaços re-

gionais e sub-regionais se articularem com a economia mundial, sem contribuir para uma fragmentação da economia nacional, de modo vantajoso, pela criação de empregos e pelo surgimento e consolidação de atividades capazes de competir no mercado internacional e no mercado interno aberto às novas formas de competição.

Esses são, em linhas gerais e de modo extremamente resumido, os novos desafios que influenciaram o surgimento de novas formas e estratégias de planejamento, no momento em que se percebiam as crescentes dificuldades do velho paradigma para dar conta das transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas em curso.



CAPÍTULO 2

EM BUSCA DE UMA NOVA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

As experiências de retomada do planejamento governamental no Nordeste ocorrem no momento em que se consolida, no pensamento técnico e político regional, a concepção de desenvolvimento sustentável como a busca de um novo estilo de desenvolvimento, consistente com as transformações da realidade e integrado às novas vertentes do pensamento contemporâneo. Por isso, desde a primeira iniciativa técnica de planejamento, procurou-se formular uma conceituação de desenvolvimento sustentável e traçar os caminhos para sua aplicação e operacionalização no planejamento, com todas as limitações teóricas e técnicas que se teve de enfrentar. Durante o período de 1993 a 1997, o conceito preliminar de desenvolvimento sustentável vai passando por vários aperfeiçoamentos e redefinições, na medida em que se tenta aplicá-lo aos planos e estratégias regionais, estaduais e sub-regionais no Nordeste.

Neste capítulo, pretende-se apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável que resultou do processo de formulação, discussão e aplicação nas experiências de planejamento, nas quais houve diversos níveis e intensidade de interação com técnicos e dirigentes regionais e estaduais. Embora, desde as primeiras experiências, já tenha sido explicitado um conceito de desenvolvimento sustentável (utilizado como referência para o trabalho), essa formulação foi sendo refinada e detalhada, ao longo dos trabalhos concretos, incorporando as reflexões e os desafios decorrentes da sua utilização no processo de planejamento (além de novas leituras e contribuições teóricas sobre a te-

mática). Dessa forma, as concepções apresentadas neste capítulo são mais o resultado das experiências que o referencial de partida das diversas tentativas de aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável no planejamento.

1. Conceito de desenvolvimento sustentável¹

Como foi referido na Introdução, as críticas de conteúdo social e, principalmente, ambiental aos modelos de crescimento econômico do capitalismo contemporâneo convergiram, nas últimas décadas, para a formulação de uma alternativa de desenvolvimento sustentável, mesmo ganhando conceitos e nomes diversos, de acordo com o autor ou a instituição. Segundo a definição consagrada e simplificada do Relatório “Nosso futuro comum” (Comissão Brundtland), desenvolvimento sustentável deve ser entendido como “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMDA, 1987), ressaltando, dessa forma, uma solidariedade necessária em cada sociedade e entre as gerações, de modo a configurar um novo paradigma de desenvolvimento (Sousa, 1994). De imediato, o desenvolvimento sustentável pressupõe *continuidade e permanência* da qualidade de vida e das oportunidades da sociedade ao longo do tempo, incorporando uma perspectiva de *longo prazo*.

A proposta de desenvolvimento sustentável parte de uma base ética demandando uma solidariedade social e a necessidade de subordinação da dinâmica econômica aos interesses da sociedade e às condições do meio ambiente. Como afirma Ignacy Sachs, o desenvolvimento sustentável cria duas solidariedades: *sincrônica*, com a geração à qual pertencemos, e *diacrônica*, com as gerações futuras (Sachs, 1990). Esta se traduz, em primeiro lugar, na *solidariedade intergerações*, de tal modo que o bem-estar das gerações atuais não pode com-

¹ Este capítulo está baseado e resume texto de Sérgio C. Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável*, Recife, IICA, 1995 (mimeo.), publicado em versão em espanhol pelo IICA com o título *Desarrollo sostenible – metodología de planeamiento – (Experiencias del Nordeste de Brasil)*, San José da Costa Rica, BMZ/GTZ-IICA, 1997.

prometer as oportunidades e as necessidades futuras. Ao mesmo tempo, pressupõe uma *solidariedade intrageração*, segundo a qual o bem-estar de uma minoria não pode ser construído em detrimento da maioria (oportunidades desiguais na geração atual).

Adicionalmente a essas duas solidariedades, o desenvolvimento sustentável demanda uma *solidariedade interespacial* em cada geração, especialmente importante para países subdesenvolvidos como o Brasil e para o enfoque espacial do desenvolvimento. A própria natureza da questão ambiental, aliada à globalização econômica, criaria uma inexorável integração dos espaços em torno do ambiente natural, de tal modo que não se pode alcançar o desenvolvimento sustentável isoladamente em um país ou região, pelas intensas trocas de impactos ambientais com o contexto, cujos efeitos ultrapassam as fronteiras nacionais e regionais. Assim, a sustentabilidade de um espaço (nacional ou regional) não poderia ser construída às custas da insustentabilidade dos outros ou jogando os efeitos negativos para o resto do mundo.

Do ponto de vista teórico, o desenvolvimento sustentável baseia-se numa *visão holística* da realidade complexa e numa *abordagem sistêmica* da totalidade. Assim, o desenvolvimento seria a resultante de uma transformação da realidade como uma unidade formada de elementos que compõem subsistemas integrados com relações de restrições ou constrangimentos e mecanismos de regulação e controle: economia, sociedade e ecologia são subsistemas da totalidade complexa, constituindo uma identidade integrada e organizada, cada um definindo os limites e os condicionantes dos outros. A base teórica das restrições ambientais fundamenta-se no processo de *entropia*, expresso pelo segundo princípio da termodinâmica, segundo o qual “*en todo proceso real se pierde energía potencial útil*” (Odum, 1980, p. 46), energia que “*se degrada pasando de una forma de energía capaz de provocar fenómenos a una forma que no és capaz de hacerlo*” (Odum, 1980, p. 46).

Esse processo define os limites e os condicionantes naturais (subsistema ecológico) da economia, na medida em que uma natureza finita não poderia suportar um processo infinito de expansão da população e da economia. Segundo o princípio da física, a natureza tende a uma permanente perda de energia, acentuada com a transformação de uma forma de energia em outra – componente central da economia

moderna. Como consequência, ocorre uma alteração qualitativa de uma energia disponível para uma energia não-disponível, sem possibilidade de volta de uma situação de alta entropia para baixa entropia (Brueseke, 1995).

Não obstante essa tendência à entropia, a natureza desenvolve processos de organização que compensam a desorganização da matéria, no que Morin classifica de *neguentropia*.

Enquanto o segundo princípio significa entropia crescente – lembra Morin –, quer dizer, tendência para a desordem molecular e para a desorganização, a vida, pelo contrário, significava tendência para a organização, para a complexidade crescente, isso é, para a *neguentropia*.

Para Morin, o “ecossistema é co-organizador e co-programador do sistema vivo que nele se integra” (Morin, 3ª ed., p. 26), de tal modo que a natureza não é desordem, passividade, meio amorfo: é uma totalidade complexa. Na verdade, ordem e desordem alimentam-se mutuamente e interpenetram-se, na medida em que

...a ordem que se alimenta da desordem para a sua própria organização, sem nunca chegar a esgotá-la totalmente, *é, isso mesmo, o sinal, o índice, da complexidade*” (Morin, 3ª ed., p. 39)

com toda a ambigüidade que encerra.

A relação entre a entropia e a *neguentropia* dependeria, assim, do nível de organização e de *informação* do ser vivo ou da sociedade, expressando

...o paradoxo da organização viva, cuja ordem informacional que se constrói no tempo parece contradizer um princípio de desordem que se difunde no tempo (Morin, 3ª ed., p. 43); [de tal modo que] ...o conjunto das restrições, das interações, das interdependências no seio de um nicho ecológico constitui, apesar de, e por intermédio de acasos e incertezas, uma auto-organização espontânea. Com efeito, criam-se e recriam-se equilíbrios entre os índices de reprodução e os índices de mortalidade (Morin, 3ª ed., p. 25).

De acordo com a abordagem de Morin, ordem e desordem estão estreitamente vinculadas, o que torna a vida – portanto os sistemas complexos socioambientais – um “...sistema de reorganização permanente baseado numa lógica da complexidade” (Morin, 3ª ed., p. 22). Em outras palavras, a natureza tem mecanismos próprios que combinam um permanente processo de degeneração e regeneração, acompanhado do aumento da complexidade. O sistema complexo é capaz, segundo Morin, de *regenerar, reconstituir, reproduzir os elementos que se degradam, auto-reparar-se e pode funcionar apesar da avaria local* (Morin, 3ª ed.).

A complexidade representa formas mais elevadas de organização e também de auto-organização, que, no entanto, aumentam o grau de incerteza e desordem. Segundo Morin:

Não só significava que a máquina natural põe em jogo um número de unidades e de interações infinitamente mais elevado do que a máquina artificial, mas também significava que o ser vivo está submetido a uma lógica de funcionamento e de desenvolvimento completamente diferente, lógica essa em que a indeterminação, a desordem, o acaso intervêm como fatores de organização superior ou de auto-organização (Morin, 3ª ed., p. 24).

Entretanto, essa capacidade de auto-reprodução e auto-organização tem seus limites, que decorrem das características concretas de cada ecossistema e do poder de transformação e intervenção da economia e da sociedade, com seus recursos tecnológicos. Dependendo da intensidade e do ritmo de exploração dos recursos ambientais e do volume e dos tipos de efluentes jogados no meio ambiente, podem ser quebrados os ciclos e o processo de neguentropia – informação e organização da natureza –, comprometendo a capacidade de regeneração e reprodução dos ecossistemas. Da perspectiva do desenvolvimento, a cultura e os fatores tecnológicos, assim como as iniciativas e as posturas políticas da sociedade, desempenham um papel fundamental no processo de entropia ou neguentropia, vale dizer, na capacidade de organização e aumento da informação e da complexidade social.

A concepção de desenvolvimento sustentável baseia-se nesse enfoque de complexidade – combinando o processo de entropia e ne-quentropia – e considera as restrições estruturais da organização do sistema socioambiental e os limites de auto-organização e reprodução da natureza. Depende, portanto, da relação entre as condições e as características dos ecossistemas e o modelo de organização da sociedade e da economia, com suas bases estruturais, resultante, no final das contas, de escolhas políticas. Dessa perspectiva, *desenvolvimento sustentável* pode ser conceituado, de forma mais operacional, como o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, *o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social*, partindo de um claro compromisso com o futuro e da solidariedade entre gerações” (Buarque, 1994). Qualificando melhor, o conceito encerraria três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes no processo do desenvolvimento, diferenciando os componentes econômicos, sociais e ambientais da proposta:

- ⇒ a *elevação da qualidade de vida e a equidade social* constituem *objetivos* centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.
- ⇒ a *eficiência econômica e o crescimento econômico* constituem *pré-requisitos* fundamentais, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade. Dessa forma, representa uma condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento sustentável.
- ⇒ a *conservação ambiental* é um *condicionante* decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida às gerações futuras e equidade social sustentável e contínua no tempo e no espaço.

O componente novo da proposta reside na integração dos propósitos sociais, econômicos e ambientais,² orientados para a qualidade de vida e compreendendo as interações e as restrições diferenciadas que os subsistemas criam entre si. E, especialmente, na busca de *compatibilização* necessária, mas também possível, entre os segmentos do sistema complexo, nas condições históricas particulares no tempo, de acordo com as circunstâncias específicas da realidade. Segundo a visão de Ignacy Sachs, o desenvolvimento sustentável deveria basear-se no chamado tripé mágico: *prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social* (Sachs, 1990). A prudência ecológica significa poupar recursos naturais administrados com a preocupação de garantir a continuidade e a regularidade da atividade econômica e a qualidade do ambiente, condição para a qualidade de vida; eficiência econômica representa a capacidade de produzir mais e melhor com economia de recursos, capital e trabalho, particularmente; e justiça social significa oportunidades semelhantes para a população.

Como, dentro dos valores contemporâneos, não se pode limitar a qualidade de vida à disponibilidade de bens e serviços (materiais, ambientais e espirituais), a democracia e a liberdade, e a integração participativa do cidadão na vida política e social devem constituir também objetivos das sociedades contemporâneas. Por isso, *democracia e participação* foram tratadas como objetivos adicionais a serem perseguidos pelo desenvolvimento sustentável, pelo que representam em qualidade. Assim, o desenvolvimento sustentável deveria, ao mesmo tempo, contribuir para a ampliação e a consolidação da democracia e para a criação de instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório. Deveria também fundamentar-se na participação social, condição primordial para a sustentação e a viabilidade política de caminhos e mudanças necessários ao desenvolvimento.

² Na análise das relações entre as diversas dimensões (subsistemas), o *progresso técnico* tenderia a ganhar um papel significativo como componente mediador das interações e dos processos complexos, especialmente quando se trata das trocas entre o econômico e o ambiente natural. Não constituiria, contudo, um objetivo do desenvolvimento sustentável, representando, na verdade, um dos mais relevantes instrumentos para a viabilidade da compatibilização do crescimento econômico com a conservação ambiental, como será analisado a seguir.

A participação é um fim e um objetivo a ser perseguido e conquistado pela sociedade, ao mesmo tempo que constitui, também, um meio para assegurar a sustentabilidade política e a efetividade das ações no terreno social. Dessa forma, o processo de planejamento deve apostar na sustentabilidade técnica e política das formulações, dos planos, programas e projetos, tanto no que se refere à continuidade da sua implementação, evitando as descontinuidades que geram ineficiência e comprometem as ações transformadoras, como no que diz respeito à permanência e à sustentabilidade dos seus resultados sobre a economia, a sociedade e o meio ambiente natural.

2. A transição a um novo estilo de desenvolvimento

A operacionalização, no processo de planejamento e tomada de decisões, de uma abordagem sistêmica e holística, como apresentada acima, não é, evidentemente, uma tarefa fácil e imediata. Não apenas pela formulação teórica e abstrata, mas, principalmente, porque o desenvolvimento sustentável requer uma mudança importante nos padrões básicos de organização da economia e da sociedade e das suas relações com a natureza, envolvendo grandes dificuldades técnicas, políticas e culturais. O desenvolvimento sustentável constitui um novo estilo de desenvolvimento baseado nos postulados de equidade social, conservação ambiental e eficiência e ampliação da base econômica. Dessa forma, demanda uma profunda reestruturação do atual modelo de desenvolvimento predominante (pelo menos no Brasil e, especialmente, no Nordeste), com diferentes níveis e intensidades de desigualdade social e pobreza, degradação do meio ambiente e ineficiência econômica.

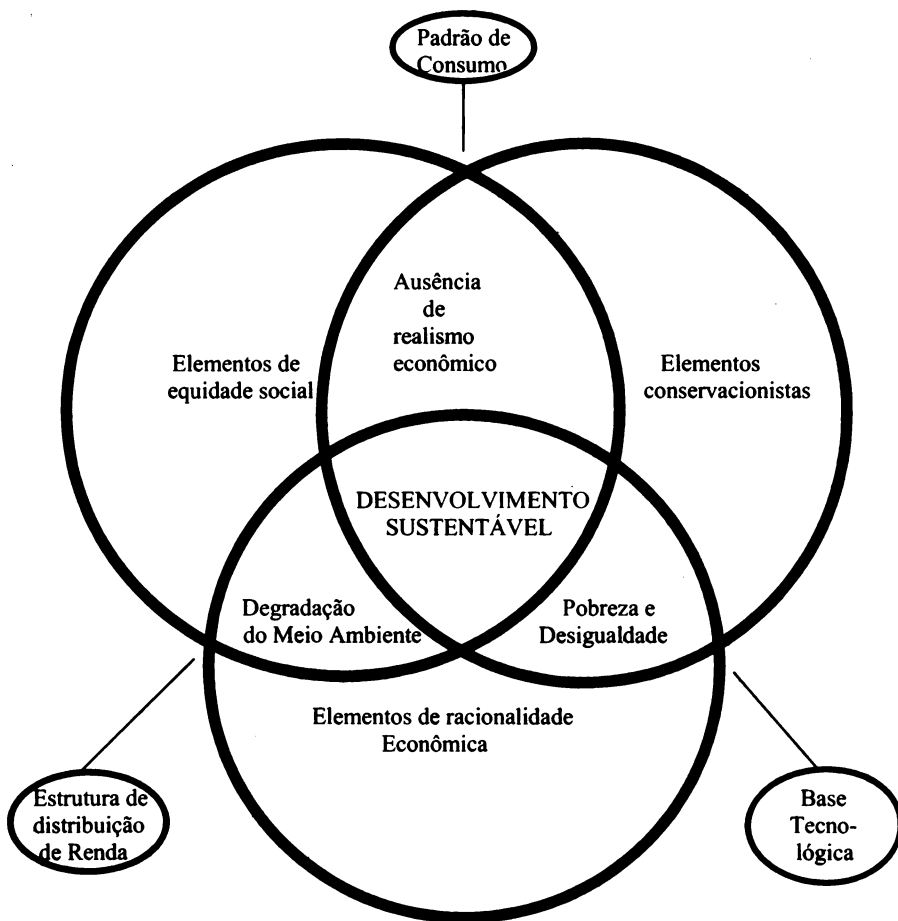
A transição de um sistema insustentável para o desenvolvimento sustentável enfrenta, contudo, grande rigidez e restrições estruturais, que demandam tempo e iniciativas transformadoras da base da organização da sociedade e da economia. Tanto pelos interesses, visões de mundo e hábitos consolidados – que resistem a mudanças –, como pelas interações múltiplas existentes entre as dimensões econômica, social e ambiental, implicando, muitas vezes, tensões e trocas de *inputs* e impactos negativos. No fundamental, as circunstâncias e as

características estruturais de cada país ou região não permitem ganhos automáticos e diretos nos segmentos econômicos e sociais, sem comprometimentos de condições ambientais, e vice-versa.

Considerando a rigidez estrutural do modelo econômico-social prevalecente, o desenvolvimento sustentável termina sendo um objetivo a ser alcançado no médio e longo prazos, à medida que amadurecem as mudanças dos fundamentos estruturais, durante a transição entre os estilos. Desenvolvimento sustentável foi tratado, assim, como um processo e uma meta a serem alcançados no futuro, resultantes da reorientação do estilo de desenvolvimento, enfrentando e redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Esse processo encerra, contudo, problemas e tensões entre os objetivos e as dinâmicas das diversas dimensões envolvidas, particularmente a eficiência econômica, a equidade social e a conservação ambiental, representando os limites estruturais à mudança. As estratégias de desenvolvimento orientam-se para a transformação dos estilos de desenvolvimento, mas não podem ignorar as restrições e os problemas estruturais, sob pena de orientarem indevida e incorretamente as ações.

As restrições estruturais podem ser mais bem visualizadas graficamente, pelas três circunferências que tentam representar as grandes dimensões da realidade complexa, com diferentes espaços de convergência e grandes áreas de desencontros (Gráfico1). O desenvolvimento sustentável aparece, assim, como o processo que leva a uma ampliação da *área de interseção dos três círculos*, combinando equidade social, conservação ambiental e racionalidade ou eficiência econômicas. Quanto maior essa área de interseção, mais sustentável o desenvolvimento e maior a compatibilização dos objetivos econômicos, sociais e ambientais; e quanto mais estreita a referida área, maior o grau de insustentabilidade do desenvolvimento em determinada realidade, combinando inviabilidade econômica, pobreza e desigualdade social e degradação ambiental.

Gráfico 1
Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Baseado em esquema de autor não identificado.

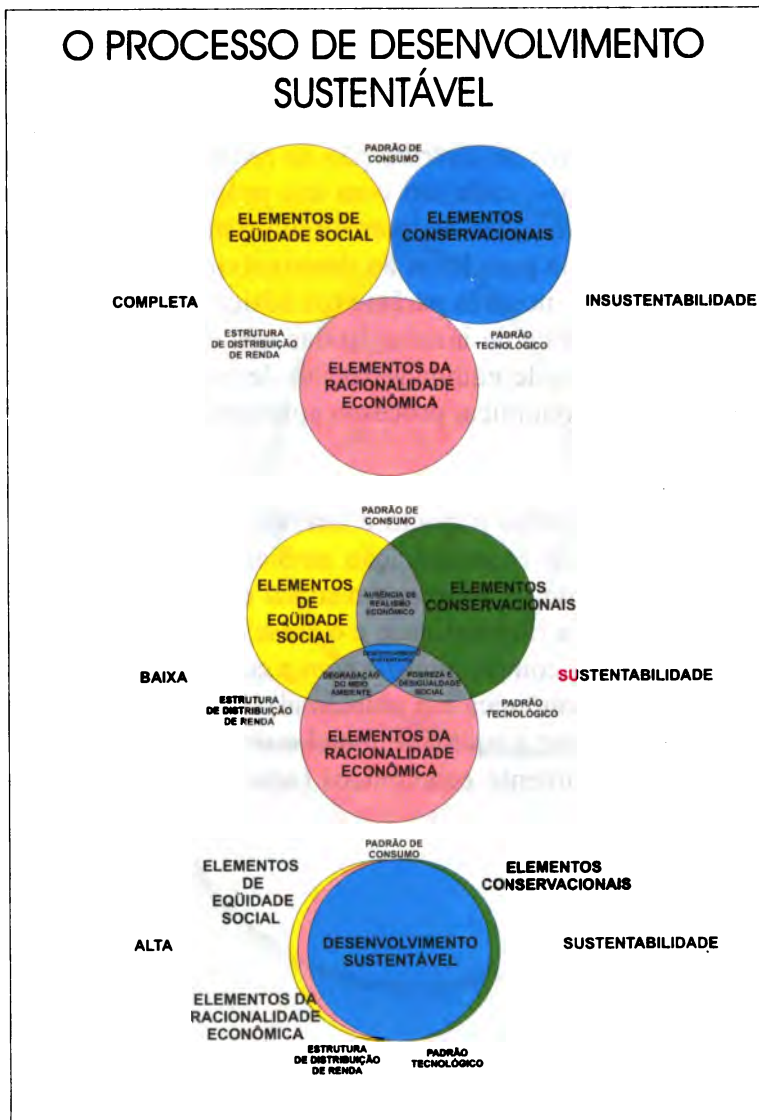
De forma simplificada, pode-se considerar que existiriam três fatores determinantes da convergência das dimensões (e seus objetivos diferenciados) e definição da área de interseção, que constituem a base do estilo de desenvolvimento: o *padrão de consumo* da sociedade – fortemente vinculado a aspectos culturais e sociais –, a *base tecnológica* dominante no processo produtivo – reorientada pelo progresso técnico – e a *estrutura de distribuição de rendas* – relacionada ao padrão de acumulação –, cada um com sua própria lógica e autonomia (mas também com relações de intercâmbio e mútua influência).³ Dessa forma, a estratégia para levar ao desenvolvimento sustentável deve promover mudanças nos três parâmetros básicos, de modo a promover uma ampliação da área de interseção das três circunferências, aproximando os elementos de equidade social, de conservação ambiental e de racionalidade econômica, processo apresentado, de forma simplificada, no Gráfico 2.

A mudança no padrão de consumo (moderação e orientação para bens e serviços de baixo impacto e renovável) permite um equilíbrio entre equidade social e conservação ambiental, com redução do impacto ambiental (articula a dimensão social e a ambiental). O progresso técnico aumenta a racionalidade e o crescimento econômicos e pode viabilizar uma maior compatibilidade com a conservação ambiental (articula a dimensão econômica e a ambiental). E, finalmente, a distribuição de renda promove a equidade social e sua consistência com a racionalidade e o crescimento econômicos (articula a dimensão social e a econômica).

³ Evidentemente que as mudanças nesses fatores demandam iniciativas políticas e, principalmente, pressupõem a existência de uma postura da sociedade voltada para a sustentabilidade, incluindo uma consciência ambiental e a solidariedade inter e intragerações, referidas antes. O processo de planejamento, analisado no capítulo seguinte, deve incorporar essa postura da sociedade na definição de estratégias e prioridades.

Gráfico 2

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Fonte: BUARQUE, Desarrollo Sostenible-Metodología de Planejamento, San Jose da Costa Rica, BMZ/6TZ-11CA, 1997a.

Entretanto, os elementos centrais do estilo de desenvolvimento referidos acima – padrão de consumo, progresso técnico e estrutura de renda – apresentam também interações intensas. De modo que a alteração em cada um dos componentes pode levar a impactos positivos e também negativos na posição relativa das circunferências, demandando mudanças compensatórias nos outros, que levam a um resultado líquido de aproximação das curvas e ampliação do espaço de interseção. O mesmo avanço tecnológico que permite uma compatibilização entre a dimensão econômica e a ambiental pode levar ao desemprego e, portanto, à concentração de renda, que prejudica a equidade social. Por outro lado, a distribuição de renda pode alterar o padrão de consumo com um aumento da pressão ambiental, tanto em termos de quantidade – massa total de consumo – como da qualidade dos bens e serviços demandados pela sociedade.

A rigidez estrutural da interação das dimensões e dos componentes centrais do estilo de desenvolvimento pode ser mais bem analisada com o estudo de três relações fundamentais: relação entre o *econômico* e o *ambiental*, relação entre a *distribuição de renda* e o *meio ambiente* e relação entre o *padrão tecnológico* e a *equidade social*.

Em primeiro lugar, dadas certas condições, o *crescimento econômico* tende a criar uma pressão sobre o *meio ambiente*, de tal modo que, para um mesmo estilo de desenvolvimento, expresso por relações estruturais de produção e padrão tecnológico, o crescimento econômico tende a elevar a pressão sobre o meio ambiente natural, indicando a existência de um *trade-off* (conflito estrutural) entre os objetivos nas duas dimensões. Dessa forma, se não forem alteradas as relações estruturais, um aumento da qualidade de vida, decorrente da oferta de emprego e de bens e serviços adicionais na sociedade – gerado pelo crescimento da economia –, deve provocar uma redução da qualidade do meio ambiente (evidentemente com as devidas simplificações e com naturais defasagens no tempo). Caberia, portanto, à sociedade apenas decidir e escolher entre ganhos e perdas da dimensão econômica e da dimensão ambiental, expressando uma preferência por intensidades e tipos de qualidade.

Apenas quando houver uma mudança estrutural – alteração na base do estilo de desenvolvimento – será possível uma melhoria conjunta da oferta de bens e serviços e emprego e renda, paralelamente à

conservação dos recursos e à melhoria da qualidade do meio ambiente. Portanto, as bases do desenvolvimento devem ser alteradas – favorecidas por mudanças na estrutura produtiva e, sobretudo, no padrão tecnológico – para que se obtenha, ao mesmo tempo, uma melhoria da qualidade pela via econômica e pela via ambiental. O *progresso técnico* atua promovendo uma redução no *trade-off* e, portanto, uma flexibilização na rigidez estrutural da interação entre a economia e o meio ambiente, constituindo, por isso, elemento fundamental de uma estratégia de desenvolvimento sustentável.⁴

Ao mesmo tempo, contudo, o crescimento econômico gera também excedentes econômicos passíveis de serem utilizados como investimento, tanto na recuperação e na conservação de recursos naturais como, principalmente, no desenvolvimento científico e tecnológico, que podem preparar mudanças futuras no estilo de desenvolvimento: aproveitamento dos recursos renováveis – com reposição –, redução dos impactos ambientais do processo produtivo, reciclagem de materiais e efluentes e viabilização do aproveitamento de novas fontes energéticas e recursos naturais não-renováveis (fatores de nequentropia). Como diz Sachs:

O problema não consiste na escolha entre crescimento e qualidade do ambiente, mas sim em tentar harmonizar objetivos socioeconômicos e ambientais, mediante a redefinição de padrões de uso de recursos e das finalidades do crescimento (Sachs, 1986, p. 71).

Existe uma relação complexa entre *distribuição de renda e pobreza*, por um lado, e *qualidade do meio ambiente*, por outro, resultante das implicações sobre os ecossistemas do volume e do padrão de consumo dominante na sociedade. Segundo alguns autores, existiria uma relação perversa entre pobreza e degradação ambiental: a poluição penaliza os pobres e provoca uma degradação adicional na sua baixa qualidade de vida, ao mesmo tempo que os pobres estariam compelidos a destruir, no curto prazo, precisamente os recursos nos quais se baseiam as suas perspectivas de subsistência a longo prazo (Mink, 1993).

⁴ Para maiores detalhes sobre essa rigidez estrutural e as interações entre as dimensões, ver Buarque (1995).

Nos países subdesenvolvidos, a existência de elevados níveis de pobreza em uma sociedade tende a criar uma acentuada orientação para o curto prazo, gerando um imediatismo nas práticas econômicas e sociais e nas escolhas políticas, comprometendo a solidariedade entre as gerações. A pressão dos pobres pela sobrevivência gera efeito direto sobre o meio ambiente e um impacto sobre as orientações e as decisões políticas. Configura-se, assim, uma espécie de “preferência pelo curto prazo” (Buarque, 1991), que se contrapõe ao desenvolvimento sustentável, transbordando do cotidiano das populações pobres para as expectativas e as propostas de desenvolvimento.

Com a elevada concentração de renda, comumente existente nesses países, evidencia-se uma combinação perversa de *subconsumo da maioria* de pobres, com baixos rendimentos, e *excesso de consumo e de sofisticação da minoria*, de altas rendas, associada com uma resistência cultural a mudanças de padrões de consumo. Paradoxalmente, funciona como se a pobreza representasse uma forma de redução da pressão ambiental do estilo de desenvolvimento – pelo baixo consumo –, enquanto a degradação ambiental modera a expansão da população – pelas iníquas condições sanitárias e alimentares (Buarque e Sousa, 1995). O nível e a qualidade concreta do consumo na sociedade decorrem da estrutura de distribuição da renda, que destina, para diversos grupos sociais, massa de recursos para sua posição no mercado. Dessa forma, a *concentração de renda* nas sociedades subdesenvolvidas, causa principal da persistência da pobreza e da exclusão social, condiciona determinado padrão de consumo, particularmente orientado para a degradação ambiental.

A diminuição da pobreza é vista, normalmente, como o resultado da geração de renda e emprego, que passa pelo crescimento da economia, pelos investimentos nas áreas sociais e por formas de distribuição e desconcentração da renda. Entretanto, a dinâmica econômica, que pode ajudar na redução da pobreza, dadas certas condições estruturais, tende a gerar uma pressão no ambiente natural. Assim, o crescimento econômico promoveria uma moderação da pobreza, mas, ao mesmo tempo, geraria uma pressão ambiental (Daly, 1991, p. 7). A distribuição de renda – dos mais ricos para os mais pobres – também encerra um *trade-off* e certa rigidez estrutural entre os ganhos e as perdas no terreno social e ambiental. Deve reduzir o problema social –

e a pressão ambiental da pobreza –, mas tende a elevar o consumo e a alterar seu perfil e padrão dominante, com um resultado-síntese provavelmente negativo sobre o ambiente natural (evidentemente, se for considerada a manutenção – especialmente no curto prazo – das outras variáveis, como população e base tecnológica).

A desconcentração da renda em favor dos mais pobres incorpora ao mercado uma massa significativa de novos consumidores na expectativa de satisfazer suas necessidades básicas, mas também reproduz, nos limites do seu poder de compra, padrões gerais de consumo dominantes na sociedade e veiculados pelos instrumentos de propagação de ideologias. Se considerarmos, por outro lado, que a redução da pobreza não passa apenas pela redistribuição da riqueza, mas também pelo aumento da renda e das oportunidades de emprego – mecanismos centrais de inserção e acesso à renda –, fica implícita a tendência a uma maior pressão ambiental no esforço de redução da pobreza (Varela, 1994). Para que seja sustentável – portanto, com redução do impacto ambiental –, a redução da pobreza teria de ser acompanhada de uma alteração no *padrão de consumo* da sociedade, capaz de comportar um aumento na massa total de consumo.

O progresso técnico, apresentado até agora como componente central para a sustentabilidade do desenvolvimento – no sentido de moderar o *trade-off* entre a economia e o meio ambiente –, também pode ter implicações negativas e gerar problemas estruturais que comprometeriam o desenvolvimento sustentável. Mas, além das vantagens econômicas propriamente ditas, o progresso técnico pode permitir uma mudança no estilo do aproveitamento dos recursos renováveis, com o aumento da eficiência no uso dos recursos naturais e, portanto, com redução da pressão antrópica sobre os ecossistemas.

No entanto, ao mesmo tempo que pode criar esse efeito positivo, o progresso técnico pode gerar resultados negativos na qualidade de vida e na equidade social pelo seu impacto sobre o emprego, forma tradicional de distribuição de renda e inserção social. O *desemprego tecnológico* é gerado pelo aumento da produtividade do trabalho, que permite o crescimento da produção mesmo com redução do contingente de pessoal ocupado, provocando uma tendência à demissão, substituindo o homem pela máquina e por processos mais sofisticados, seguros e padronizados de produção. Em todo caso, não se pode gene-

realizar para o conjunto da economia o desemprego tecnológico registrado no âmbito empresarial, normalmente concentrado em segmentos e setores de modernização. A dinamização da economia e o aumento dos excedentes econômicos que costumam acompanhar os períodos de modernização tecnológica – gerados pela elevação da produtividade – tendem a promover investimentos adicionais em novos setores e ramos produtivos, que passam a absorver contingentes crescentes de força de trabalho; em grande parte, esses novos setores e ramos decorrem de demandas novas criadas pela modernização nos segmentos econômicos tradicionais ou são novos produtos e serviços criados na economia. Nas economias subdesenvolvidas, como o Brasil, os impactos negativos do progresso técnico tendem a ser muito mais intensos não só pelo estoque estrutural de desemprego e subemprego, que já faz parte da sua lógica econômico-social, mas também pelo aumento no desequilíbrio estrutural entre a qualidade da nova demanda de mão-de-obra – decorrente do progresso técnico – e o nível de qualificação e formação dos trabalhadores e da população brasileira, pouco adequada às novas tecnologias.

O resultado líquido de destruição e geração de emprego, especialmente numa economia como a do Brasil, não será automaticamente positivo, e o ritmo de absorção de novos contingentes não será necessariamente igual ao da destruição de empregos pela revolução industrial, o que depende de vários fatores econômicos, sociais e, sobretudo, institucionais (mecanismos de regulação do Estado). Dessa forma, o desenvolvimento sustentável demandaria, portanto, tratamentos diferenciados dos aspectos tecnológicos, de modo a neutralizar e a compensar os impactos negativos e a potencializar os efeitos positivos do progresso técnico. Desse ponto de vista, a promoção do desenvolvimento sustentável deve estabelecer parâmetros que assegurem os impactos positivos das inovações tecnológicas sem os resultados negativos gerados no terreno social, particularmente o desemprego tecnológico e a concentração de renda.

Como resultado da análise anterior, fica patente que a transição para o desenvolvimento sustentável pode ser um processo bastante lento e tortuoso, contemplando escolhas e interações entre as dimensões que levam a ganhos e a perdas parciais, ao longo do tempo. No entanto, a trajetória deve contribuir para otimizar, com diferentes rit-

mos e características, os avanços permanentes e sustentáveis na equidade social, na conservação ambiental e na racionalidade econômica, ampliando a participação e consolidando a democracia.

CAPÍTULO 3

CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO

As diversas experiências recentes de planejamento no Nordeste procuraram incorporar os avanços e as inovações nas teorias e práticas de planejamento, de modo a definir uma metodologia atualizada e contemporânea de elaboração de planos regionais, estaduais e sub-regionais. Por outro lado, a utilização do enfoque de desenvolvimento sustentável, como referência política, demandava adaptações e definições de métodos e técnicas capazes de operacionalizar e apreender o conceito. As tentativas de planejamento do desenvolvimento sustentável analisadas adotaram, desde o início, uma determinada metodologia, com a qual foi orientado o trabalho técnico de elaboração dos planos e estratégias, numa tentativa preliminar de tornar operacional e aplicar o conceito de desenvolvimento sustentável. A metodologia foi sendo refinada e aprimorada ao longo dos trabalhos realizados, com base na experiência concreta, nos erros e nos acertos do processo de planejamento, nas discussões técnicas e na intensa interação com as equipes estaduais.

Esse capítulo apresenta a metodologia de planejamento que foi construída e elaborada pelos consultores, com base na experiência e na aplicação de metodologias preliminares, como resultado de uma etapa de trabalho no planejamento regional recente. Em certa medida, as bases dessa metodologia já estavam enunciadas nos primeiros trabalhos de elaboração da estratégia e nos planos de desenvolvimento

sustentável. No entanto, a sua aplicação prática e o desafio de construção de uma metodologia adequada ao conceito de desenvolvimento sustentável permitiram aprofundar e aprimorar o referencial metodológico de planejamento.

1 Conceção de planejamento¹

Planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” (Matus, 1989), constituindo um processo permanente de reflexão e análise de fatores e condicionantes para a escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados e esperados pelo agente decisório. Em tese, essa visão de planejamento serviria para qualquer objeto e qualquer agente, seja uma pessoa física, planejando sua vida privada e familiar, seja uma nação, decidindo seu destino. Mas, quando se trata de decisão e de escolhas de alternativas, envolvendo objetivos coletivamente definidos, o cálculo que precede e preside a ação tende a ganhar uma forte conotação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciadas (convergentes, divergentes e mesmo antagônicas) em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão.

Planificar es basicamente prepararse para la adopción de decisiones. Las decisiones de cierta transcendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad (Ingelstam, 1987, p. 69).

De uma forma mais geral, planejamento foi concebido como *um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e*

¹ Este capítulo tomou por base o documento *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável*, de Sérgio C. Buarque, Recife, IICA, 1995 (mimeo.), publicado em versão em espanhol pelo IICA com o título *Desarrollo sostenible – metodología de planeamiento, (Experiencias del Nordeste de Brasil)*, San José da Costa Rica, BMZ/GTZ-IICA, 1997.

define ações que viabilizam objetivos que se pretende alcançar, incorporando e combinando uma dimensão política e uma dimensão técnica, resultando num processo essencialmente técnico e político:

Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar técnicas de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e toda definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais (Buarque, 1997a).

Como parte do processo político de tomada de decisões sobre o futuro e as ações, o planejamento constituiria, portanto, um *espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais*, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. Durante o processo de formulação dos planos e das estratégias, quando se negociam as escolhas e as prioridades, os atores sociais podem se organizar e construir alianças e acordos políticos. Dessa forma, armados com instrumentos técnicos e informacionais, com maior ou menor qualidade e competência, os atores articulam-se e estruturam-se em torno de iniciativas e de decisões pertinentes e consistentes com seus objetivos.

Por outro lado, o planejamento estabelece uma relação entre o presente e o futuro, expressando algo a ser construído, capaz de orientar as decisões e as ações que preparem uma realidade imaginada no tempo. O presente e o passado – que expressam a história e definem as circunstâncias sobre a qual se planeja – traçam os limites e os espaços para a construção do futuro, o terreno da liberdade possível diante do real (Ramos, 1983). O planejamento, e especialmente o planejamento de longo prazo, como diz Ingelstam, “*forma parte del ejercicio del poder sobre el futuro*” (Ingelstam, 1987). Assim, o planejamento constitui uma forma de organização da ação para “fazer o seu destino”, como o espaço de *construção da liberdade dentro das circunstâncias*, delimitando o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura.

Na linguagem de Matus, o planejamento é uma aposta no futuro, com a qual os agentes que planejam definem a direção das ações que

permitem alterar as tendências segundo uma determinada expectativa. O futuro, portanto, constitui a principal matéria-prima do planejamento, como se tivesse diante de si uma massa a ser modelada de acordo com a vontade dos atores sociais. Entretanto, as condições históricas do objeto de planejamento oferecem um conjunto de restrições e limites da modelagem, de modo que o futuro pode ser construído, mas tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível.

A abordagem de planejamento utilizada procurou partir do princípio de que *o futuro é incerto e resulta da construção social*, decorrente da ação dos atores sociais organizados que implementam medidas e se movem na criação das novas condições de estruturação da realidade. No entanto, a incerteza e a indeterminação diante do futuro representam um risco, mas também uma possibilidade, na medida em que constitui um devir. Como diz Guerreiro Ramos, o futuro é um “horizonte aberto de possibilidades”, pleno, portanto, de oportunidades e perspectivas, tornando o planejamento uma “aposta” no futuro (Matus, 1994).

Como um processo político, as decisões no planejamento envolveriam sempre uma escolha entre interesses e visões de mundo, tanto numa microorganização (empresa) como em macrossistemas. Mesmo no interior de uma organização empresarial, existem interesses e perspectivas em conflito e negociação, gravitando em torno de alguns grandes objetivos convergentes. Em todos os casos, portanto, *a decisão tende a refletir e a reproduzir uma determinada estrutura de poder* na organização ou sociedade; como tal, representaria uma vontade dominante ou uma *hegemonia*, entendida não como a simples imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores, com seus poderes e interesses diversificados (Buarque, 1997a).

No planejamento governamental, o Estado – ou os órgãos e as entidades públicas em diferentes instâncias e níveis de abrangência, segundo o objeto de sua responsabilidade – foi tratado como expressando um projeto de governo, dominante, em cada momento, na sociedade. O Estado – agente que planeja – não seria, contudo, um ente autônomo e desvinculado da sociedade nem um simples instrumento das

classes poderosas e dominantes, mas o representante das vontades sociais hegemônicas, o que, evidentemente, confere um peso maior nas prioridades aos segmentos e aos atores de maior destaque na estrutura de poder. O Estado não seria um ator de mesma natureza que os grupos e segmentos da sociedade, constituindo, na verdade, a *representação político-jurídica da hegemonia na sociedade*, como *cristalização e síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores* sociais e sua articulação para dominar as instâncias de poder. O Estado planejador foi tratado como a instância que expressa e sintetiza uma determinada hegemonia na sociedade, resultante do jogo dos atores sociais em conflito e cooperação, com seus diversos poderes (expressão de uma hegemonia na sociedade), uma construção dos atores que consolida e expressa uma estrutura de poder na sociedade.

Atores sociais, por outro lado, foram, normalmente, conceituados nos trabalhos como *grupos e segmentos sociais* diferenciados, que constituem conjuntos *relativamente homogêneos*, segundo sua posição na vida econômica (produção material) e na vida sociocultural (produção cultural), que, por sua prática coletiva, *constroem identidades* e espaços de influência dos seus interesses e suas visões de mundo.² Essa é, evidentemente, uma formulação abstrata de ator social que, na realidade concreta, tem formas diferenciadas de organização e representação dos seus interesses, dependendo do corte e da abrangência da delimitação dos grupos e segmentos sociais e das suas próprias alternativas organizacionais. Segundo a abordagem que diferencia ator de Estado, esse último não teria, teoricamente, vontade própria e serviria, de fato, ao projeto dominante em cada momento concreto das relações de poder na sociedade, por sua vez construído pelos atores com seus poderes diferenciados. É claro que o Estado não constitui um corpo uniforme e monolítico, com uma vontade e um projeto consistente e

² Essa separação conceitual entre “atores sociais” e “agentes públicos” pode parecer desnecessária, e vários autores trabalham indistintamente o Estado como um ator (Matus, 1993c); mas essa diferenciação é fundamental para a estruturação do trabalho técnico posterior e para a delimitação dos espaços e dos mecanismos de participação no processo de planejamento (mesmo que, na prática, em vários casos, possam ser realizadas atividades juntando atores e órgãos de governo e confrontando as visões técnicas dos agentes públicos com os interesses sociais).

presente em todas as suas partes e instâncias; contudo, organiza um *eixo dominante* do projeto de governo.

Como os objetivos e os interesses sociais são muito diferenciados, e muitas vezes conflitantes na sociedade, a definição de propósitos e metas, assim como as decisões do processo de planejamento, envolve a disputa política dos atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com seus próprios interesses, objetivos e expectativas em relação ao futuro. A estratégia que resulta do planejamento governamental não seria, portanto, a representação da visão dos técnicos – nem sempre afinada com o sistema de poder; não seria, tampouco, o consenso ou o somatório dos desejos dos atores, difícil em sociedades fragmentadas; nem, muito menos, a simples tradução da vontade completa e intocável dos poderosos. A estratégia representa, na verdade, o projeto hegemônico na sociedade, tecnicamente fundamentado e estruturado, refletindo determinada *estrutura de poder* na sociedade. No entanto, como a hegemonia não é um dado estático, mas um fato social dinâmico, o processo de planejamento constitui, ao mesmo tempo, um *continuum* de reconstrução e ordenação do jogo de poder. E, como o planejamento é uma ação sobre a sociedade para construir um futuro, pode desencadear um processo que leve a mudanças capazes de redefinir as condições hegemônicas na sociedade. Mais ainda, como um processo de decisão, o planejamento representaria um espaço privilegiado em que se (re)constrói uma hegemonia, na medida em que articula, técnica e politicamente, os atores sociais para escolhas e opções sociais. Portanto, planejar é também produzir e redefinir hegemônias que se manifestam em estratégias, prioridades e instrumentos de ação, especificamente em torno do objetivo do planejamento e das decisões (Buarque, 1997a).

Por conta disso, embora o planejamento tenha uma dupla dimensão, técnica e política, essa última não é externa e desligada da primeira, e a hegemonia ou estrutura de poder não é um processo anterior e independente, como um dado definitivo e rígido, ao qual devem servir, passivamente, a técnica e os técnicos. Embora na prática tenha funcionado muitas vezes assim, a atividade técnica no planejamento não se limitaria a dar racionalidade técnica a decisões políticas baseadas numa hegemonia pré-construída. Ao contrário, o trabalho técnico

também pode influenciar o processo político no planejamento, quando as decisões específicas ao objeto planejado reproduzem, mas também refazem, a estrutura de poder ou vontade dominante, especialmente quando abre alternativas diferenciadas para a negociação dos atores e as escolhas políticas. Esse processo contraditório de consolidação e reconstrução pode ser tão mais intenso e complexo quanto mais democrático e participativo forem o processo decisório, o sistema e a estrutura do Estado e a organização da sociedade durante o planejamento. Essa capacidade de influência do processo técnico nas decisões também pode ser muito diferenciada, de acordo com o objeto do planejamento, sua abrangência, dimensão e amplitude.

Essa abordagem trata, evidentemente, das *decisões reais e efetivas* tomadas pela sociedade e suas instâncias de formulação – definindo as prioridades, os instrumentos e os destinos de uma sociedade – e não apenas da elaboração formal e discursiva de planos e documentos referenciais, os planos-livro de que fala Carlos Matus. O plano, quando politicamente sustentável, é apenas um estágio do processo de planejamento e um instrumento, pode-se dizer, literário das reais escolhas e decisões efetivas, por meio do qual podem ser organizadas e articuladas as ações, como um catalisador de agentes e instrumentos de intervenção.

O plano é, ao mesmo tempo, um *instrumento de negociação* (durante a fase de elaboração e depois) e de aglutinação política dos atores, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e dos compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento e conferem transparência às opções e às decisões. Documento que sintetiza e expressa as decisões e escolhas políticas, o plano não pode ser uma simples carta de intenções ou a reprodução dos desejos dos atores, nem o somatório de compromissos e proposições dispersas, que agrade a todos os segmentos e não tenha viabilidade e sustentação política; deve ser, antes de tudo, o referencial que, ao mesmo tempo, expressa a vontade dominante, construída durante a sua elaboração, e contribui para a articulação das ações e dos instrumentos dos diversos agentes públicos comprometidos com o objeto de planejamento.

2. Desafios técnicos e metodológicos³

Tanto o conceito de desenvolvimento sustentável como a concepção de planejamento foram apresentados, até agora, com um tratamento e uma análise bastante teóricos e relativamente abstratos, procurando construir um referencial analítico do trabalho. A passagem desse enfoque teórico para a metodologia – que permita operacionalizar os conceitos – criou alguns problemas e grandes desafios técnicos, enfrentados nas diversas experiências, com sucessos e limitações. As dificuldades surgem, em primeiro lugar, da necessidade de tradução dos conceitos em instrumentos concretos de interpretação da realidade e formulação de estratégias; e, em segundo lugar, da tentativa de articulação dos dois pilares teóricos – o conceito de desenvolvimento e a concepção de planejamento – com base em um referencial metodológico, especialmente nos instrumentos e nos recursos técnicos de planejamento.

O primeiro desafio reside, de imediato, na complexidade que o enfoque de desenvolvimento sustentável confere aos objetos de planejamento, tratando com sistemas abertos com múltiplas determinações e com relações de intercâmbio e impactos cruzados, diferenciados de acordo com as condições concretas de cada realidade. Essa abordagem parecia demandar uma reformulação dos procedimentos e dos instrumentos técnicos e da própria organização do trabalho, remetendo para a necessidade de um tratamento multidisciplinar. Enquanto o planejamento se limitava a um enfoque econômico, ao qual correspondia uma disciplina científica, o tratamento e os instrumentos metodológicos eram bem mais simples e operacionais. Mas estes não são adequados a um processo mais abrangente que, além do componente econômico, deve levar em consideração as condições sociais e ambientais.

³ Parte deste item está baseada em Sérgio C. Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável*, Recife, IICA, 1995 (mimeo.). Trabalho elaborado após algumas das experiências e utilizado como material didático para treinamento das equipes estaduais (especialmente no Estado do Rio Grande do Norte).

Para organizar o planejamento com um enfoque multidisciplinar, a alternativa normalmente utilizada tem sido a estruturação da análise, do tratamento técnico e da tomada de decisões por dimensões, entendidas como grandes cortes analíticos em que se diferencia a realidade. De acordo com essa orientação, a realidade pode ser desagregada em um conjunto de componentes (subsistemas) ou dimensões que representam os elementos centrais do desenvolvimento sustentável e correspondem às suas disciplinas científicas; com pequenas diferenças de desagregação, podem ser trabalhados os aspectos econômicos, sociais, ambientais, institucionais, políticos, tecnológicos, etc.

Quando se trata de cruzar e interagir diversas dimensões, cada uma com suas características e dinâmicas próprias, estudadas e interpretadas por disciplinas científicas e teorias respectivas, crescem, sobremaneira, o esforço técnico e as demandas de novos instrumentos para o tratamento e a definição de prioridades, incluindo o processo decisório do planejamento. Mais ainda quando as características diferenciadas das dimensões levam a ritmos de maturação e mudança diferenciados no tempo, o que demanda uma interpretação temporal das interações entre os subsistemas do sistema objeto de planejamento. Com efeito, resultados econômicos de curto prazo podem gerar impactos sobre o meio ambiente que, não obstante, só devem evidenciar-se num prazo mais longo, devendo ser antecipado e estimado para orientar as decisões no terreno econômico. No sentido contrário, processos de alteração do meio ambiente natural, que adquirem maturidade lentamente, podem ter implicações no médio e longo prazos sobre o desempenho da economia. Essa temporalidade diversa nos prazos de maturação e mudança das dimensões deve ser rigorosamente interpretada no processo de análise e formulação de estratégias, de modo a instrumentalizar as decisões.

Como consequência da amplitude do enfoque e da multidisciplinaridade da abordagem, o planejamento do desenvolvimento sustentável gera uma demanda elevada das instituições públicas e da sociedade, especialmente das instâncias comprometidas com o trabalho técnico e com o processo decisório. As instituições devem passar por mudanças de perfil e de estrutura para se adaptarem aos novos postulados do planejamento e do desenvolvimento, promovendo, sobretudo, uma

reorientação e um reforço técnico dos seus recursos humanos para lidar com os novos desafios técnicos e analíticos.

O recorte da realidade por dimensão tem uma grande vantagem: simplifica, parcialmente, a amplitude do objeto e assegura que os elementos centrais do desenvolvimento sustentável sejam tratados de forma semelhante e com o mesmo grau de detalhamento e aprofundamento técnico. Mas essa redução da complexidade para formas mais operacionais e consistentes com as disciplinas científicas abre um segundo desafio, na medida em que, em um primeiro momento, parece ser o oposto da abordagem holística, fundamental para o desenvolvimento sustentável. Como conciliar a estruturação do objeto por dimensões com a visão holística?

A alternativa a essa aparente contradição pode ser criada com o *tratamento sistêmico* do objeto, entendendo as dimensões como subsistemas em interação, e cuja síntese se manifesta na totalidade do sistema objeto de planejamento. Como todo corte analítico, apesar de necessário para tratamento técnico detalhado e aprofundado, constitui uma simplificação da realidade e corre o risco de uma visão segmentada. Para assegurar a integração e o enfoque holístico, deve ser combinado o tratamento por dimensões com a análise das interações e articulações das mesmas (com seus ritmos e características próprias), tratando a realidade como uma unidade de múltiplas dimensões e determinações. O processo de planejamento deve, assim, envolver técnicos e especialistas em diversas disciplinas, com suas teorias e metodologias específicas, procurando confrontar e cruzar as percepções, os métodos e as conclusões diversificadas, e cotejando os impactos das definições para as dimensões, calibrando as escolhas que otimizem os resultados sínteses.

Além do corte analítico por dimensões, o trabalho técnico deveria ser cruzado por duas abordagens complementares, que devem passar as dimensões, observando seu comportamento específico e global. Primeiro, uma *abordagem temporal*, analisando de que modo e em que ritmos as dimensões maturam no tempo e trocam intercâmbios e influências mútuas, atuais e futuras. Segundo, uma *abordagem espacial*, procurando compreender o intercâmbio de *inputs* e *outputs* que a realidade objeto de planejamento e suas diversas dimensões tendem a

manter com o contexto, seja recebendo impactos, seja gerando efeitos externos (articulação entre o global e o local). No final das contas, trata-se de uma outra forma de interpretação sistêmica, situando o objeto no seu contexto mais amplo, do qual é um subsistema. Assim, o planejamento de uma determinada microrregião permite observá-la como o resultado das interações dos seus subsistemas e, ao mesmo tempo, das suas interações com o contexto.

Dificuldade corrente de todo planejamento, a relação entre a análise e a elaboração *técnica*, por um lado, e o processo *político* de decisões e escolhas, por outro, constituem um desafio importante para o planejamento do desenvolvimento sustentável. Como articular e confrontar a *lógica política* e a *racionalidade técnica* – comuns a qualquer atividade de planejamento quando se trabalha com a abordagem holística, que se estrutura em múltiplas dimensões, e se incorpora uma visão temporal, com preocupações de longo prazo? A compreensão das restrições e dos limites estruturais de longo prazo e dos diversos ritmos de maturação das dimensões entra, naturalmente, na interpretação técnica e na análise das interações entre as variáveis, para orientar as escolhas políticas da sociedade. Estas tendem, muitas vezes, a sofrer uma forte pressão dos interesses e dos desejos de curto prazo, refletindo a visão e as expectativas dos atores sociais.

Como as decisões são sempre políticas, no final das contas podem prevalecer interesses inconsistentes com as possibilidades concretas de sustentabilidade do desenvolvimento, mesmo que tenham sido tratados adequadamente no terreno técnico. O trabalho técnico deve, contudo, gerar os elementos informacionais e oferecer o suporte racional e analítico para que os atores sociais possam escolher melhor as alternativas, conscientes das implicações de cada trajetória. Dessa forma, com o conhecimento, os técnicos podem influenciar nas formulações políticas, procurando introduzir visões de longo prazo e de trocas de *inputs* e *outputs* das dimensões em um debate informado dos atores.

A participação da sociedade, objetivo e meio do planejamento do desenvolvimento sustentável, gera, por outro lado, alguns desafios importantes a serem enfrentados pelos instrumentos e pelos mecanismos de envolvimento dos atores sociais. A nova proposta de desenvolvimento deve levar a uma nova abordagem dos atores, tanto pela

diversidade de interesses e cortes envolvidos nas decisões como no horizonte temporal orientado para as “gerações futuras”. Como o planejamento é um processo de decisão que expressa os interesses e a estrutura de poder prevalecente na sociedade, deve representar escolhas feitas em cada momento presente sobre processos que impactam o futuro. No entanto, como o desenvolvimento sustentável deve atender também aos interesses das gerações futuras, com uma visão de longo prazo, estas gerações deveriam estar, de alguma forma, presentes no jogo político contemporâneo, influenciando nas escolhas. Essa é, evidentemente, uma abstração, uma vez que as chamadas gerações futuras não existem no presente ou não têm qualquer envolvimento direto no processo decisório, a não ser por intermédio daqueles, que serão dos seus antepassados, que participam das negociações e das escolhas políticas atuais. Ocorre que, em cada sociedade, de acordo com seus padrões culturais e sua percepção com relação ao presente e ao futuro, o peso dos interesses de curto e longo prazos pode ser muito diversificado.

A “representação dos interesses” das gerações futuras no processo decisório ocorre pela via da *solidariedade* e da *ética*, internalizando nas decisões as preocupações dos atores sociais com seus filhos e netos e incorporando uma visão histórica da vida social. Por meio da sociedade, da ética e da visão histórica, as gerações futuras tornam-se presentes nas escolhas dos atores sociais contemporâneos. Mas o peso dos interesses imediatos e a falta de informação e conhecimento com relação ao seus impactos sobre as perspectivas do futuro podem levar a moderar ou a ignorar os “interesses” abstratos e as imprecisões das gerações futuras. A compreensão antecipada da articulação das dimensões e dos desdobramentos, no tempo e no espaço, das diversas decisões nos diferentes segmentos constitui uma importante informação sobre o futuro. Essa informação entra no planejamento como um referencial para os atores definirem as trocas de bem-estar imediato por condições mais ou menos favoráveis para as gerações futuras. Com a consciência desses desdobramentos e do que cada decisão do presente poderá deixar de herança para as gerações futuras, os atores sociais podem fazer as escolhas e confrontar os interesses. Em todo caso, a chamada “preferência pelo curto prazo”, destacada nas sociedades com elevado grau de pobreza e desigualdade social, pode reduzir a

solidariedade intergerações, reforçando os interesses e as demandas dos atores contemporâneos.

A definição dos atores sociais envolvidos no processo deve ser reformulada também devido à amplitude das dimensões e à diversidade dos interesses envolvidos no desenvolvimento sustentável. Dependendo da delimitação das dimensões, pode haver uma multiplicidade de papéis e de estruturação dos grupos sociais a elas vinculados, redefinindo o conceito e a forma do sujeito coletivo. A dimensão ambiental, por exemplo, tende a apresentar um corte diagonal na estrutura convencional de atores sociais decorrente da posição dos grupos sociais diferenciados na economia e na organização social. Nesses casos, sujeitos coletivos podem ser divididos, muitas vezes, entre o interesse específico de grupo (coletivo) e o interesse dos seus membros, como cidadãos.

Por exemplo, um empresário, como grupo social com interesse na acumulação, pode preferir a redução dos custos ambientais no processo produtivo para melhorar suas condições de rentabilidade; mas, ao mesmo tempo, o seu interesse individual, como cidadão, ressalta a necessidade da qualidade do meio ambiente, como componente central da qualidade de vida, para ele e seus descendentes. Como resultado, não será estranho que venha a participar ou a apoiar movimentos ambientalistas que constituem atores sociais com aderência à dimensão ambiental. O mesmo raciocínio pode ser feito para trabalhadores que, como grupo social, estão preocupados com o emprego e com a distribuição de riquezas e que podem posicionar-se contrários aos aspectos de conservação ambiental, quando esses possam criar obstáculos ao crescimento econômico e, portanto, ao emprego. Mas o mesmo trabalhador pode envolver-se com movimentos de direitos humanos que também tendem a representar um corte diagonal da estrutura social.

Para equacionar e solucionar parte dos desafios e das dificuldades do planejamento do desenvolvimento sustentável, foi estruturado um processo de trabalho, procurando manter a coerência com os conceitos e, na medida do possível, operacionalizar e sistematizar as atividades técnicas e políticas.

3. Processo de trabalho

De acordo com a concepção de planejamento e o conceito de desenvolvimento sustentável, e procurando criar formas e caminhos operacionais para a elaboração de planos e estratégias regionais, estaduais e microrregionais, pode ser definido um processo de trabalho que detalhe os procedimentos e as atividades seqüenciadas e as técnicas de produção e deliberação.⁴ De um modo geral, o processo de trabalho estrutura-se em quatro postulados centrais:

- ⇒ *Articulação do processo técnico e político* – o trabalho deveria ser organizado de modo a combinar o esforço de apreensão da realidade e formulação técnica com o processo de participação e negociação dos atores sociais em torno das prioridades estratégicas para o desenvolvimento sustentável. Desse ponto de vista, correriam paralelamente à manifestação dos atores – como processo político de formulação de interesses – e ao trabalho técnico de sistematização e tratamento de informações sobre o objeto do planejamento. O *processo participativo*, definido como a base na metodologia – tanto pelo que encerra de comprometimento dos atores com o produto como pelo enriquecimento do trabalho técnico com a articulação dos interesses e das expectativas da sociedade –, estrutura a forma política das escolhas da sociedade.
- ⇒ *Combinação de processo e produto* – o componente central do planejamento deveria ser o processo de organização dos atores sociais e de articulação institucional em torno dos propósitos de formulação e delimitação de prio-

⁴ Vale lembrar que o processo de planejamento referido nesse trabalho trata apenas da etapa de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento, deixando de considerar a etapa de implementação (execução) e acompanhamento dos mesmos. Em todo caso, durante todo o tempo, houve uma clara orientação para a formulação, no processo de planejamento, de modelos de gestão que organizassem as instituições públicas e privadas para a execução e o acompanhamento dos planos.

ridades estratégicas que estruturem a ação convergente. Nesse sentido, antes de tudo, o planejamento deve ser entendido como um processo permanente e continuado de formulação, decisão, execução e avaliação, capaz de *mobilizar as energias sociais como força criativa da sociedade*. O produto, sob a forma de planos e documentos, que expressa, literariamente, o processo e os elementos organizadores da ação, deverá constituir, contudo, um resultado importante do planejamento. Assim, se não cabe uma supervalorização do plano, como se fosse o próprio planejamento, não parece também pertinente minimizar a sua importância e o seu papel no processo geral de planejamento.

- ⇒ *Abordagem sistêmica* – tanto no processo técnico como na negociação política deveria ser feita uma apreensão da realidade complexa como uma totalidade formada por subsistemas integrados, a partir do corte em grandes dimensões, especialmente destacando as dimensões *econômica, sociocultural, ambiental, tecnológica e político-institucional*. Esse sistema-objeto complexo tende a inserir-se, por sua vez, em um sistema mais amplo – do qual constitui um subsistema em estreita interação, trocando restrições, influências e constrangimentos (*constraints*) – representado pelo contexto global da realidade planejada.
- ⇒ *Visão estratégica* – o trabalho parte, normalmente, de uma visão estratégica, focando no *longo prazo* – o futuro que orienta o presente –, *delimitando as circunstâncias* – que definem os limites e as possibilidades da intervenção – restrições de meios e instrumentos e, portanto, com uma clara preocupação com *a seletividade e a hierarquização das ações*. Por outro lado, com o enfoque estratégico, trata-se de *concentrar as ações sobre os fatores estruturadores do estilo de desenvolvimento*, evitando cair na armadilha das emergências e das necessidades imediatas e de curto prazo que, muitas vezes, terminam por conservar

os modelos insustentáveis de organização da economia e da sociedade.

Com esses postulados e procurando combinar a visão *holística* com o tratamento de dimensões, foi organizado o processo de trabalho articulando e integrando duas abordagens convergentes e complementares, ambas incorporando o tratamento técnico e as formas de consulta e envolvimento da sociedade: uma *abordagem agregada*, que procura analisar a totalidade de forma global (sem segmentação analítica *a priori*) e uma *abordagem por dimensões*, que inicia o processo de análise e discussão por grandes dimensões da realidade objeto de planejamento. Essa dupla abordagem permite combinar o *processo descendente* – do geral para o particular, definindo as grandes opções de desenvolvimento que orientam as ações específicas – com o *processo ascendente* – do particular (dimensões) para o geral, indicando as demandas e as necessidades próprias de cada componente.⁵

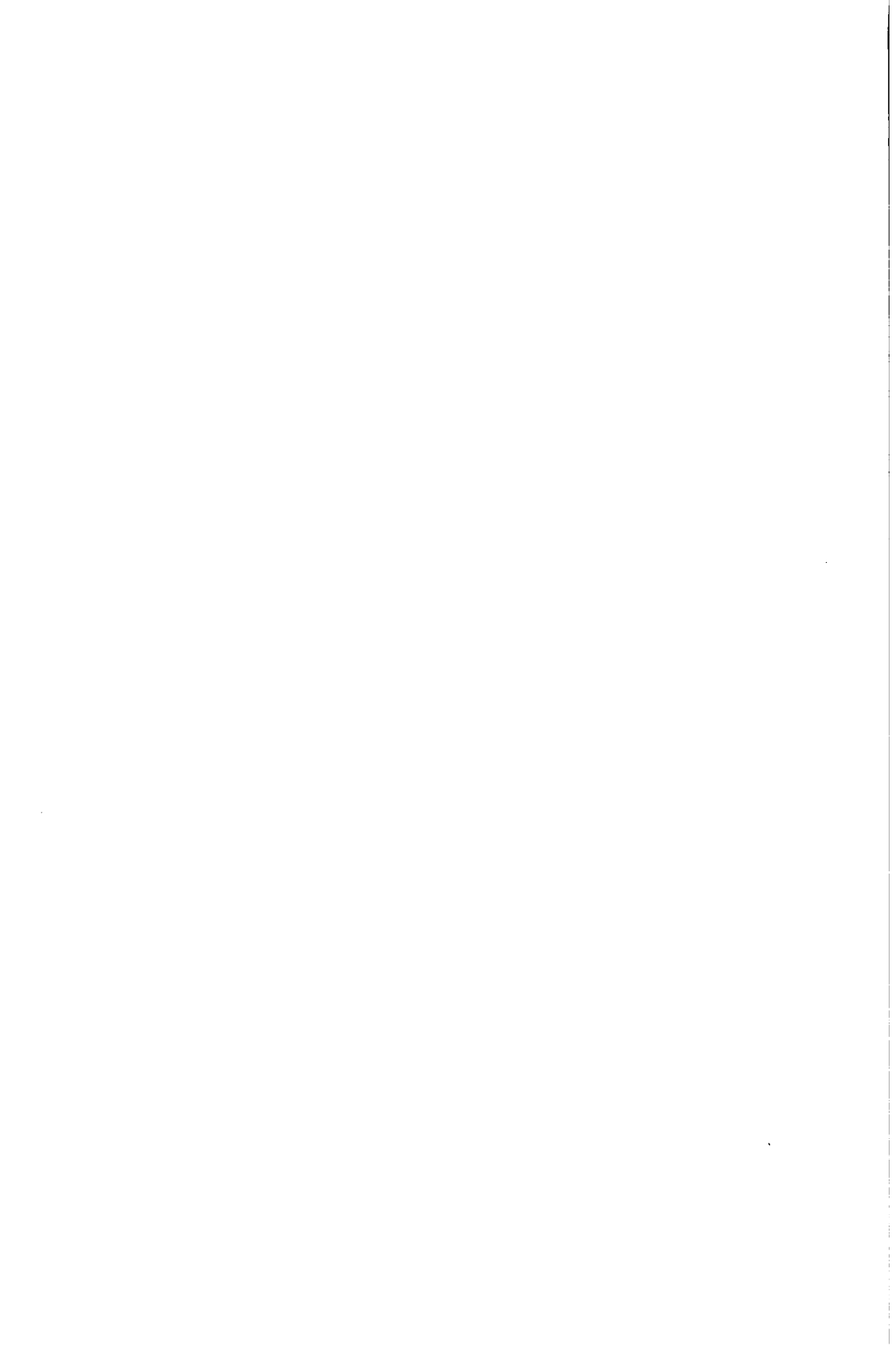
As abordagens correriam de forma mais ou menos paralela no tempo, sempre procurando convergir para uma análise de consistência, a partir da qual se definem as prioridades estratégicas e as bases para o detalhamento de programas e políticas por grandes dimensões. As duas abordagens geram caminhos diferentes, embora com elementos comuns que podem ser confrontados na fase posterior de convergência e consistência. A abordagem agregada analisa o objeto de forma global e procura compreender os condicionantes do contexto, identificando as *oportunidades e as ameaças exógenas* e as *potencialidades e os estrangulamentos endógenos*, de cujo confronto definem as grandes prioridades e as *opções estratégicas*. Dependendo da abrangência do objeto pode ser importante construir cenários futuros, tanto do contexto como da própria realidade estudada. A abordagem por dimensão limita-se à análise endógena e procura compreender os problemas e as potencialidades, a partir das quais se estruturam as iniciativas e as ações

⁵ Para maiores detalhes, ver Sérgio C. Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável – Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*, Recife, IICA-INCRA, nov. 1997 (mimeo.).

necessárias ao desenvolvimento, contribuindo para a definição dos programas.

Para a realização dessas atividades – *consulta à sociedade, processamento e organização das informações, análise de consistência técnica e apoio às escolhas e definição de prioridades* –, foram utilizados vários recursos técnicos. Algumas das técnicas utilizadas foram desenvolvidas, aprimoradas ou adaptadas nas experiências de planejamento aqui analisadas. De forma muito sintética, algumas das técnicas – como as *Oficinas de Trabalho* com atores e instituições, a *Técnica “Delfos Político”* de consulta à sociedade, a *Metodologia e as Técnicas de Cenários*, a *Matriz de Planejamento*, entre outras⁶ – vão ser apresentadas e explicadas no decorrer da exposição sobre as diferentes experiências e suas metodologias e os instrumentos técnicos.

⁶ Não parece pertinente detalhar as técnicas neste trabalho. Os que tiverem interesses específicos podem encontrar maiores detalhes em Sérgio C. Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável*, Recife, IICA, 1995 (mimeo.), publicado em espanhol pelo IICA com o título *Desarrollo sostenible – metodología de planeamiento (Experiencias del Nordeste de Brasil)*, San José da Costa Rica, BMZ/GTZ-IICA, 1997



CAPÍTULO 4

EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE

Entre as experiências de planejamento, analisadas neste livro, que utilizam o enfoque de desenvolvimento sustentável, apenas uma – o *Projeto Áridas* – teve uma amplitude macrorregional, procurando elaborar uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste. Os outros planos ou estratégias de desenvolvimento concentraram-se em cinco estados da região – *Ceará, Bahia, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte* – e seis sub-regiões de alguns destes estados – *Zona da Mata de Pernambuco, Sertão da Bahia, Sertão de Pernambuco, Zona Litoral-Mata da Paraíba, Sertão da Paraíba e Agreste-Brejo da Paraíba* (ver mapa 3). Dos trabalhos com abrangência sub-regional, a estratégia de desenvolvimento da Zona da Mata de Pernambuco não foi um detalhamento do plano estadual, tendo sido elaborada bem antes da formulação da estratégia pernambucana.²⁶ O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano – Projeto Sertão Forte foi elaborado praticamente ao mesmo tempo e de forma paralela ao plano estadual baiano. Os planos e as estratégias referidos acima foram elaborados no período de 1993 a 1997 e contaram com a participação dos autores (na qualidade de consultores do IICA) – com diferentes níveis de envolvimento e comprometimento técnico – prestando assistência

²⁶ A elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco foi realizada entre setembro de 1993 e janeiro de 1994, bem antes, portanto, da Estratégia de Desenvolvimento Estadual e mesmo um pouco antes da elaboração e da conclusão do Áridas regional.

técnica aos governos e, em alguns casos, ajudando diretamente na elaboração dos trabalhos.²⁷

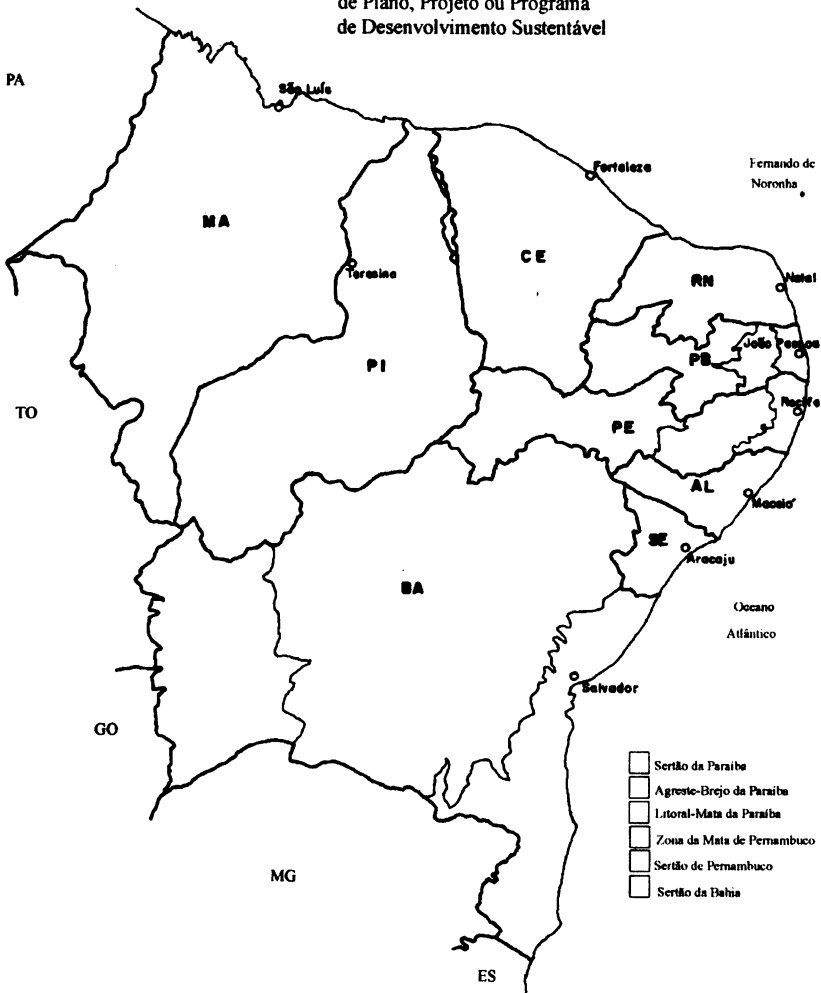
Este capítulo procura apresentar uma síntese das citadas experiências, expostas seguindo a abrangência espacial do trabalho – regional, estaduais e sub-regionais – mesmo que não tenham, necessariamente, uma ordem cronológica de produção técnica das estratégias e dos planos. Apenas no interior de cada um dos conjuntos espaciais – regional, estaduais e sub-regionais – a exposição procurou acompanhar a cronologia da produção: estados: Ceará, Bahia, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte; e sub-regiões: Zona da Mata de Pernambuco, Sertão de Pernambuco, Zona Litoral-Mata da Paraíba, Sertão da Paraíba e Agreste-Brejo da Paraíba.

Os diversos trabalhos estão apresentados, de forma desagregada, em quatro grandes blocos: o *contexto* em que foram concebidos e produzidos os planos ou estratégias; a *metodologia* utilizada nos trabalhos; o *produto* gerado pelos trabalhos nos diversos objetos de planejamento; e os *desdobramentos* do trabalho. Foi feita a opção de apresentar cada experiência de forma completa, de modo a permitir ao leitor um conhecimento integral dos seus conteúdos básicos, mesmo quando forem inevitáveis algumas repetições, na medida em que existem muitas semelhanças de enfoque. Em todo caso, se o leitor não quiser acompanhar as especificidades de cada experiência, pode passar diretamente ao capítulo 5, que se dedica a uma análise comparativa das mesmas, ressaltando as principais contribuições de cada uma, suas convergências e diferenças básicas.

²⁷ Como os autores não participaram da experiência do Ceará, sua análise foi realizada pelo professor Jair do Amaral Filho, da Universidade Federal do Ceará, que contribuiu, também, para o aprimoramento e o enriquecimento dos capítulos 5 e 6, dedicados à análise comparativa das experiências e às lições e conclusões.

Mapa 3

Nordeste do Brasil: Sub-regiões com Proposta de Plano, Projeto ou Programa de Desenvolvimento Sustentável



1. Projeto Áridas

O Projeto Áridas foi um esforço de planificação que integrou os diversos estados do Nordeste na elaboração de uma proposta de Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para a região, apoiado por entidades federais e financiado pelos governos estaduais do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, quase todos utilizando recursos do segmento de estudos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste – PAPP, oriundos de financiamento do Banco Mundial. Para a sua execução, o Projeto Áridas contou com o apoio decisivo da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN/PR e com a cooperação técnica e institucional do IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, que mobilizou um grande número de técnicos e profissionais para os estudos e as reuniões de trabalho, sob a coordenação técnica geral de Antônio Rocha Magalhães e Ricardo Lima, tendo contado com a participação da Fundação Esquel na montagem e na negociação do projeto.

O Projeto Áridas concluiu a produção de um documento técnico de estratégia no final de 1994²⁸ – documento preliminar que procurou submeter à crítica e à reflexão em seminário internacional – e gerou uma grande massa de estudos globais e setoriais sobre a realidade do Nordeste, detalhados para vários estados da região. A negociação para a montagem e a implementação da proposta levou dois anos, consolidando a participação dos governos estaduais – tanto no financiamento como no suporte técnico ao trabalho –, embora não tenha conseguido envolver a SUDENE no processo (principal órgão de planejamento do Nordeste).

Contexto

Depois de várias décadas de política regional e atuação da SUDENE no Nordeste, a região mantinha ainda uma grande defasagem no nível de seu desenvolvimento, quando comparado ao nacional, e

²⁸ SEPLAN-PR – *Projeto Áridas. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*, Brasília, SEPLAN-PR, dez. 1994 (versão preliminar).

continuava sendo uma das mais pobres e atrasadas áreas do Brasil. Além disso, o histórico problema da seca e da estiagem periódica continuava comprometendo o desenvolvimento e a qualidade de vida da população do seu espaço semi-árido. Na primeira metade da década de 1990, parecia enunciar-se uma tendência de reconcentração da economia brasileira, como resultado dos novos padrões de competitividade e desenvolvimento, combinada com a crescente ausência de políticas federais de desenvolvimento regional.

Nesse quadro de esgotamento das políticas regionais, dois eventos fundamentais ocorrem no Brasil com grande impacto nos meios intelectuais e políticos, que preparam mudanças importantes nas concepções de desenvolvimento: a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-áridas – ICID, realizada em Fortaleza, no início de 1992, e coordenada pela Fundação Esquel como preparação para a ECO 92, trazendo o tema do semi-árido e da desertificação para o debate mundial; e a Conferência Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro, em meados de 1992. Esse ambiente de reflexão sobre alternativas de desenvolvimento leva a Fundação Esquel e o IICA a formularem e a negociarem o projeto de elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, adotando os novos conceitos de desenvolvimento e inspirando-se em experiência norte-americana.²⁹

O Projeto Áridas nasceu diretamente de uma recomendação da ICID que, no documento final, afirmava:

O desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável das regiões semi-áridas deve ser perseguido como aspiração maior. O desenvolvimento sustentável deve ser entendido, nesses termos, como distribuição equitativa da riqueza e do acesso aos recursos naturais, respeito à diversidade local e capacidade adaptativa da escala das atividades humanas para torná-las compatíveis com o re-

²⁹ Os promotores do trabalho pensaram, inicialmente, em adaptar metodologia que tinha sido utilizada nos Estados Unidos – Projeto MINK –, considerada, depois, pouco apropriada, porque era muito exigente em modelagem, fora desenvolvida para um contexto bastante diferente da região Nordeste e orientava-se mais para a quantificação de impactos de fenômenos climáticos que, propriamente, para o planejamento do desenvolvimento. Para maiores detalhes, ver a respeito N. Rosemberg e R. Crosson, 1991.

gime ecológico, levando-se em consideração as necessidades das gerações presentes e futuras e a manutenção e o crescimento da produtividade a longo prazo (ICID, 1992).

As preocupações com o atraso e a pobreza do Nordeste e a incorporação da ótica de sustentabilidade do desenvolvimento, especialmente como resultado das incertezas no terreno climático, vêm ao encontro da postura do Banco Mundial na época – como de quase todas as organizações multilaterais –, apoiando o financiamento de projetos de combate à pobreza e de conservação ambiental. Assim, o ambiente político e social no Nordeste, naquela primeira metade da década, combinava uma inquietação com a tendência de provável reconcentração do desenvolvimento nacional no Sul-Sudeste e com o retorno à ampliação das desigualdades regionais, com as novas vertentes do pensamento desenvolvimentista, sintetizada no conceito de desenvolvimento sustentável.

Depois da ICID, a Fundação Esquel inicia um trabalho de negociação e montagem das parcerias, ao mesmo tempo em que elabora os Termos de Referência em discussão e articulação com as instituições e os governos estaduais. Esse trabalho, que se estende por quase dois anos, conta com o suporte inicial dos governos do Ceará e da Bahia, do IICA, do Banco do Nordeste, do Ministério de Ciência e Tecnologia, da EMBRAPA, do Banco Mundial e do HARC – Houston Advanced Research Center, aos quais foram incorporando-se novos participantes.

Em certa medida, guardadas as proporções e consideradas as circunstâncias históricas, o Áridas tenta recuperar, em outro contexto e condições, e mais de 35 anos depois, a visão estratégica e abrangente do GTDN, definindo grandes diretrizes e políticas de desenvolvimento para o Nordeste.

Do ponto de vista político, no entanto, o momento da elaboração do Projeto Áridas tem um componente relativamente complicado, por coincidir com o último ano do mandato dos principais patrocinadores, tanto no nível estadual como no federal. Com efeito, o documento da estratégia do Projeto Áridas foi concluído praticamente nas vésperas da mudança dos novos dirigentes políticos no Executivo em Brasília e nos estados. A descontinuidade política no governo federal dificultou a implementação das propostas do Áridas. Isso foi parcialmente con-

trabalhado pela decisão de alguns estados da região de formularem planos de desenvolvimento estadual com base no conceito principal do Áridas: o desenvolvimento sustentável.

Metodologia

O Projeto Áridas buscava, como um dos seus propósitos, segundo os seus Termos de Referência:

...contribuir para a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável no planejamento e na prática do desenvolvimento regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades na distribuição de renda, aumentar o emprego produtivo e erradicar a pobreza absoluta” (Magalhães, Bezerra Neto e Panagides, 1994, s. p.).³⁰

Essa contribuição deveria manifestar-se, diretamente, na elaboração de uma “proposta de estratégia, políticas, programas prioritários, metodologia de planejamento e modelo de gestão, visando ao desenvolvimento sustentável da região Nordeste e considerando como áreas de eleição a zona rural e o espaço semi-árido (Magalhães, Bezerra Neto e Panagides, 1994, s. p.).

O projeto procura formular um conceito de desenvolvimento sustentável como referência para o trabalho, simplificando as definições complexas e de difícil aplicação prática e apreensão pelos agentes decisórios. Dessa forma, inspirado na expressão francesa para desenvolvimento sustentável – desenvolvimento durável (*développement durable*), adotou que a “idéia central no conceito de desenvolvimento sustentável é a de permanência, de durabilidade dos resultados. Sua capacidade de sustentar-se ao longo do tempo, de não se autodestruir, de continuar produtivo” (Magalhães, Bezerra Neto e Panagides, 1994, p. 31).

De posse dessa definição simples, que pode estar presente na cabeça do planejador ou do tomador de decisões durante o processo de planejamento – por exemplo, quando da decisão sobre um determinado programa ou projeto se pode perguntar se os seus resultados poderão ser duráveis ou não –, é então possível inserir elementos mais complexos,

³⁰ O texto citado apresenta os Termos de Referência do Projeto Áridas, elaborados pelos autores.

como a questão da equidade intra e intergeracional, a visão de longo prazo, o processo participativo. Com efeito, apesar de partir de uma formulação muito geral, o Projeto Áridas manifesta preocupação com a interação das diversas dimensões, embora prefira não aprofundar, antecipadamente, uma base teórica geral para os estudos técnicos, deixando que cada estudo adotasse as metodologias específicas existentes na literatura para o seu campo de trabalho ou disciplina científica (Magalhães, Bezerra Neto e Panagides, 1994).³¹

A concepção de desenvolvimento sustentável do Projeto Áridas é expressa, com mais detalhes, nos documentos produzidos dentro do projeto e, principalmente, no documento final da Estratégia. Segundo esse documento, desenvolvimento sustentável seria uma busca de conciliação do crescimento econômico com a conservação do meio ambiente natural, de modo a assegurar permanência e a continuidade. O desenvolvimento sustentável demanda a permanência e continuidade das políticas e dos processos econômicos, sociais e ambientais, numa visão intertemporal do progresso humano,

...com significado tanto pragmático como altruísta: o de assegurar às atuais e futuras gerações a base de recursos naturais necessária a seu bem-estar (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

Mas, continua o documento, a concepção de desenvolvimento sustentável não pode ficar limitada à dimensão geoambiental, devendo ser ampliada para expressar um processo global, incorporando três outras dimensões: a dimensão econômico-social, a científico-tecnológica e a político-institucional, todas elas consideradas dinamicamente e articuladas de forma a gerar sinergias.

Em síntese, na concepção do Áridas, desenvolvimento sustentável é o processo de crescimento econômico acelerado e contínuo, socialmente inclusivo e equitativamente distribuído, com o domínio e a permanente atualização do conhecimento e sua aplicação em toda a gama das atividades humanas, e ainda a consolidação do sistema político-representativo que confira permanência e consistência a processo

³¹ Em todo caso, como será referido adiante, os Termos de Referência definiam que “todos os estudos, dos mais simples aos mais complexos, deveriam seguir o mesmo arcabouço geral, identificando sete tarefas comuns aos trabalhos técnicos”.

ordenado de decisões e ações capazes de garantir o desenvolvimento sustentável, e, finalmente, promovendo os mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade naquele processo, inculcindo-lhe legitimidade e promovendo a cidadania (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

Analisando a evolução histórica das concepções de desenvolvimento dominantes nas últimas décadas, com base na qual avança na formulação de uma visão contemporânea de desenvolvimento sustentável, o documento afirma que, durante os anos 1970, se formou uma tendência a entender o

...desenvolvimento como um processo global, envolvendo múltiplas e complexas relações entre pelo menos três de suas dimensões: a econômica, a social e a política. Em consequência, passou-se a admitir que são pelo menos três seus objetivos: a eficiência econômica, a equidade social e a liberdade política. Em inícios dos anos 1980, cristaliza-se a percepção dos grandes avanços obtidos pelo conhecimento, com o domínio e a aplicação, na economia e, em geral, na sociedade, de novas tecnologias, em particular a eletroeletrônica e a teleinformática, bem como de novos métodos de gestão e de organização produtiva e social (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

Com o agravamento dos problemas ambientais em todo o mundo e a formação de uma consciência ambientalista, afirma o documento,

...ganha espaço na agenda internacional a questão do meio ambiente, em particular os conflitos, atuais ou potenciais, entre a expansão da economia e a preservação da natureza. Evoluiu na direção de posturas mais equilibradas, seja a partir do documento *Nosso futuro comum*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), seja, principalmente, com a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), de que resultou a Agenda 21 (SEPLAN-PR, Projeto Áridas, 1994).

A metodologia de trabalho do Projeto Áridas, segundo o definido nos Termos de Referência, procurou responder a vários desafios criados pelo conceito de desenvolvimento sustentável, entre os quais destaca:

- ⇒ como conciliar a visão holística do desenvolvimento sustentável com a natureza fragmentada do conhecimento setorial;
- ⇒ como conciliar o trabalho técnico com o trabalho participativo;
- ⇒ como incorporar a idéia de futuro (e de gerações futuras);
- ⇒ como tratar a questão da representatividade *versus* manejabilidade no processo participativo.

Na organização do processo de trabalho do projeto, foi montado um amplo sistema de articulação institucional e realizado um processo de consulta à sociedade em torno do futuro desejado pelo e para o Nordeste, procurando construir os espaços de participação no planejamento. O modelo político-institucional foi estruturado em dois conselhos formados por instituições públicas – o *Conselho Superior* e o *Conselho Regional* –, ambos sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República. O Conselho Superior tinha um *status* político e foi formado por instâncias federais, secretários executivos de ministérios importantes para o Nordeste, instituições de estudos e planejamento e de interesse para o desenvolvimento regional e sustentável, como o IBAMA, a SUDENE e o BNB, órgãos e empresas públicas atuantes no Nordeste, além de uma representação da Fundação Esquel. No âmbito regional, estava contemplada a criação de um Conselho Regional com representações dos estados – secretarias de planejamento e coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP – e órgãos federais atuantes na região nordestina – SUDENE e BNB, da SEPLAN-PR, do IPEA, da EMBRAPA, da CODEVASF, Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional, além do coordenador-geral do Projeto Áridas.

A parte executiva do projeto foi realizada por um *Comitê Técnico*, responsável pela produção efetiva dos estudos e pela formulação técnica da estratégia, formando uma estrutura de produção coordenada por um coordenador-geral e desagregada em sete grupos de trabalho, responsáveis por diferentes dimensões ou segmentos da realidade, nomeadamente:

- ⇒ Recursos Naturais e Meio Ambiente
- ⇒ Recursos Hídricos
- ⇒ Desenvolvimento Humano e Social

- ⇒ Organização do Espaço Regional
- ⇒ Economia, Ciência e Tecnologia
- ⇒ Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão³²
- ⇒ Integração com a Sociedade

Cada um desses grupos de trabalho foi desdobrado em vários estudos específicos que aprofundaram a análise sobre segmentos e áreas de trabalho internas a cada grande dimensão, mobilizando quase cinquenta técnicos e especialistas. Todos os trabalhos técnicos basearam-se numa mesma estrutura técnica e deveriam responder a um conjunto convergente de questões, procurando ressaltar os aspectos de sustentabilidade e insustentabilidade na área estudada e os cenários específicos, tanto tendencial como desejado, além, naturalmente, das propostas de ações para o desenvolvimento.³³ A articulação desses trabalhos deveria seguir um esquema de integração ascendente, de modo a compatibilizar as informações setoriais, obtidas nos estudos específicos, com a visão holística da região (Magalhães, Bezerra Neto e Panagides, 1994, p. 41).

A metodologia do Projeto Áridas teve uma forte orientação para a participação, tratada sob duas vertentes. Uma primeira vertente, mais técnica, incentivava cada equipe ou consultor a promover o máximo de discussão de seu trabalho, de suas hipóteses e resultados, junto à comunidade técnica da área. A outra vertente da participação era mais ampla e, particularmente, ligada à construção dos cenários desejados. Tratava-se, aqui, de identificar o cenário desejado pelos nordestinos

³² Este grupo de trabalho produziu um documento sobre “Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável”, que expressa não a metodologia utilizada no Projeto Áridas, mas a proposta de método e processo de trabalho para incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável. Ver a respeito IICA – *Proyecto Aridas – Una estrategia de desarrollo sostenible para el Nordeste de Brasil*, San José de Costa Rica, IICA – BMZ/GTZ, 1997 (publicação em espanhol do Relatório do Grupo VI do Projeto Áridas, intitulado *Desenvolvimento sustentável – conceito, metodologia de planejamento e modelo de gestão – relatório técnico do grupo de trabalho – bloco conceitual-metodológico*, dez. 1994).

³³ Cada trabalho deveria conter nove tarefas centrais: organização da base de dados, diagnóstico de sustentabilidade atual, análise de vulnerabilidade do cenário atual, avaliação das lições das experiências das políticas públicas, avaliação da sustentabilidade no futuro com base no cenário tendencial, avaliação da vulnerabilidade do cenário futuro, construção do cenário desejado, elaboração de uma estratégia geral para o desenvolvimento sustentável e diretrizes para programas prioritários específicos.

para a sociedade do futuro, dos quais derivariam os objetivos e as prioridades para a estratégia de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a ampla organização político-institucional montada pelo Projeto Áridas, procurando compor uma capilaridade no plano governamental, foi complementada por uma consulta à sociedade concentrada no desenho do futuro desejado para o Nordeste pelos atores sociais. O modelo participativo do projeto foi estruturado com base em duas consultas à sociedade que, correndo de forma paralela e diferenciada, geraram diferentes insumos, especialmente para a formulação do futuro desejado pela sociedade para o Nordeste.

De um lado, foram organizados *workshops* com atores sociais, entendidos como grupos e segmentos sociais representativos de interesses diferenciados na sociedade, nos oito estados que participaram do projeto. Cada *workshop* reuniu uma média de vinte entidades representativas dos empresários, dos trabalhadores, dos movimentos religiosos, dos movimentos de defesa dos direitos humanos e dos movimentos ambientalistas, utilizando a técnica METAPLAN de dinâmica de grupo e discutindo os problemas e o futuro desejado do Nordeste, expresso em um relatório sob a forma de painel. Os *workshops* estaduais escolheram três representantes para participarem de um *workshop* regional, realizado para confrontar os resultados estaduais e rediscutir o futuro desejado para o Nordeste na perspectiva dos atores regionais, definindo uma posição regional.

Ao mesmo tempo em que eram realizados esses *workshops*, foi feita uma ampla consulta a personalidades e a lideranças diferenciadas do Nordeste, utilizando uma adaptação do *Método Delfos Político*, que consiste num sistema de entrevista estruturada composto de várias rodadas de perguntas, por meio de questionário, procurando construir uma visão convergente do grupo de participantes.

A consulta mobilizou cerca de cinquenta personalidades e lideranças intelectuais, técnicas, políticas, sindicais e artísticas – foram enviadas correspondências para cerca de cem personalidades, e depois de duas rodadas, mais de cinquenta pessoas participaram do processo – com perguntas sobre os problemas, as potencialidades, o futuro desejado e os pré-requisitos para a sua viabilização. Embora os participantes não se tenham encontrado em nenhum momento (como define a técnica), estabeleceram uma espécie de diálogo em torno da visão

coletiva do grupo, mediante relatórios que expressam as tendências dominantes e as diferenças de visão dos participantes, diante das quais se posicionavam. Esse processo gerou como resultado um relatório com a visão dominante de um influente grupo de nordestinos sobre o futuro desejado e os caminhos adequados para a sua construção, tendo sido selecionado segundo sua liderança e reconhecimento público da sua atuação e influência em diferentes áreas.

Os resultados do *workshop* regional e da consulta Delfos permitiram definir uma visão da sociedade nordestina sobre seu futuro, especialmente o futuro desejado, base para a formulação do Cenário Desejado do Nordeste. Além dessa participação de atores e personalidades na formulação global do futuro desejado, o processo de envolvimento do Projeto Áridas incluiu vários seminários temáticos utilizados para aprofundamento dos diagnósticos e das propostas de políticas e programas com especialistas nas áreas específicas, embora mais dominado por técnicos que pela participação da sociedade. Na fase final do trabalho, contudo, toda essa massa de informação e de propostas da sociedade foi trabalhada e analisada pela equipe de coordenação técnica, numa discussão estruturada que procurou analisar a consistência e gerar as bases para a estratégia de desenvolvimento.

O Projeto Áridas utilizou uma metodologia de construção de cenários para a formulação do futuro provável e do futuro desejado pela sociedade nordestina para a região, entendido como o referencial para a formulação da estratégia e das prioridades. De acordo com o projeto, a finalidade dos cenários

...não é desvendar os mistérios do porvir, sempre imperscrutáveis. É procurar reduzir os riscos e os graus de incerteza, dos indivíduos e das organizações sociais, quando colocados diante de objetivos e decisões de que resultam cursos de ação que se desdobram por longos períodos de tempo, inclusive envolvendo outras gerações”.³⁴

A metodologia de construção dos cenários para o Nordeste procurou articular os processos e os fatores endógenos com os condicionantes exógenos, decorrentes, em grande parte, do contexto nacional,

³⁴ SEPLAN-PR – *Projeto Áridas. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*, Brasília, SEPLAN-PR, dez. 1994 (versão preliminar).

expressos por três processos-síntese: a *dinâmica da economia nacional*, a *reforma e modernização do Estado* e a *definição de políticas regionais*. O que vai distinguir o cenário tendencial do cenário desejado serão a postura e iniciativa dos atores regionais diante dos condicionantes do contexto, decorrentes do cenário tendencial brasileiro.

Como mostra o Gráfico 3, por meio de um fluxograma, o processo de elaboração dos cenários procurou combinar os estudos básicos, dos quais se concebeu o cenário tendencial global (com base numa análise de consistência dos cenários setoriais), com a “vontade regional”, decorrente da consulta à sociedade. Entendendo, contudo, que essa vontade tinha sido expressa sem uma preocupação com as restrições e as possibilidades efetivas do Nordeste no horizonte do futuro, a construção do cenário desejado resulta do confronto dessa vontade com o cenário tendencial, que expressa o futuro provável.

Delfos Político³⁵

O método Delfos é uma técnica de consulta estruturada, baseada num processo de coleta individualizada com base em questionário, promovendo várias rodadas de manifestação e reflexão dos participantes. As rodadas são estimuladas por relatórios que sintetizam as respostas do grupo, procurando estruturar as convergências e as divergências registradas na percepção dos participantes. Trata-se, portanto, de um processo de reflexão coletiva, sem que os participantes se encontrem ou dialoguem diretamente, posicionando-se diante da visão do conjunto. Nas diferentes rodadas, os participantes (os mesmos durante todo o processo) são convidados a repensar sua visão original diante da síntese que reflete o pensamento médio do grupo, podendo confirmar ou redefinir seu ponto de vista, quando considerar conveniente. Para expressar a visão do grupo, podem ser utilizados vários meios, desde a representação estatística – normalmente se utiliza a mediana – até gráficos que expressem a incidência de resposta dos participantes.

A técnica Delfos pode ser utilizada tanto para a reflexão em torno das hipóteses e das probabilidades de eventos como para a identificação das potencialidades (conhecimento da realidade) ou para a definição de prioridades, programas e projetos, na etapa de tomada de decisão. A técnica foi desenvolvida e tem sido usada, normalmente, para a reflexão em torno de probabilidades, como ferramenta para a construção de cenários alternativos. No entanto, pode ser adaptada e utilizada para o planejamento local e municipal, explorando a visão dos atores sobre a realidade, o futuro desejado, as ações e as iniciativas prioritárias para o desenvolvimento, no que foi chamado pelos americanos de Delfos Político.

³⁵ Transcrito de Sérgio C Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável local e municipal* (material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal), Recife, IICA/INCRA, 1997 (mimeo.).

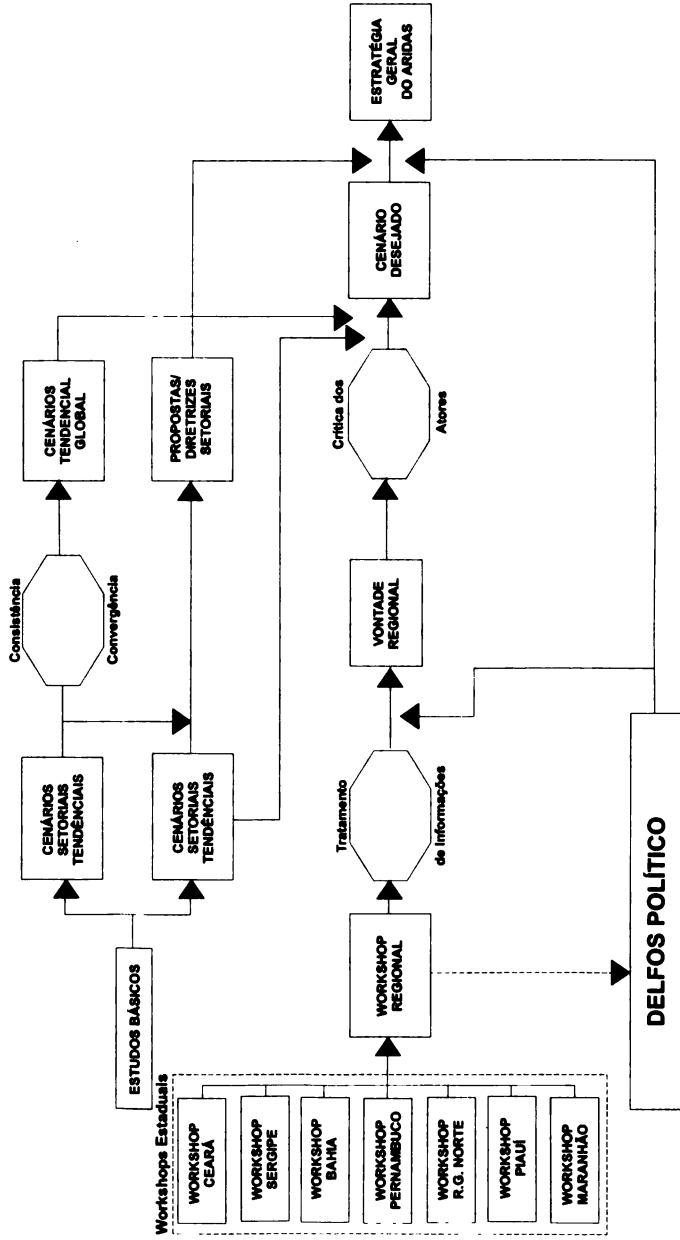
A técnica pode ser aplicada diretamente na consulta aos atores sociais, permitindo uma maior capacidade de organização da visão dominante na sociedade (ao contrário da simples entrevista estruturada), embora demandando muito mais tempo de implementação. O Delfos pode ser aplicado também junto a personalidades do município ou comunidade com reconhecida liderança e capacidade de formação de opinião (capaz de “sentir” oportunidades e ameaças futuras não perceptíveis pelos atores sociais na sua vida cotidiana), com reconhecida capacidade de formulação, análise crítica e postura humanista acima dos partidos políticos, interesses de atores e tendências ideológicas, mas não apolítica.

Ao contrário das oficinas de trabalho, no Delfos os participantes não se encontram em nenhum momento, nem sequer sabem a opinião individual de cada um dos outros, conhecendo apenas o pensamento dominante no grupo. Cria-se, assim, uma espécie de diálogo de cada participante com o conjunto (coletivo) mediante rodadas de manifestação e relatórios-síntese. O Delfos perde para a oficina de trabalho pela falta de interação e negociação direta do grupo de participantes, mas ganha pelo anonimato das posições e pela ausência de influências que os participantes, com maior capacidade de convencimento e argumentação e com maior liderança, exercem na definição do produto coletivo. Ao mesmo tempo, tem a desvantagem de demandar muito mais tempo para a produção dos resultados – diversas rodadas de manifestação e reflexão –, compensada por uma maior maturação da posição do grupo

OBSERVAÇÃO: Para maiores detalhes sobre essa técnica ver: *IICA – Proyecto Áridas. Una estrategia de desarrollo sostenible para el Nordeste de Brasil*, San José de Costa Rica, IICA/GTZ, 1997 (publicação do Relatório do Grupo VI do Projeto Áridas, intitulado *Desenvolvimento sustentável – conceito, metodologia de planejamento e modelo de gestão*, dez. 1994; e Juergen Schmandt, *Áridas policy delphi*, 27 jul., 1994 (mimeo.).

Gráfico 3

PROJETO ÁRIDAS: CENÁRIOS E CONSULTA AOS ATORES SOCIAIS



Fonte: Nordeste, uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável - Projeto ÁRIDAS, Brasília, MPO, 1995.

Na visão de planejamento, o Projeto Áridas entende que a estratégia de desenvolvimento deve ter uma clara *perspectiva de longo prazo (1995-2020)*, formulando o futuro desejado que ilumina as decisões e as ações tomadas no curto e médio prazos, orientando a visão do futuro da região pelos anseios e aspirações captados diretamente da sociedade. Por outro lado, em termos metodológicos, procura estruturar a estratégia de desenvolvimento sustentável em quatro dimensões consideradas fundamentais para a sustentabilidade regional: geoambiental, econômico-social, científica e tecnológica e político-institucional. Essas dimensões expressam-se em eixos estruturantes, que dão origem a seis áreas estratégicas e a 21 projetos prioritários.

Segundo o Áridas, a implantação da estratégia de desenvolvimento sustentável depende da *construção de um consenso político* dos atores sociais regionais em torno dos objetivos de longo prazo das sociedades, no contexto de um espaço-tempo ecossocial concretamente identificado. O “consenso estratégico” que se deseja requer mudanças radicais em atitudes e comportamentos, associadas a uma nova mentalidade e a modos diversos de pensar, agir e fazer. A estratégia regional de desenvolvimento sustentável

...é o novo projeto de futuro de que o Nordeste necessita para conquistar a modernidade, construindo sociedade eficiente, justa, democrática. Sociedade capaz de integrar, numa perspectiva holística, o homem em seu meio ambiente, a cultura e a natureza. E de propiciar sadia convivência humana e elevada qualidade de vida (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

Produto

O documento de consolidação da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste – incorporando os estudos,¹¹ a consulta à sociedade e o trabalho da coordenação técnica – divide-se em quatro partes. A primeira parte apresenta o que chama de *visão contemporâ-*

¹¹ Foram produzidos cerca de cinquenta estudos específicos pelos sete grupos de trabalho, além dos relatórios consolidados dos grupos de trabalho, todos em processo de publicação pelo IPEA, em Brasília, onde se localiza a coordenação do Projeto Áridas, atualmente.

nea do desenvolvimento, com destaque para a explicitação do conceito de desenvolvimento sustentável, e os *cenários do Nordeste*; a segunda parte do trabalho expressa a *estratégia geral*, definindo os Eixos Estruturantes e os vetores estratégicos para as quatro dimensões. A parte três contém um detalhamento dos eixos estruturantes em *áreas estratégicas* e seus programas prioritários, e a última parte explicita o *modelo institucional* necessário para a execução e a viabilização da estratégia.

No início mesmo da primeira parte, o documento faz um diagnóstico da realidade nordestina na perspectiva do desenvolvimento sustentável, ressaltando os elementos de insustentabilidade socioeconômica, ambiental e institucional. Segundo indica, nos últimos 25 anos, o Nordeste apresentou elevadas taxas de crescimento, comparáveis às do Brasil, acompanhadas de significativa melhoria nas condições médias de vida e de bem-estar da população, redução dos níveis de pobreza e alguma redução nas desigualdades espaciais inter-regionais, tanto entre os estados como entre o meio rural e as cidades. Em todo caso, segundo o documento, o Nordeste continua registrando

...sérias vulnerabilidades no terreno econômico-social, geoambiental, científico-tecnológico e político-institucional, que constituem obstáculos ao desenvolvimento sustentável da região. Algumas delas, que se manifestam secularmente (é o caso das secas), se agravaram com a forma como se deu a ocupação demográfica e produtiva do vasto interior semi-árido da região, com sérias sobrecargas a seu frágil meio ambiente e à base de recursos naturais relativamente pobre. Outras (de natureza mais econômico-social) tomaram, com a evolução do desenvolvimento recente da região, rumos que acentuaram suas tendências desestabilizantes e seus desequilíbrios (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

Diante do quadro de insustentabilidade atual, o estudo procura construir as alternativas futuras de desenvolvimento do Nordeste, formulando dois cenários: um cenário tendencial, que, a partir da análise dos processos evolutivos regionais – suas tendências e condicionantes –, traça o que se considera a trajetória provável do desenvolvimento do Nordeste para o período 1994-2020; e um cenário desejado,

considerado a vontade da sociedade plausível para 2020, resultando do confronto dos desejos com as probabilidades.

Para essa formulação do futuro do Nordeste, o projeto procurou analisar as tendências de desenvolvimento do contexto nacional, tendo como ponto de partida as hipóteses de que a economia brasileira inicia, a partir de 1995, uma retomada de um ritmo mais elevado e estável de crescimento (com seu PIB evoluindo a 6% ao ano no período 1994-2000 e 6,3% em 2000 e 2010 e 6% em 2010-2020), do êxito do programa de estabilização representado pelo Plano Real (cuja consolidação se antecipa para 1995-1996); de avanços na modernização da base produtiva nacional, de mais ampla inserção do país na economia internacional, e de reforma e modernização do Estado, com o equilíbrio das contas públicas e a concentração da União, em funções de coordenação e de estímulo e de articulação do desenvolvimento. Para as políticas regionais da União, apresentam-se duas hipóteses diferenciadas, condicionando diversamente os dois cenários: a primeira supõe a continuidade das políticas regionais tradicionais; e a segunda incorpora uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, supondo que os atores regionais conseguem influenciar nas políticas nacionais.

O trabalho parte, portanto, da hipótese de que o Nordeste terá, nas próximas décadas, um contexto relativamente favorável do ponto de vista estritamente econômico – melhorando à medida que avança no tempo –, com duas alternativas diversas em termos políticos, especialmente nos aspectos sociais, regionais e ambientais. Com efeito, ambos os cenários contemplam uma expectativa de crescimento econômico relativamente elevado e uma modernização econômica e tecnológica. O que vai distinguir o cenário tendencial do desejado serão os resultados da combinação dessa tendência econômica com as políticas nas áreas social, espacial e ambiental, levando, no caso do cenário desejado, a um crescimento regional superior ao do Brasil, com melhoria da qualidade de vida e dos indicadores sociais e com a conservação ambiental.

Considerando o quadro de insustentabilidade e os futuros prováveis, é definida uma estratégia para a construção do futuro desejado – representado pelo cenário desejado –, que se centra no homem e tem como objetivo-síntese o desenvolvimento sustentável, considerado em

suas quatro dimensões: geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional. A estratégia do Áridas contempla a utilização racional e a conservação dos recursos naturais, aliadas à proteção do meio ambiente, combinada com o crescimento econômico com competitividade, obtido mediante a incorporação produtiva dos avanços do conhecimento, da ciência e tecnologia e das inovações organizacionais e gerenciais.

A estratégia pretende implementar um crescimento econômico com expansão do emprego, redistribuição de renda e reformas sociais, de que resultem mais inclusão e solidariedade sociais, bem como continuada expansão do mercado interno de consumo em massa. Defende ainda uma eficaz interconexão entre o conhecimento e a inovação, em particular mediante a aplicação de novas tecnologias voltadas para a competitividade e a conservação dos recursos naturais. Finalmente, propõe a implementação de um

...modelo de gestão integrada e descentralizada do desenvolvimento, vale dizer, da própria implementação, execução e controle da estratégia, envolvendo ação concertada das esferas pública e privada, de que resultem múltiplas parcerias interinstitucionais, intensa participação da sociedade e a universalização da cidadania, articulando, democraticamente, processo abrangente e convergente de intercomunicação social (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

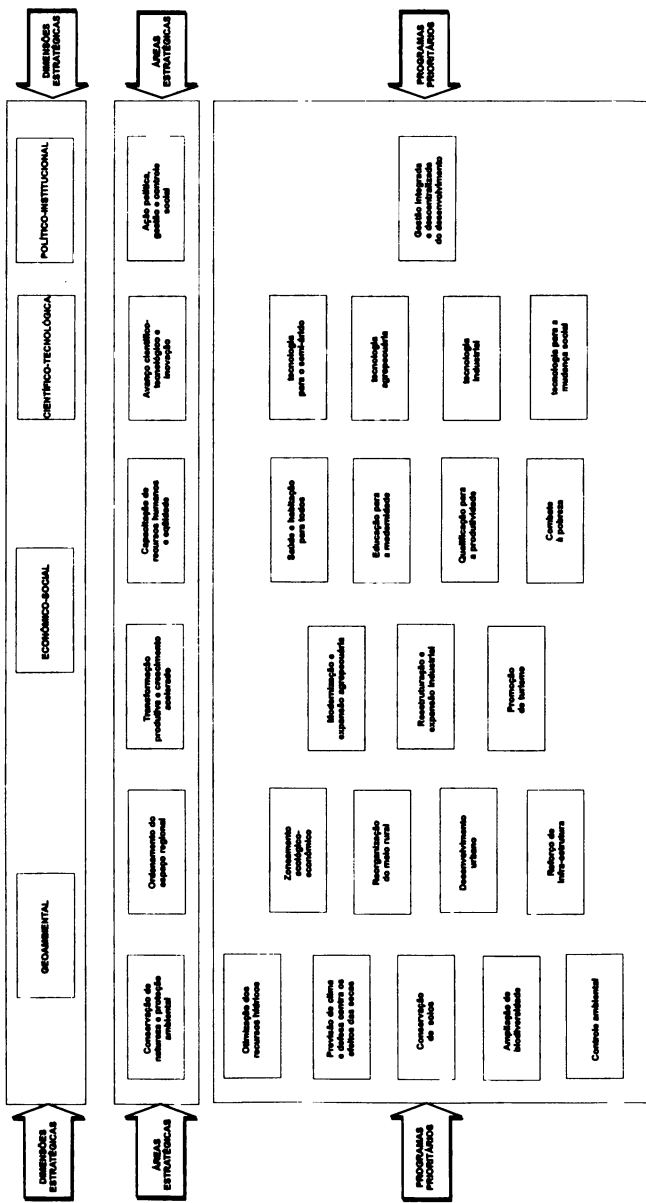
A estratégia geral estrutura-se em quatro estratégias específicas para cada uma das dimensões da abordagem de desenvolvimento do Áridas: *estratégia geoambiental*, *estratégia econômico-social*, *estratégia científico-tecnológica*, e *estratégia político-institucional*. Estas estratégias manifestam-se, por seu turno, em seis *eixos estruturantes*, que, por sua vez, se desagregam em seis *áreas estratégicas*. Os eixos estruturantes do Projeto Áridas são o *eixo ambiental* e o *eixo espacial-regional* – que integram a estratégia geoambiental –, o *eixo produtivo* e o *eixo social* – que compõem a estratégia econômico-social –, o *eixo científico-tecnológico* – expressando a estratégia científico-tecnológica –, e o *eixo político-institucional*, expressando a estratégia político-institucional. As áreas estratégicas, nas quais se estrutura o esforço sustentável de transformação do Nordeste, desagregadas em programas prioritários, ex-

pressam a ação articulada nos seis eixos, detalhados a seguir em programas prioritários (Gráfico 4):

1. *Conservação da natureza e proteção ambiental*: gerenciamento dos recursos hídricos, previsão de clima e defesa dos efeitos das secas, conservação de solos, ampliação da biodiversidade, controle ambiental da mineração.
2. *Ordenamento do espaço regional*: zoneamento ecológico-econômico, reorganização do meio rural, desenvolvimento urbano e reforço da infra-estrutura (incluindo transporte, energia e comunicações).
3. *Transformação produtiva e crescimento acelerado*: modernização e expansão agropecuária (incluindo irrigação, agropecuária de sequeiro, recuperação de regiões exportadoras em declínio e áreas de fronteira), reestruturação e expansão industrial e promoção do turismo.
4. *Capacitação de recursos humanos e equidade*: saúde e habitação para todos, educação para a modernidade, qualificação para a produtividade, e combate à pobreza (incluindo ações complementares aos processos de inclusão pela via econômica e de qualificação).
5. *Avanço científico-tecnológico e inovação*: tecnologia para o semi-árido, tecnologia agropecuária, tecnologia industrial, e tecnologia para mudança social.
6. *Ação política, gestão e controle social*: gestão integrada do desenvolvimento, combinando democratização das instituições, modernização, desenvolvimento institucional e descentralização.

Gráfico 4

NORDESTE : ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Fonte: Nordeste, uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável - Projeto ARIDAS, Brasília, MPO, 1995.

A área estratégica concentrada na dimensão político-institucional – ação política, gestão e controle social – traduz-se numa proposta de *arquitetura institucional* adequada à execução da estratégia de desenvolvimento sustentável. Essa se manifesta numa atuação integrada e descentralizada de governo e sociedade, mobilizados para construir um futuro melhor para o Nordeste em torno de consensos básicos quanto a objetivos a alcançar e quanto aos meios utilizados para sua consecução. Trabalhando com um corte político e outro estratégico, monta uma estrutura institucional espacialmente organizada, redefinindo papéis das instâncias federais, regionais e estaduais.

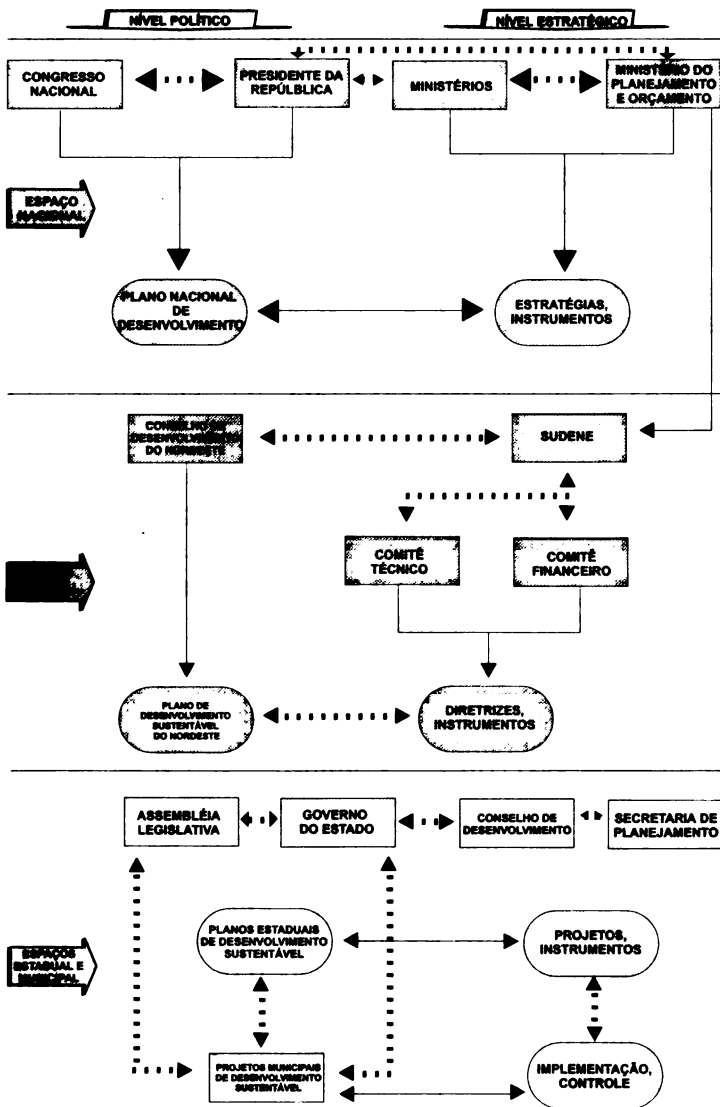
O modelo institucional do Áridas contém uma proposta de redefinição do papel e estrutura da SUDENE e do seu Conselho Deliberativo, conferindo uma função mais política e definidora de grandes diretrizes. Segundo o documento:

A nova SUDENE deve ser, antes de tudo, uma instituição de planejamento *lato sensu*, responsável pela formulação e pela negociação de planos, diretrizes estratégicas e instrumentos executivos, bem como pela articulação, compatibilização e acompanhamento da execução de programas prioritários, elaborados pelos estados da região como desdobramentos do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

A mudança da instituição requer uma maior flexibilidade administrativa, passando pela reciclagem e pela redefinição quantitativa e qualitativa de seus recursos humanos e pela definição de receita própria que lhe assegure autonomia e capacidade financeira, sendo sua principal força a capacidade e a competência dos seus recursos humanos (Gráfico 5).

Gráfico 5

GESTÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO: ESTRUTURA BÁSICA E FLUXOS DECISÓRIOS



Fonte: Nordeste, uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável-Projeto ÁRIDAS, Brasília, MPO, 1995.

Na parte relativa aos instrumentos destaca-se a proposta de criação de uma *corporação financeira do Nordeste*,¹² sociedade de economia mista incumbida da administração e da operação dos incentivos fiscais, que substituiria o FINOR, e cujas prioridades e diretrizes deveriam ser definidas pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste. O documento da estratégia procura demonstrar a viabilidade financeira das metas e dos objetivos, apresentando os instrumentos e analisando o seu efeito na mobilização de recursos suficientes para alcançar a taxa de investimento regional necessária ao crescimento definido como meta, vale dizer, cerca de 25% do PIB nordestino. Para tanto, procura combinar fontes tradicionais com o financiamento internacional e a recuperação da capacidade de investimento público, mediante o saneamento das finanças estaduais e municipais. A proposta ressalta ainda a necessidade de um redirecionamento das estratégias de financiamento do Banco do Brasil e do BNDES, para o que defende a criação de um comitê financeiro, que articularia as diversas instituições de gestão de fundos e recursos financeiros para a região.

Desdobramentos

A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável elaborada pelo Projeto Áridas (Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável) não teve desdobramentos operacionais com a implantação das suas prioridades, políticas e programas, e criação e aplicação dos instrumentos propostos. Essa não era, contudo, a ambição do projeto, que pretendia, sobretudo, contribuir para a formulação e a difusão de um novo paradigma de desenvolvimento que pudesse influenciar decisões do governo e da sociedade. De qualquer forma, o projeto poderia ter gerado implicações mais relevantes sobre o desenvolvimento regional se tivesse sido incorporado pelas instituições de planejamento do país, em particular do Ministério do Planejamento e da SUDENE. A mudança do governo federal e dos governos estaduais imediatamente após a sua conclusão e, portanto, a saída dos principais patrocinadores do

¹² Essa idéia já tinha sido discutida e elaborada em meados da década de 1980, patrocinada pelo Banco Mundial e constou do Relatório da Comissão Interministerial sobre Desigualdades Regionais, cujo relator foi o senador Beni Veras.

projeto comprometeram a continuidade do trabalho e a sustentabilidade institucional do Áridas. O projeto perdeu a âncora institucional, no governo federal e nos estados, e o Ministério do Planejamento não manteve a unidade institucional interna que conduziu e coordenou os trabalhos, nem mesmo na Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério.¹³

Embora não tenha sido executado como estratégia de desenvolvimento regional, o Projeto Áridas teve desdobramentos importantes como um referencial para o planejamento regional e estadual, influenciando os trabalhos posteriores nos estados do Nordeste.¹⁴ Após a conclusão dos trabalhos no Áridas regional, vários estados do Nordeste iniciaram as atividades para a construção de planos de desenvolvimento, com enfoque e estrutura semelhantes aos do projeto regional, gerando uma reanimação do planejamento estadual e promovendo uma reciclagem técnica dos órgãos de planejamento nos estados do Nordeste. O Projeto Áridas teve, assim, uma grande repercussão técnica e uma influência no âmbito estadual, pela retomada do planejamento de longo prazo e abrangente, que, em certa medida, recuperou a tradição política do GTDN com novos valores e concepções de desenvolvimento e planejamento, incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável.

O Projeto Áridas gerou também uma grande massa de informação, parte da qual detalhada no nível estadual, decorrente de estudos e produtos específicos dos consultores nas diversas áreas de conhecimento e dimensões. Alguns dos trabalhos setoriais influenciaram políticas e formulações técnicas de instituições e ministérios, como os estudos sobre recursos hídricos e educação, que foram parcialmente incorporados pelo Banco Mundial e pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente em programas de recursos hídricos de vários estados e na formulação da nova estratégia de edu-

¹³ A coordenação formal do projeto foi transferida para o IPEA, órgão de estudos do Ministério do Planejamento.

¹⁴ O Projeto Áridas tem influenciado também trabalhos de planejamento em outras regiões do país. Entre outras iniciativas inspiradas no Áridas, registra-se a elaboração, sob o patrocínio do Banco Mundial, do Projeto Úmidas, que pretende definir uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Estado de Rondônia, com base na metodologia Áridas.

cação, não só no nível de alguns estados como também do Ministério da Educação e do Banco Mundial.

O coroamento do Projeto Áridas deu-se com a realização da Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável – Áridas 95, realizada em Recife no final de 1995 (29 de outubro a 1º de novembro), quando foram reunidos e discutidos os trabalhos do Áridas regional e de alguns estados da região. Cerca de quinhentos participantes – entre cientistas, planejadores, técnicos governamentais, representantes da sociedade civil e membros de organismos internacionais – discutiram os aspectos conceituais e metodológicos do Projeto Áridas e seus desdobramentos estaduais, cujos resultados foram publicados em anais.

2. Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará¹⁵

Estado do Ceará

O Estado do Ceará tem uma área total de 148.016 quilômetros quadrados e contava em 1996 com uma população residente de 6.809.794, sendo 1.965.513 residindo na capital, Fortaleza. A economia estadual detém o terceiro Produto Interno Bruto da economia nordestina e detinha, em 1995, 2,3% do PIB nacional; entre 1971 e 1996 sua taxa de crescimento anual foi de 5,0%, enquanto a taxa de crescimento do Nordeste foi de 4,5% a.a. (cf. SUDENE). Entre as economias estaduais no Brasil, a do Ceará vem se destacando nos últimos dez anos pelo ajuste das contas públicas, o incremento nos investimentos do governo e da iniciativa privada e um vigoroso crescimento econômico nas áreas urbanas e nos setores industrial e de serviços. Entre 1987 e 1997, a indústria de transformação cresceu 5,55% a.a., en-

¹⁵ Essa análise da experiência do Ceará na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado foi realizada pelo professor Jair do Amaral Filho, da Universidade Federal do Ceará, como forma de complementação da vivência dos autores que não participaram dos trabalhos naquele estado. O autor agradece a Antônio Rocha Magalhães, José Nelson Bessa, Cláudio Ferreira Lima, Alberto Teixeira, Eduardo Bezerra, Guilherme Ellery, Antônio Peixoto, Fátima Falcão e Ermani M. Peloso por muitas das informações e das observações contidas nesta parte sobre a experiência de planejamento do Ceará.

quanto os setores serviços e agropecuária cresceram, respectivamente, 4,30% a.a. e 1,38% a.a. (cf. IPLANCE).

A justificativa para o desempenho da economia do Ceará está na introdução de um novo regime de crescimento operado a partir do ajuste estrutural nas finanças públicas e da reforma na gestão estatal, postos em prática a partir de 1987, o que provocou uma ruptura com o paradigma anterior de gestão pública, assentado no patrimonialismo e na exaustão fiscal do governo. A reforma do estado fez surgir e crescer uma fonte de desenvolvimento endógeno no Ceará, que pode ser conceituada como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas, executado por atores locais. O núcleo do processo consistiu na retenção de parte do excedente econômico local pelo estado, sob a forma de poupança em conta corrente, o que permitiu resgatar a capacidade de investimento do governo, estabelecer parceria com o Banco Mundial e organismos internacionais e impactar positivamente as expectativas do setor privado. Conforme dados do IPLANCE, a formação bruta do capital fixo do setor público no Ceará (a preços de 1996) experimentou uma variação positiva de 102% de 1986 para 1987 e de +62,9% de 1987 para 1988, para em seguida apresentar taxas oscilantes.

Sob a ótica setorial, a evolução recente da economia cearense tem-se caracterizado por forte decréscimo relativo nas atividades agropecuárias em relação aos demais setores, como reflexo da desarticulação da economia rural devido ao colapso da cultura do algodão, que formava a base da exploração agrícola e mantinha a lavoura de subsistência e a pecuária extensiva. Enquanto em 1970 a agropecuária participava com 15,78% do PIB estadual, em 1997 essa participação cai para 5,72% (cf. IPLANCE).

O setor industrial, por sua vez, vem ampliando significativamente sua contribuição na formação do PIB, tendo aumentado a participação de 18,57%, em 1970, para 27,39% em 1997, firmando-se como o setor mais dinâmico em matéria de expansão e crescimento. Entre 1987 e 1997, a indústria cresceu 11,97% a.a., os serviços, 8,41% a.a. e a agropecuária, 3,04% a.a. Por último, o setor serviços mantém-se como aquele de maior participação na formação do produto interno do estado, passando de 65,65% em 1970 para 66,89% em 1997 (cf. IPLANCE).

Conforme o próprio governo estadual (em seu Plano de Desenvolvimento Sustentável), embora os indicadores econômicos do Estado do Ceará, em período mais recente, evidenciem desempenho acima do padrão regional-Nordeste, o aumento de riqueza e de renda geradas não foi capaz, sob a ótica social, de produzir transformações radicais no perfil geral do subdesenvolvimento estadual. Alguns dos indicadores sociais mostram que as condições gerais de vida no Ceará permanecem ainda insatisfatórias. No caso da educação, o índice de analfabetismo, no ano de 1996, situava-se em 36%. Apesar de a taxa de escolaridade ter alcançado 96,4% da população entre 7 e 14 anos, “devido aos volumosos investimentos feitos para o atendimento da alfabetização e do ensino fundamental”, verifica-se que a taxa de evasão e a taxa de repetência mantêm-se, respectivamente, ainda em níveis elevados, 11,4% e 12,8%. Já para o setor saúde, os programas especiais conseguiram diminuir a taxa de mortalidade infantil de 77 óbitos, por 1.000 nascidos vivos, em 1986, para 46 em 1996. Apesar desse progresso, a taxa ainda está elevada quando comparada à dos países avançados (dados do IPLANCE).

Contexto

Após o encerramento do Projeto Áridas estadual, o governo do Ceará aderiu rapidamente à estratégia de desenvolvimento sustentável, incorporando-a em seu Plano de Governo (1995-1998).¹⁶ A rapidez dessa assimilação está ligada a algumas circunstâncias, cujas raízes merecem ser identificadas. Pode-se dizer que alguns dos componentes do conceito de “desenvolvimento sustentável” já vinham sendo discutidos e admitidos pela cultura administrativa local em função de três fenômenos:

1. ruptura da hegemonia do poder político local em 1986, em benefício de um paradigma moderno de gestão pública;

¹⁶ Governo do Estado do Ceará (1995), *Plano de desenvolvimento sustentável (1995-1998)*, SEPLAN, Fortaleza.

2. criação do Pacto de Cooperação em 1991;
3. realização, em Fortaleza, da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-áridas – Icid, em 1992.

Em 1987, um grupo de “jovens empresários” assumiu o governo estadual local, tendo à frente o governador eleito Tasso Jereissati. Antes de chegar ao poder, os “jovens empresários” transformaram o Centro Industrial do Ceará (CIC) num grande fórum de debates, que funcionou ativamente de 1978 a 1986, de onde nasceu um novo projeto político para o estado. Em torno desse projeto, costurou-se uma grande aliança política comprometida com o saneamento fiscal e financeiro do estado, o uso racional da máquina pública e a erradicação da pobreza.¹⁷

Influenciada pela mobilização política produzida no seio do CIC, essa grande aliança política gerou, localmente, uma visão estratégica combinada a uma certa cultura participativa por parte da nova geração dos empresários cearenses, que, por meio de seus vínculos com o governo estadual, levou à criação do Pacto de Cooperação, ou seja, um fórum permanente que visava a “engajar parcelas cada vez mais significativas da sociedade no processo de construção de um Ceará moderno”¹⁸. Calcados na crença da parceria, os empresários locais visavam a promover um processo interativo de discussão dos problemas relacionados à reestruturação da economia local em face das questões regional, nacional e mundial. Inicialmente, a idéia era envolver empresários e governo, mas esse envolvimento acabou sendo ampliado para outros setores da sociedade civil. Do Pacto de Cooperação foi gerada a idéia de se discutir o Ceará a longo prazo, de onde nasceu o projeto *visão de futuro compartilhada Ceará 2020*, em sintonia com as idéias e as propostas nascidas e desdobradas da ICID, sintetizadas, porém, no Projeto Áridas.

¹⁷ Para uma análise desse processo, ver J. do Amaral Filho, “Ajustes no estado e crescimento recente no Ceará: o papel dos ‘Jovens Empresários’”, *Economia e Empresa*, v. 4, nº 1, pp. 63-80, São Paulo, Universidade Mackenzie, 1997.

¹⁸ Ver O. Rebouças; C. Ferreira Lima; F. Paiva; J. de Paula Monteiro, *Gestão compartilhada – o pacto do Ceará*, Rio de Janeiro, Qualitymark Editora, 1995.

Em relação à ICID o fato marcante é que o estado e a sociedade civil no Ceará se beneficiaram da proximidade que acabou estabelecendo com esse evento, bem como com o seu conteúdo conceitual, tanto no momento de preparação como nos momentos de realização e de desdobramentos. Essa proximidade permitiu a propagação quase instantânea das idéias centrais e da filosofia do “desenvolvimento sustentável” na sociedade local, por intermédio de pesquisadores, professores, formuladores de políticas públicas e diversas instituições. É importante ressaltar que, devido ao processo de transformação político-econômico em curso no estado, essas idéias não encontraram muitos obstáculos institucionais em sua disseminação.

Dessa forma, o Plano de Desenvolvimento Sustentável surge no Ceará dentro de um contexto não somente propício, mas histórico, marcado por um ambiente muito favorável à assimilação desse conceito. Desde o final da década de 1980, as contas públicas estaduais vinham apresentando consideráveis ajustes, a ponto de o governo local conseguir estabelecer sua capacidade de poupança, que lhe permitiu importantes investimentos na recuperação do patrimônio público, assim como na infra-estrutura. Além disso, a economia cearense, apesar da fragilidade do setor agropecuário, vinha sustentando fortes taxas de crescimento. A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável no estado possibilitou, portanto, uma valiosa reflexão sobre aquele fenômeno, na ótica de dois questionamentos: como sustentar a longevidade desse crescimento e como fazer com que os bons resultados conseguidos nos planos fiscal e econômico se propagassem como bons resultados, também, nos planos social e ambiental, dentro dos quais o problema da persistência da seca na região semi-árida ocupava, e ainda ocupa, lugar de destaque. Dessa maneira, pode-se avaliar a importância da incorporação do conceito, da filosofia e da estratégia de “desenvolvimento sustentável” no Plano de Governo do Estado, pela dimensão holística e sistêmica que passou a ter o crescimento econômico da economia local.

Metodologia

A matriz metodológica adotada na montagem do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará foi explicitada no *Documento Básico*

co.¹⁹ Este documento deixa claro que o ponto de partida dos trabalhos deveria ser orientado pela busca de novas formas de planejamento para a região Nordeste, a partir do esforço de análise dos sucessos e insucessos das políticas anteriores. O objetivo seguido pelos técnicos e pelos participantes em geral no processo de trabalho foi aquele da “reinvenção” da política de desenvolvimento do Nordeste, com a utilização de alguns conceitos-chaves, tais como: desenvolvimento sustentável; planejamento de longo prazo; redefinição do papel do governo; descentralização e participação da sociedade civil. No caso do Ceará, esse objetivo, de certa forma, ficou facilitado pela presença de alguns desses conceitos no conjunto das políticas públicas estaduais, em especial aqueles do planejamento de longo prazo e da redefinição do papel do governo.

Os trabalhos do Projeto Áridas no Ceará assentaram-se sobre uma base conceitual de “desenvolvimento sustentável” similar àquela seguida por outros grupos de trabalho do Nordeste, cujo conteúdo pode ser encontrado no referido *Documento Básico*. O conceito de desenvolvimento sustentável proposto e seguido teve a vantagem de não apresentar uma idéia fechada de desenvolvimento, assumindo mais o papel de uma filosofia ou um ideal de planejamento do desenvolvimento do que propriamente um conceito de teoria do desenvolvimento, como mencionado pelo próprio *Documento*. Sua idéia central está na permanência, na distribuição e na durabilidade dos resultados do processo de crescimento econômico, tratando-se, obviamente, dos resultados virtuosos desse processo. Nesse sentido, a metodologia de trabalho seguiu o caminho multidimensional, ou holístico e sistêmico, procurando interagir as dimensões econômica, social, ambiental e política.

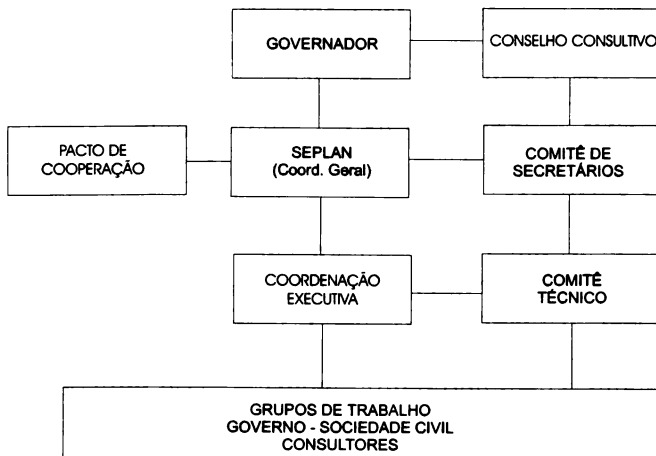
A organização dos trabalhos do Projeto Áridas no Ceará foi estruturada da maneira que está mostrada no Gráfico 6. O comando dessa organização ficava a cargo do próprio governador Ciro Gomes, que estava associado a um conselho consultivo. Abaixo vinha a Secretaria de Planejamento, como coordenação geral, que estava ligada ao Comitê de Secretários de Estado e ao Pacto de Cooperação, esse fazendo

¹⁹ A. R. Magalhães; E. Bezerra Neto e S. Panagides, *Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável, Documento Básico*, SEPLAN-PR, Brasília, 1994.

a ponte com as lideranças empresariais e as classes produtoras. Logo abaixo vinha a Coordenação Executiva, operada pela própria Subsecretaria de Planejamento, ligada ao Comitê Técnico, que reunia os coordenadores dos grupos de trabalho. Finalmente, a base da organização era formada por uma grande rede de técnicos e consultores encarregados de realizar estudos e de formular propostas de caráter mais técnico. A particularidade do caso do Ceará, nesse aspecto, é que, em vez de sete, foram constituídos nove grupos de trabalho, acrescentados, portanto, o GT-VIII (Desenvolvimento Institucional) e o GT-IX (Ensino Superior, Ciência e Tecnologia), este se destacando do GT-V.

Gráfico 6

ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS DO ÁRIDAS NO CEARÁ ORGANIZAÇÃO SUPERIOR



Fonte: Rabouças et al., Gestão Compartilhada, Rio de Janeiro, 1996, p.98

O corpo técnico envolveu cerca de 250 pessoas e boa parte das estruturas das secretarias estaduais. Entre os 125 técnicos e consultores que assinaram os 47 relatórios finais estavam técnicos do governo estadual, professores e pesquisadores das universidades estadual e federal, pesquisadores de centros de pesquisas, técnicos de banco de desenvolvimento e técnicos de Organizações Não- Governamentais. Dessa maneira, estiveram envolvidas no trabalho, direta e indireta-

mente, inúmeras instituições públicas e privadas, como IICA, Secretarias do Governo Estadual, IPLANCE, FUNCEME, Banco do Nordeste (BN), Universidade Federal do Ceará – UFC, Universidade Estadual do Ceará- UECE, Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Federação das Indústrias do Ceará – FIEC, SINE, Instituto Equatorial, etc. Além de seminários e discussões internos a cada grupo de trabalho, foram realizados também vários seminários regionais e estadual com os coordenadores desses grupos e, por fim, foi realizado um *workshop* envolvendo todos os grupos de trabalho do Ceará, a fim de que seus integrantes pudessem formar uma visão global e unificada dos trabalhos.

Três tipos de participação foram verificados durante o processo de trabalho no Áridas-Ceará: a participação técnica, representada pela presença de um corpo técnico responsável pela elaboração de estudos e propostas setoriais; a participação política, com a presença do próprio governador e de secretários de governo; e a participação da sociedade civil mediante as inúmeras consultas feitas pelo Comitê Técnico junto à Igreja, às lideranças sindicais de trabalhadores rurais e urbanos, às lideranças empresariais, cientistas, intelectuais, etc. O objetivo dessas consultas era identificar problemas e diagnósticos a partir da própria sociedade civil, e, ao mesmo tempo, recolher subsídios advindos de suas visões e experiências para a resolução desses problemas.

Por inúmeras razões, os 47 relatórios não puderam ser consolidados em um só documento em forma de relatório final, fato que prejudicou as desejadas interfaces entre as várias dimensões do desenvolvimento. Ficou também prejudicada a formulação de conclusões mais gerais e setoriais dos problemas enfrentados pela sociedade e pela economia cearenses. Entretanto, essa deficiência foi, de certa forma, compensada pela incorporação dos resultados dos trabalhos do Projeto Áridas pelo Plano de Governo da gestão de Tasso Jereissati (1995-1998). Nesse sentido, o Plano pôde servir como documento-referência dos trabalhos do Projeto Áridas no Ceará, com a importante ressalva de que o mesmo contém não somente resultados de estudos técnicos, mas também propostas resultantes de discussões políticas realizadas com a sociedade civil.

Durante a campanha eleitoral de Tasso Jereissati, em 1994, e paralelo aos trabalhos do Áridas, o partido do referido candidato (PSDB) organizou a “Coordenação do Plano de Governo” e a “Coordenação

de Articulação com a Sociedade Civil”, responsáveis pelas realizações de reuniões e discussões com os segmentos organizados e não-organizados da sociedade civil. Nessas reuniões, eram discutidos problemas e propostas de soluções para os vários setores da economia e da sociedade cearenses, das quais participaram representantes civis, especialistas e instituições implicadas. Depois de catalogadas e processadas, as referidas propostas foram sintetizadas em documentos que resumiam as sugestões de diretrizes para um eventual Plano de Governo. Um desses documentos recebeu o título de “Relatório da Sociedade Civil”, e outro, “Ceará Vida Melhor, Grandes Diretrizes”.

Uma vez eleito, Tasso Jereissati autorizou a elaboração do seu Plano de Governo. Montou-se para isso um grupo de trabalho formado por pessoas que tinham participado dos trabalhos do Projeto Áridas e das Coordenações do Plano de Governo e de Articulação com a Sociedade Civil, dando origem ao documento que se transformou no Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Ceará (1995-1998), sinônimo do Plano de Governo do Estado. Procurou-se, nesse documento, articular e fundir os resultados e as teses oferecidos pelo Projeto Áridas com as propostas e os compromissos políticos emergidos durante a campanha eleitoral de 1994, sem comprometer a continuidade das ações do governo que deixava o poder. O resultado disso foi o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável. Indício dessa fusão pode ser encontrado na Introdução do referido documento, na qual se afirma que o mesmo havia sido elaborado com base em um “amplo processo participativo” e apoiado nos trabalhos sobre desenvolvimento sustentável realizados no âmbito do Projeto Áridas.

Uma vez publicado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará passou por uma série de discussões em várias esferas, em caráter de *feedback* no próprio governo, entre os secretários de estado, no Legislativo e no Judiciário. Na Assembléia Legislativa foram organizadas discussões em audiência pública. Além disso, discutiu-se o Plano nas vinte regiões administrativas do estado. Outras discussões foram realizadas com clubes de serviços, partidos políticos, organizações patronais, centrais sindicais e todas as universidades do Ceará. Ademais, um grande seminário foi organizado no Centro de Convenções de Fortaleza. O Plano foi também discutido com segmentos do governo federal, órgãos financiadores e investidores externos. Os re-

sultados dessas discussões não foram incorporados ao texto final do Plano, mas mantidos em registros na Secretaria de Planejamento do Estado.

Produto

O principal produto do Projeto Áridas no Ceará pode ser verificado no Plano do Governo Tasso Jereissati, eleito no ano de 1994. Prova disso é o fato de esse Plano mostrar como título o principal objetivo do Projeto Áridas, qual seja, o de elaborar o “Plano de Desenvolvimento Sustentável”, sendo esse acompanhado pelo subtítulo “avançando nas mudanças”, lema de campanha política. Para o governo local, a incorporação do conceito de “desenvolvimento sustentável” ao seu Plano de Governo era compatível com a estratégia política de se fazer avançar o processo de mudanças iniciado em 1987, quando os “jovens empresários” assumiram o poder executivo estadual. Na Introdução, o governo destaca que o Plano orientaria suas ações, “com visão prospectiva para o ano 2020”.

Com base na idéia do desenvolvimento sustentável, o governo do Ceará, em seu Plano de Governo de 1995-1998, pretendeu ascender a uma outra etapa do crescimento da economia local, dando um salto qualitativo pela redistribuição: “...no âmbito da educação e saúde, como no do combate à pobreza e criação de empregos para promover a redistribuição de renda de forma mais equitativa”. Ainda na Introdução do Plano, afirma-se que as ações do governo:

...estarão pautadas na busca do desenvolvimento sustentável no estado, tendo em vista o objetivo primordial de melhorar a qualidade de vida de todos os cearenses. O crescimento econômico será perseguido não como fim em si mesmo, mas como instrumento para tornar viável simultaneamente a redistribuição de renda, procurando capacitar a população e combinar atividades e tecnologias que maximizem a geração de emprego sem prejuízo da competitividade dos empreendimentos. Além disso, tendo em vista as gerações futuras, os projetos econômicos apoiados pelo governo deverão ser analisados conforme a repercussão que possam ter quanto à preservação da base de recursos naturais e à organização do espaço.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998 está estruturado e dividido em quatro partes: I) *Fundamentos*; II) *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998*; III) *Programação 1995-1998*; e IV) *Gestão Pública*. Cada parte está desmembrada, como pode ser visualizado a seguir.

Parte I – Fundamentos, na qual são expostos os conceitos básicos do desenvolvimento sustentável, a herança histórica e os desafios a enfrentar, os aspectos e as características do Estado do Ceará, as potencialidades e as restrições ao desenvolvimento sustentável e, por fim, os cenários macroeconômicos. Vale destacar que os conceitos básicos do desenvolvimento sustentável estão calcados em sete pontos, a saber:

1. uma sociedade em harmonia com a natureza;
2. uma sociedade espacialmente equilibrada;
3. uma sociedade democrática;
4. uma sociedade justa;
5. uma economia sustentável;
6. uma sociedade avançada quanto à cultura, ciência e tecnologia;
7. um estado a serviço da sociedade.

Outro ponto que também merece destaque é o da herança histórica e desafios. Nesse ponto pode ser encontrado o *diagnóstico* dos principais problemas do estado, contra os quais o Plano deveria agir. De maneira geral, reconhece-se que a formação do Ceará é retardatária em relação ao Nordeste do país, e que as fortes restrições climáticas foram, em grande parte, responsáveis pelo crescimento econômico intermitente, além das ondas frequentes de emigração; além disso, pode-se mencionar, também, o acúmulo de distorções políticas, sociais e econômicas. Na seqüência, o Plano aponta seis grandes desafios, herdados do passado, que deveriam ser enfrentados pela geração presente:

1. degradação ambiental;
2. desequilíbrio na ocupação do espaço;
3. baixa capacidade da população;

4. vulnerabilidade e falta de sustentação da economia estadual;
5. atraso cultural, científico e tecnológico;
6. política de clientela e estado patrimonialista.

Parte II – Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998, na qual são mostrados os princípios concretos do desenvolvimento sustentável, assim como os meios para atingi-los. Essa parte está dividida em dois itens. O primeiro, intitulado “Desenvolvimento sustentável: princípios e práticas” e, o segundo, “Objetivos, diretrizes estratégicas e prioridades”. Em relação ao conteúdo desses itens, cabe chamar a atenção para os relacionados aos princípios e práticas visualizados pelo governo para operacionalizar o Plano. São eles: a *sustentabilidade, a visão de longo prazo, a participação e a parceria, a descentralização e a qualidade*.

Parte III – Programação 1995-1998, na qual são apresentados os principais vetores do desenvolvimento sustentável, além dos programas estruturantes específicos para cada vetor. O governo elegeu como vetores:

1. proteção do meio ambiente;
2. reordenação do espaço;
3. capacitação da população;
4. geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia;
5. desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação.

Parte IV – Gestão Pública é a parte em que o governo expõe as formas de interação entre governo e sociedade civil na implementação e no aperfeiçoamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável. Essa parte está dividida em:

1. planejamento e desenvolvimento institucional, que explicita o planejamento participativo dentro de uma visão de longo prazo, o aperfeiçoamento da administração pública, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos, à melhoria do sistema de informações e à operacionalização, acompanhamento e avaliação;

2. comunicação política e institucional;
3. modelo de gestão participativa;
4. fontes de financiamento e estratégias de captação de recursos. Dentro deste último item, destaca-se que uma estratégia de desenvolvimento sustentável não pode prescindir de uma estratégia de financiamento sustentável. Reitera-se, nesse item, a importância da continuidade da prática da austeridade fiscal, para servir de fonte interna de sustentabilidade do crescimento econômico, mas admite-se que, além dessa fonte, o governo estadual deve buscar fontes externas de financiamento, junto ao governo federal e a órgãos multilaterais e estrangeiros.

Desdobramentos

O aspecto importante a ser considerado é que a proposta de aplicação dos princípios do “desenvolvimento sustentável” não ficou apenas no campo das intenções. Esses princípios foram e vêm sendo traduzidos em ações concretas e em políticas públicas estaduais. Isso pode ser constatado pelas Mensagens do Governo à Assembléia Legislativa,²⁰ entre outras fontes. Nesses documentos, o governo estadual não somente reitera seus compromissos com o “desenvolvimento sustentável”, como no balanço de suas ações se verifica que estas estão sendo, de alguma maneira, orientadas pelo diagnóstico e pelos desafios apontados pelo Plano, bem como pelos princípios do desenvolvimento sustentável: *visão de longo prazo, descentralização, participação e respeito ao meio ambiente.*

Verifica-se que o governo continua a perseguir a austeridade fiscal como fonte interna de recursos para o crescimento. Com o objetivo de fazer face às carências e aos desafios, constata-se que há um esforço no sentido de se implementar grandes projetos estruturantes de desenvolvimento, na linha dos cinco vetores de sustentabilidade mencionados na Parte III. São eles: o Projeto SANEAR, o Complexo Industrial Portuário do Pecém, o Aeroporto Internacional Pinto Martins, o Açude Castanhão – combinado ao modelo de Gestão Integrada de Recur-

²⁰ Ver as Mensagens do Governo à Assembléia Legislativa, anos 1995, 1996, 1997 e 1998.

os Hídricos –, Reforma Agrária Solidária, construção do Centro Cultural Dragão do Mar, o Programa Rodoviário, o Metrô de Fortaleza, etc..²¹ Por trás desses projetos encontra-se a estratégia de desenvolvimento industrial e de atração de investimentos externos. Para acompanhar a execução dos grandes projetos estruturais foi criado, em agosto de 1997, no IPLAN/SEPLAN, o *Projeto Ceará Sustentável*, que tem por objetivo mapear e acompanhar o cronograma de execução dessas ações. Nesse projeto, sete programas vêm sendo acompanhado, incluindo os projetos: Pecém, Prodetur, Proares, Proureb, Projeto São José, Ceará II, Habitar, Sanefor, CIPP e PRA.

Todavia, o aspecto mais emblemático da implementação do “desenvolvimento sustentável” no Ceará pode ser identificado no Modelo de Gestão Participativa. Esse modelo foi uma das principais recomendações feitas pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável, constituindo o arcabouço necessário à implementação de uma nova concepção de planejamento, inspirada no princípio da sustentabilidade. A razão da sua importância está em permitir a identificação, o estudo e a discussão dos problemas com uma nova abordagem, ou seja, pela discussão participativa com os segmentos interessados nas soluções desses problemas, bem como dimensionar e controlar os impactos no longo prazo, além de programar, coordenar e avaliar as atividades de execução. Esse modelo começou a ser implementado em 1995 e sua sistemática é visualizada pelo Gráfico 7. Segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa (DSGP-SEPLAN), esse modelo procura buscar dois objetivos:

1. aumentar a eficácia do governo por meio de uma administração orientada para alcançar resultados;
2. elevar a eficiência no uso dos recursos públicos por meio de técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade.

Como se observa, dentro do novo modelo de gestão, o poder da “superestrutura”, ocupada pelo Poder Executivo, é dividido com estruturas intermediárias representadas pela “mediação”, “integração interna” e “articulação externa”, que recebem, por sua vez, a emissão de sinais dada

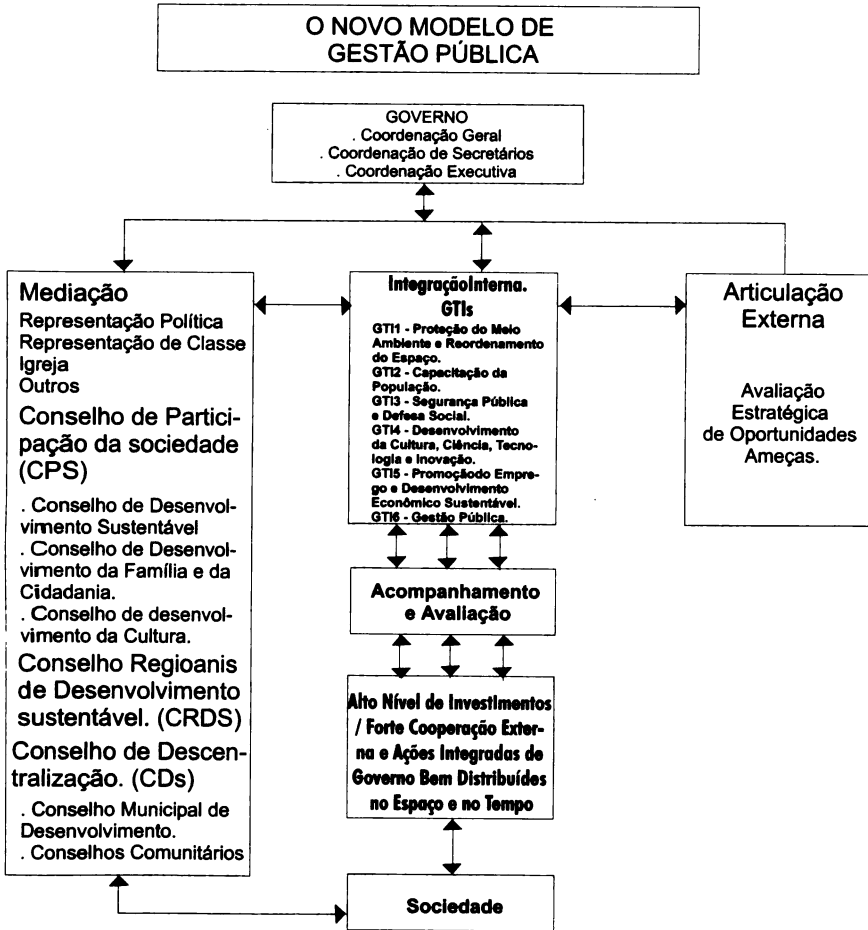
²¹ Estes projetos têm como fontes de financiamento: (1) governo estadual; (2) governo federal; (3) BIRD; (4) BID.

pela sociedade pelo “acompanhamento e avaliação”. O aspecto interessante é que o modelo não se propõe a ser um sistema fechado, porque ao considerar a “articulação externa” está levando em conta não só os constrangimentos externos, mas também as janelas de oportunidades abertas pelo ambiente externo.

A cabeça do sistema é comandada pelo governo (Coordenação Geral, Conselho de Secretários e Coordenação Executiva). O corpo do sistema está apoiado sobre três vetores intercomunicantes, a saber:

Gráfico 7

CEARÁ: MODELO DE GESTÃO PARTICIPATIVA



Mediação

Engloba os Conselhos de Participação da Sociedade (CPS), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) e os Conselhos de Descentralização (CD), que contêm, por sua vez, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e os Conselhos Comunitários. Os CPS são compostos por “personalidades eminentes que exerçam lideranças em assuntos relativos aos objetivos dos respectivos conselhos” e têm a coordenação da Ouvidoria Pública. Os CRDS são compostos por prefeitos, deputados estaduais mais votados da região, representantes da sociedade civil e representantes do governo, e são coordenados pela Diretoria do Sistema de Gestão Participativa-SEPLAN. Os CMDS são formados pelo prefeito, vereadores, setores significativos (comerciantes, trabalhadores rurais, empresários, etc.), conselhos comunitários, conselhos setoriais (saúde, educação, etc.), sociedade organizada (sindicatos, cooperativas, etc.) e estão sob a coordenação da Secretaria do Governo – SEGOV.

A Mediação foi estruturada com o papel de garantir a participação e a influência dos representantes dos segmentos da sociedade civil na implementação e nos resultados dos projetos estruturantes. Para se ter uma idéia da implantação desse modelo, seria útil dizer que, em 1997, havia 138 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) implantados, sobre um total de 184 municípios no estado.

Integração Interna (GTIs)

Este vetor é composto por um conjunto de seis grupos de trabalho temáticos, formado basicamente por Secretarias Estaduais, e que estão sob a coordenação da Diretoria do Sistema de Gestão Participativa (DSGP-SEPLAN). Estes grupos foram criados com a função de cuidar da operacionalização dos vetores estruturantes do Plano de Desenvolvimento Sustentável, além de realizar as interfaces entre os vários aspectos dos problemas.

Articulação Externa

Engloba as articulações com as instituições externas. Esse vetor veio com a função de procurar apoio institucional-financeiro externo para complementar a viabilização dos projetos de desenvolvimento.

Segundo a DSGP-SEPLAN, os Conselhos de Participação da Sociedade (CPS) já foram mobilizados para tratar de algumas questões:

1. avaliação das propostas de trabalho dos candidatos a reitores da Universidade Estadual;
2. trabalho sobre o ensino profissionalizante no estado;
3. indicação de diretrizes para o programa nacional de fruticultura irrigada;
4. discussão sobre a privatização da estação de tratamento de água de Fortaleza;
5. pronunciamento sobre temas estratégicos como seca, prostituição infantil e voluntariado.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS), segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa-SEPLAN, avançaram bastante no início da implantação do Modelo, mas estabilizaram-se num momento posterior. Todavia, esses conselhos foram muito utilizados em três grandes discussões:

1. Novas Diretrizes de Base para a Educação;
2. Plano Plurianual do Governo Estadual, discussão que funcionou como importante fator de estruturação desses conselhos;
3. Orçamento, com forte participação da Assembléia Legislativa (cf DSGP-SEPLAN).

Segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa-SEPLAN, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), por sua vez, tiveram como ações:

1. trabalhos em interface com as comissões comunitárias do Projeto São José;

2. participação em discussão do Orçamento Municipal;
3. acompanhamento da aplicação dos recursos da administração municipal;
4. audiências públicas com a defesa civil sobre a problemática da seca;
5. estudo da Lei Orgânica do Município e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural;
6. parceria com o Ministério Público e Poder Judiciário nas ações do Município;
7. discussão do Projeto de Reforma Agrária Solidária;
8. parceria com o Conselho Municipal de Saúde na discussão das ações do Programa Saúde da Família;
9. discussão com a Secretaria Municipal de Educação para implementação da capacitação de professores no *campus* avançado da Universidade Estadual.

Vale notar que, independentemente da estrutura formal do Modelo de Gestão Participativa, outros “colegiados de descentralização” surgiram em função de alguns projetos estruturantes de grande impacto, mas sempre guardando o espírito da descentralização-participação. Esses colegiados podem ser identificados no

1. Grupo de Trabalho Multiparticipativo do Projeto Castanhão;²²
2. Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP);
3. Colegiados do Programa de Ajudagem e Interligação de Bacias (Comitês de Bacias, Comissão de Apoio ao Reassentamento e Preservação Ambiental-CARPA);
4. Instituição Sócio-Comunitária de Agrovilas (ISCA);
5. Fórum Participativo para Elaboração dos Planos Municipais do Programa de Apoio às Reformas Sociais (PROARES).

²² Esta experiência foi recomendada pelo Banco Mundial como modelo de Fórum de Participação da Sociedade.

Ainda segundo a DSGP-SEPLAN, o Grupo de Trabalho Multiparticipativo do Projeto Castanhão foi importante para:

1. o compartilhamento da gestão e condução do Projeto com a Sociedade Civil;
2. as decisões tomadas, após análises e discussões, sobre a revisão da tabela de preços para desapropriação de bens e terrenos, a instalação de vara especial na Secretaria Executiva do GT, a regularização dos títulos de propriedade de imóveis rurais, a redefinição dos limites geográficos dos municípios (recuperação do território de Jaguaribara), a prioridade da população local na ocupação dos empregos;
3. a discussão do Projeto da nova Jaguaribara, incluindo a remoção de equipamentos urbanos. Por seu lado, o Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP) foi importante

- ⇒ no acompanhamento do trabalho de desapropriação e reassentamento;
- ⇒ instalações de equipamentos sociais que atenderão a área do CIPP (centro vocacional tecnológico, creches e hospital);
- ⇒ instalação de escritório do SINE para intermediação da mão-de-obra local aos postos de trabalho criados;
- ⇒ instalação do caminhão da cidadania, com a prestação de serviços às comunidades, em parceria com a Ouvidoria Pública. Cabe lembrar também que dentro da Secretaria de Recursos Hídricos foi criada a Gerência de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de repassar internamente os princípios de sustentabilidade.

Um outro exemplo pode, ainda, ser citado. Trata-se do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, que vem trabalhando com relativo sucesso no reassentamento das populações atingidas pelas obras do Porto do Pecém e do Açude Castanhão,²³ além do trabalho de assentamentos rurais convencionais. Para esses trabalhos, o

²³ O número de famílias atingidas pela construção do Açude Castanhão, que são trabalhadas pelo IDACE, é de aproximadamente 1.400.

instituto utiliza uma metodologia que inclui elementos como descentralização, autonomia, participação, capacitação e cidadania, bem como os canais constituídos pelos conselhos e colegiados existentes nos seus espaços de atuação. Junto com a população implicada, os técnicos e os consultores discutem os problemas e apontam soluções que possibilitem a sustentabilidade dos assentamentos. O produto final dessa discussão é a elaboração do “Plano de Ação”, que pode ser caracterizado como um microfundamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável. Já existem no estado 19 versões desse “Plano de Ação” (como é o caso do assentamento de Açudinho, Cacimba Nova, Nova Vida, Belo Monte, e outros) e calcula-se que até o final de 1998 dezenas de outros “Planos de Ação” estarão prontos.

É legítimo supor-se e normal constatar-se que o Modelo de Gestão Participativa encontre inúmeros problemas de ordem operacional, política e financeira.²⁴ A implantação desse modelo exige um grande trabalho preparatório, visando, ao mesmo tempo, a superação de velhos paradigmas e o envolvimento da sociedade organizada. O modelo enfrenta a resistência das lideranças políticas tradicionais e, por último, a resolução dos problemas levantados pelos Conselhos Comunitários e Municipais de Desenvolvimento esbarra nos limites impostos pela restrição orçamentária do governo estadual. Questões dessas três ordens são suficientes para limitar o ritmo de implantação e a integridade do modelo. Entretanto, a adoção desse modelo, em substituição ao modelo de planejamento tradicional, de cima para baixo e centralizado, foi o pré-requisito básico considerado pelo Estado do Ceará para buscar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o modelo adotado privilegia as soluções de baixo para cima, procura desmobilizar o clientelismo político e ajuda a promover o consenso, a integração e a sinergia nas ações dos agentes público e privado, aumentando, assim, a eficácia e a eficiência no uso dos recursos.

²⁴ Não seria oportuno, neste trabalho, realizar uma avaliação do Modelo de Gestão no Ceará. Cabe lembrar, no entanto, que um serviço de consultoria foi contratado pelo Estado do Ceará para realizar uma avaliação do desempenho do modelo. Um pouco na linha de avaliação, pode-se citar o trabalho de E. M. F. Braga, M. C. N. de Lima e, M. S. C. Barreira “Fases e disfarces do modelo de desenvolvimento sustentável”, em, J. A. Soares (org.), *O Orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro*, Brasília, Centro Josué de Castro, Paralelo 15.

3. Plano de desenvolvimento sustentável da Bahia

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia foi elaborado no primeiro semestre de 1995,²⁵ constituindo um desdobramento estadual (não institucionalizado) do Projeto Áridas, em grande parte incorporando os postulados do desenvolvimento sustentável e a metodologia desenvolvida no trabalho regional. Por conta disso, o trabalho realizado pela Bahia era conhecido como o Áridas estadual, tendo recuperado o que foi feito pela Bahia no projeto regional sobre a realidade baiana. A elaboração do plano de desenvolvimento sustentável da Bahia foi uma decisão do novo governo estadual, instalado em janeiro de 1995, patrocinado e liderado pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado. Para tanto, contou com a cooperação técnica do IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, que já tinha acumulado conhecimento e incorporado a metodologia utilizada no Projeto Áridas e na estratégia da Zona da Mata de Pernambuco por intermédio dos seus consultores.

Apesar de não ter sido publicado nem utilizado como instrumento de articulação dos atores sociais e negociação de projetos de financiamento, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia teve um papel importante na formulação do Plano Plurianual de Investimentos e na definição das propostas orçamentárias do governo, incluindo a reformulação da estrutura funcional-programática tradicional.

O governo da Bahia também elaborou, na mesma época e com o apoio do IICA, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão da Bahia, numa tentativa de aplicação dos postulados no subespaço do semi-árido estadual. No entanto, esse trabalho não foi concebido como um detalhamento espacial do plano estadual e, em grande parte, utilizou metodologia diferente da que serviu de base para o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia.

²⁵ SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia*, Salvador, SEPLANTEC, agosto de 1995 (mimeo.).

ESTADO DA BAHIA

A Bahia é um dos mais ricos estados do Nordeste e mesmo do Brasil, e o maior estado nordestino, tanto em termos populacionais como econômicos. Com uma população de quase 13 milhões de habitantes, correspondente a 8,7% da população brasileira e 27,9% da população do Nordeste, a Bahia é o quarto maior estado brasileiro em população, depois de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em contraposição ao dinamismo econômico registrado nas últimas décadas, o Estado da Bahia tem elevados e crescentes índices de pobreza, estimado em 48% da população baiana, especialmente concentrada no meio rural.

A sexta economia do Brasil em valor agregado, a Bahia está fortemente integrada à economia nacional e constitui um dos principais exportadores do Brasil, indicador da articulação externa da economia baiana, baseada principalmente na exportação de *commodities* e bens intermediários. A renda *per capita* (PIB *per capita*) da Bahia, estimada, em 1996, em US\$ 2,8 mil dólares, é superior à renda *per capita* do Nordeste, e corresponde a pouco mais de 66% da renda *per capita* brasileira.

O rápido crescimento da economia baiana nas últimas décadas foi acompanhado de uma mudança importante da estrutura produtiva do estado, registrando um aumento da participação da indústria, que salta de 8,7% do PIB, em 1950, para 24,7%, em 1990. Ao mesmo tempo, o setor agropecuário declina sua participação, no PIB baiano, de 43,4%, em 1950, para pouco mais de 15%, em 1990 (13,8%, em 1994), seguindo a tendência de diversificação produtiva das economias modernas. O setor serviços apresenta um percentual relativamente estável, em torno de 50% do PIB, com tendência a um crescimento recente na participação, decorrente da expansão do turismo e das atividades terciárias, incluindo a próspera indústria cultural (embora a atividade turística não passe de 1,6% do PIB estadual). Essa participação no produto não tem correspondência na distribuição da mão-de-obra ocupada, uma vez que a indústria de transformação se caracteriza por alta intensidade em capital, e a agricultura, ainda marcadamente tradicional, apresenta uma desproporcional absorção de trabalho.

Não obstante essa diversificação da estrutura produtiva e da pauta de comércio exterior do estado, a economia da Bahia está concentrada em um conjunto restrito de ramos, especialmente na indústria, com o peso significativo dos bens intermediários e *commodities*. O segmento químico-petroquímico sozinho é responsável por mais de 50% do valor da transformação industrial da Bahia, e apenas três segmentos da indústria (químico, metalúrgico e alimentício) são responsáveis por 70% do valor da transformação industrial na Bahia.

Contexto

O processo desencadeado pelo Projeto Áridas durante o ano de 1994 criou um clima favorável em diversos estados do Nordeste, estimulando a retomada do planejamento e da formulação de planos de longo prazo e com uma concepção contemporânea. O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia foi elaborado logo após a conclusão do Projeto Áridas regional, como uma espécie de estadualização da estratégia regional, sob a influência do amplo esforço de planejamento regional, no qual a Bahia teve um papel fundamental, inclusive com financiamento por meio do PAPP estadual. A Bahia tinha tido uma participação importante no processo de elaboração do Áridas, tanto no apoio ao regional como na realização de vários estudos técnicos no âmbito estadual, com as mesmas preocupações e enfoque semelhante e mobilizando um grande número de técnicos e profissionais.

Por outro lado, o governo que assumiu na Bahia, em 1995, era uma continuação do mesmo grupo político no poder, ocorrendo, do mesmo modo, a conservação de dirigentes técnicos e executivos, muitos dos quais tinham acompanhado o trabalho do Áridas regional e os estudos estaduais. Dessa forma, a elaboração do plano de desenvolvimento estadual era uma consequência lógica dos trabalhos realizados no ano anterior, o que estimulou o desdobramento da estratégia regional para o Estado da Bahia, dando seguimento ao trabalho realizado na gestão anterior.

Outro fator importante de estímulo ao governo da Bahia, para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável, foi a percepção de que as instituições multilaterais de financiamento, sobretudo o Banco Mundial (BIRD), consideravam fundamental a existência de uma estratégia geral para a montagem e o financiamento de projetos de desenvolvimento rural e de combate à pobreza, especialmente com a incorporação dos postulados de desenvolvimento sustentável. Na ocasião, a Bahia já tinha vários projetos aprovados ou em negociação com agências multilaterais de financiamento, entre os quais a reformulação e a renovação do PAPP como projeto de combate à pobreza. O Estado da Bahia é o mais rico do Nordeste e contava, no início de 1995, com uma situação relativamente confortável do ponto de vista financeiro – finanças públicas –, o que gerava a necessidade de for-

mulação de uma estratégia para organizar as ações e priorizar a utilização dos recursos.

A assinatura de Convênio de Cooperação Técnica do governo da Bahia com o IICA, para apoio técnico na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável, permitiu que fosse levada para o estado a base conceitual e metodológica do planejamento do desenvolvimento sustentável, criando as condições para um desdobramento afinado com a concepção e a estratégia regional.

Metodologia

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia formulou o conceito de desenvolvimento sustentável como “o processo de mudança e elevação das oportunidades sociais que compatibilize, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e a equidade social”, praticamente reproduzindo a definição construída no trabalho da Zona da Mata de Pernambuco. Segundo a concepção baiana, para assegurar a sustentabilidade seria necessário que os processos econômico-sociais e os estoques e a qualidade dos recursos ambientais tivessem continuidade e permanência no tempo. Além disso, o desenvolvimento sustentável pressupõe e deve reforçar a democracia e o processo de participação da sociedade nas definições sobre o futuro da Bahia, como forma de sustentação político-institucional.

A abordagem utilizada na Bahia considera a existência de contradições internas aos objetivos de desenvolvimento sustentável e identifica seis *desafios estratégicos*, que deveriam ser enfrentados e articulados no tempo pela estratégia de desenvolvimento, vale dizer:

- ⇒ crescimento econômico com conservação ambiental;
- ⇒ competitividade econômica com equidade social;
- ⇒ inovação tecnológica com elevação da oferta de emprego;
- ⇒ organização da sociedade e democratização das instituições;
- ⇒ eficiência administrativa com democracia e participação;
- ⇒ intervenção pública com parceria.

A proposta de desenvolvimento parte do princípio de que a *redução da pobreza* e da desigualdade social é uma condição essencial e necessária para o desenvolvimento sustentável da Bahia, mas entende que a redução da pobreza só será sustentável e permanente se estiver fundamentada no crescimento e na eficiência econômica e na capacidade da Bahia de gerar os excedentes indispensáveis aos investimentos, tanto públicos como privados. Por outro lado, insiste que a emergência dos problemas sociais e das carências da sociedade baiana não pode levar a uma descontrolada expansão econômica que altere a capacidade de reprodução dos ecossistemas, comprometendo, no médio e longo prazos, o próprio desenvolvimento e a qualidade de vida da população.²⁶

Segundo o referencial metodológico do plano de desenvolvimento da Bahia, a implantação da estratégia demanda o fortalecimento do estado e da sua capacidade de intervenção e, sobretudo, regulação, ao mesmo tempo que seriam reduzidas suas iniciativas em diversos campos de interesse privado, aumentando o peso da sociedade civil e das iniciativas privadas e não-governamentais. A estratégia deveria focalizar as prioridades para as grandes *potencialidades da Bahia*, identificando os segmentos de maior viabilidade e vantagem competitiva econômica do estado, nos quais devem ser concentradas as prioridades estratégicas. A preocupação com as necessidades e as carências sociais da população, segundo a concepção do plano de desenvolvimento sustentável, longe de promover o imediatismo paternalista, deve orientar a intervenção para o desenvolvimento sustentável para as potencialidades de desenvolvimento econômico, condição para a viabilidade e o retorno do investimento e, como consequência, para a capacidade de enfrentar as necessidades e as carências.²⁷

Coerente com a concepção multidisciplinar do desenvolvimento sustentável, o plano procurou articular seis grandes dimensões analíticas estreitamente interligadas: *econômica, social, ambiental, tecnológica, espacial e político-institucional*. Estas dimensões foram articuladas tanto no diagnóstico e compreensão da realidade como na for-

²⁶ SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia*, Salvador, SEPLANTEC, agosto de 1995.

²⁷ SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *ibid*.

mulação das estratégias e dos programas. Essa estratégia procurou *organizar a intervenção pública e privada de forma múltipla e articulada* em várias frentes, de modo a otimizar os resultados e as dinâmicas, com suas interfaces e impactos cruzados no conjunto da realidade socioeconômica e ambiental da Bahia. O plano trabalhou, assim, com uma abordagem integral da realidade, procurando articular as ações nos diferentes planos e segmentos complexos, e nos elementos centrais do estilo de desenvolvimento (evitando iniciativas parciais e marginais, que não atuam na essência da insustentabilidade do desenvolvimento), promovendo um processo de reestruturação e reorganização de médio e longo prazos em seis dimensões.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia teve uma forte conotação técnica, registrando limitada participação da sociedade nas formulações. Na elaboração da estratégia, definindo as prioridades, não houve nenhum processo de participação efetiva da sociedade, tendo esta sido limitada à utilização do Futuro Desejado, formulado pelos atores baianos no processo de elaboração do *Áridas regional* (ver metodologia de consulta à sociedade do *Áridas*), complementada por algumas poucas entrevistas com lideranças empresariais. Em grande medida, o trabalho também teve uma moderada participação do governo, tendo cabido aos consultores um papel importante nas formulações e, principalmente, no trabalho de redação do plano. Em todo caso, o material gerado pelos consultores resultou de um amplo levantamento técnico interno e várias entrevistas realizadas com os secretários de governo, tendo sido, também, submetido a críticas internas na SEPLANTEC, especialmente de parte do próprio secretário.

A participação em nível interno do governo combinou a bateria, relativamente ampla, de entrevistas com Secretários de Estado e suas equipes – incluindo o vice-governador – com um *workshop institucional*, envolvendo técnicos de alto escalão das diversas secretarias e órgãos – chefes de assessorias das ASPLANS (Assessorias de Planejamento das secretarias de governo) e diretores de políticas setoriais específicas das secretarias. O *workshop* utilizou um processo de *reflexão estruturada*, procurando articular as percepções e as propostas setoriais das diversas áreas de atuação do governo da Bahia, tendo sido uti-

lizada a técnica METAPLAN de dinâmica de grupo e organização da produção em painéis com cartões.

Tanto nas entrevistas como no *workshop*, procurou-se levantar e identificar os principais problemas do estado e as propostas de estratégias e ações para o desenvolvimento sustentável da Bahia. No processo de coleta e organização dos diagnósticos, propostas e projetos governamentais, foram produzidos documentos técnicos pelas diversas secretarias de governo, intitulados *sínteses setoriais*, ressaltando os projetos em andamento e as novas prioridades definidas pelas secretarias. A esses documentos foram acrescentados os textos técnicos – globais e setoriais – já produzidos pelas secretarias e todo o material técnico gerado pelo Projeto Áridas estadual, incluindo o já citado relatório do *Workshop de Atores Sociais* relativo ao futuro desejado para a Bahia.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia foi concebido como um *corpo coerente e consistente das diversas orientações e percepções*, formulação agregada que articula as diferentes ações e iniciativas setoriais e específicas. Por outro lado, deveria constituir um *referencial estratégico* e orientação *estratégica de longo prazo* que organiza o governo e a sociedade, orientando a ação programática do governo, sendo a base para a elaboração do *Plano Plurianual de Investimento* para 1996-1999. Da perspectiva do governo, o plano deveria articular e conferir consistência às diversas propostas de intervenção e projetos das secretarias e órgãos setoriais com os postulados do desenvolvimento sustentável e os compromissos do governo com a sociedade baiana, estruturando e orientando as ações públicas, articulando e confrontando as prioridades e as orientações estratégicas da equipe central de governo e suas vinculadas.

Do ponto de vista metodológico, o plano procurou introduzir uma inovação fazendo uma distinção conceitual entre *políticas* e *programas*, diferenciando a natureza das ações de acordo com as características específicas da área da dimensão.²⁸ Entendendo que algumas dimensões – como ambiental, social e espacial – têm uma forte hori-

²⁸ Esta foi a primeira vez que foi feita, explicitamente, essa diferenciação, que passou a ser introduzida nas outras experiências de elaboração de planos de desenvolvimento sustentáveis nos estados do Nordeste.

zontalidade no conjunto da estratégia, considera que sua principal atuação será na orientação e na sinalização das ações nas outras dimensões, regulando seus impactos sobre elas. Assim, os objetivos da dimensão ambiental e espacial e, em parte, social são mais seguramente alcançados pela sinalização e pela orientação das formas de implementação das ações na área econômica, tecnológica e também social, que pelas eventuais ações implementadas diretamente nas próprias dimensões.

As ações voltadas para as dimensões ambiental, espacial e, em parte, social, devem se expressar em políticas:

...entendidas como o conjunto de diretrizes, prioridades e critérios sinalizadores das decisões e das ações públicas e privadas que orientam as escolhas, de modo a assegurar determinados objetivos gerais – devem perpassar todas as áreas e setores de intervenção, introduzindo suas diretrizes nas iniciativas de desenvolvimento do conjunto da estratégia.²⁹

Para as outras dimensões, define as ações sob a forma de programas (agrupados em vetores estratégicos), entendidos como uma intervenção direta e propriamente dita na realidade. A dimensão social, em todo caso, tende a ter uma característica dupla, como política orientadora do conjunto das outras dimensões, mas também demandando uma ação específica e de desempenho próprio, especialmente nos segmentos de infra-estrutura social, requerendo investimentos e programas específicos dos vetores estratégicos.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia também procura fazer uma construção de cenários futuros, como base para a formulação da estratégia e da definição das prioridades para a reconstrução do futuro. Formula um *cenário tendencial*, expressando o futuro mais provável da Bahia, e um *cenário desejado*, que constitui o desejo plausível e que representa a imagem-objetivo do plano de desenvolvimento. Como tratamento metodológico, procura situar o futuro da Bahia dentro de um contexto mais amplo que deve influenciar os cenários do estado, de modo que os futuros prováveis da Bahia resultam

²⁹ SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia*, Salvador, SEPLANTEC, agosto de 1995 (mimeo.).

da forma pela qual se combinam no tempo as circunstâncias do *ambiente externo* ao estado (contexto *mundial e nacional*) com os *fatores endógenos de conservação e mudança*; tudo isso mediado pelos *atores sociais*, seus projetos dominantes e as políticas por eles definidas para a Bahia.

Produto

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia está dividido em sete grandes capítulos. Após uma abordagem sobre o *conceito de desenvolvimento sustentável*, apresentada na Introdução, realiza, no primeiro capítulo, uma grande *análise diagnóstica e prognóstica*, procurando compreender o grau de sustentabilidade e insustentabilidade atual e futuro da Bahia. Neste capítulo, ressalta as condições de insustentabilidade atual da Bahia combinada com uma grande potencialidade de desenvolvimento, que permite construir um futuro com qualidade de vida e conservação ambiental; na análise prospectiva realizada neste capítulo, são construídos o cenário tendencial e o cenário desejado, que combina os desejos da sociedade com a efetiva perspectiva de desenvolvimento futuro da Bahia. O segundo capítulo apresenta a *imagem-objetivo*, os *objetivos gerais* e as *metas globais* do plano, expressando aonde se pretende e se pode chegar no horizonte de trabalho do plano, além da apresentação dos pré-requisitos necessários para alcançar esse futuro.

No capítulo 3 é apresentada a estratégia de desenvolvimento, ressaltando os *desafios estratégicos*, os *eixos* e os *vetores estratégicos* em que se estruturam as ações. No capítulo 4 apresentam-se a *política social*, a *política ambiental* e a *política espacial*, e no capítulo 5, os *programas estruturantes*, com os detalhamentos em subprogramas, linhas de ação, instrumentos e modelos de gestão específicos. No capítulo 6 estão apresentados os *instrumentos globais*, tanto financeiros como organizacionais, e no capítulo 7 está desenhado o *modelo de gestão* do plano, destacando a arquitetura institucional que deve implementar o plano.

De acordo com o diagnóstico, a realidade baiana caracteriza-se por uma clara insustentabilidade nos segmentos social e ambiental,

manifestada nos altos índices de pobreza, nos elevados níveis de subemprego, na degradação ambiental e na persistência de estrangulamentos e restrições econômicas, especialmente nos sistemas de transporte e comunicação, que inibem a capacidade de investimento e crescimento. Esse quadro confronta com o grande potencial da Bahia em recursos naturais, combinado com grande vitalidade e potencialidade de desenvolvimento – expressas na base produtiva instalada e sua integração nacional –, que permitem construir um futuro com qualidade de vida e conservação ambiental.

Na análise prospectiva, o plano inicia apresentando o cenário nacional mais provável, que constitui o contexto e define os condicionantes do futuro da Bahia, interpretando que o Brasil avança na direção de uma consolidação do *projeto hegemônico* que associa a “reestruturação seletiva da economia nacional e a redefinição do papel do Estado, a abertura controlada da economia e um lento e persistente esforço de combate às desigualdades sociais e à pobreza absoluta” acumulada no país nestas décadas. Do ponto de vista *espacial*, esse crescimento e essa reestruturação econômica devem ser bastante desiguais e devem levar a uma nova organização do espaço brasileiro, com uma tendência a concentrar o dinamismo econômico nos centros mais desenvolvidos e industrializados do país.

Com esse contexto e considerando os estrangulamentos e as potencialidades, por um lado, e as iniciativas dos atores baianos, por outro, o cenário tendencial da Bahia tem o formato de uma integração modernizante à dinâmica econômica brasileira. Isso levaria a Bahia a registrar, nos próximos 16 anos (1995-2010), *ritmos médios de crescimento econômico*, em grande parte resultantes do efeito irradiador da retomada do ciclo expansivo da economia brasileira, com a manutenção dos instrumentos tradicionais de fomento ao investimento produtivo no Nordeste (potencializando as latências endógenas).³⁰

Por seu turno, o cenário desejado pressupõe uma ação mais proativa e reestruturadora dos atores sociais, segundo suas expectativas de futuro, levando a uma “sociedade justa e democrática, com qualidade de vida alta e distribuição de renda equitativa, sem fome e baixa incidência de pobreza e, ainda, com o meio ambiente equilibrado e

³⁰ SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *ibid.*

recuperado”. De acordo com o trabalho, o cenário desejado é a *aproximação plausível ao futuro desejado pela sociedade baiana*, mediado pelas circunstâncias. Diante desse quadro, os atores sociais da Bahia implementam uma estratégia combinada de *investimentos estruturadores voltados para o novo paradigma* de desenvolvimento (educação, ciência e tecnologia e infra-estrutura econômica e hídrica), com o *esforço de desenvolvimento social e conservação do meio ambiente*.³¹ Ao mesmo tempo, esses atores sociais conseguem capitalizar as vantagens competitivas da Bahia e articular a política regional do governo federal e os programas de enfrentamento da crise social, realizando investimentos em projetos de grande impacto econômico, além de iniciativas e investimentos no terreno social e mecanismos de controle ambiental.

A estratégia de desenvolvimento é formulada como o conjunto das ações capazes de iniciar, imediatamente, um processo de transformação que oriente a Bahia para o desenvolvimento sustentável, combinando a *dinamização econômica*, o *controle*, a *regulação do meio ambiente* e a *promoção social*. A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Bahia estrutura-se com base em cinco *eixos de desenvolvimento* que correspondem a cinco dimensões: *ambiental*, *econômica*, *tecnológica*, *sociocultural* e *espacial*, desagregando-se em políticas e em vetores estratégicos, que, por sua vez, são detalhados em programas. A única exceção fica por conta da dimensão político-institucional, que, em vez de apresentar-se na forma de políticas ou programas, é trabalhada na perspectiva de construção e montagem de um *modelo de gestão* do plano.

Os *eixos de desenvolvimento* definidos pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia são os seguintes:

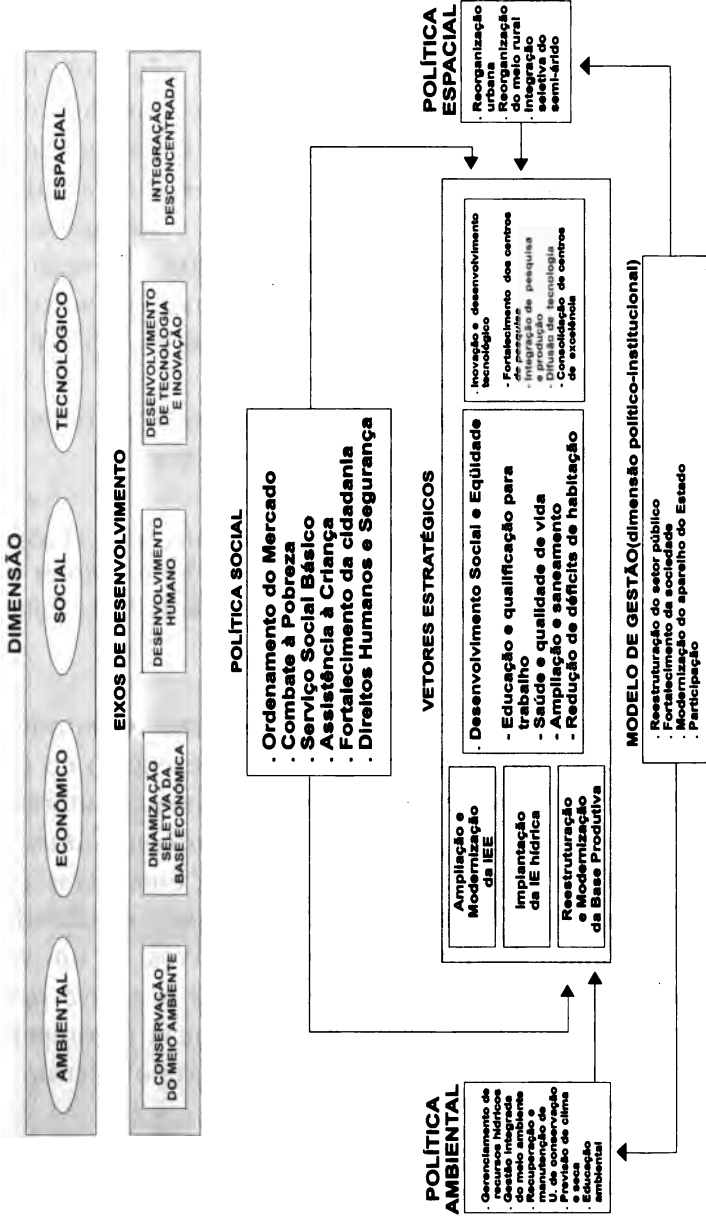
1. *dinamização seletiva da base econômica*, com a integração à economia nacional e internacional com competitividade;
2. *desenvolvimento humano*, com o aumento geral da qualidade de vida da população e o aperfeiçoamento da qualificação dos recursos humanos;

³¹ SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *ibid.*

3. *desenvolvimento de tecnologia e inovação*, com a geração e a difusão de conhecimentos e tecnologias adequadas ao aproveitamento racional dos recursos naturais;
4. *conservação do meio ambiente*, com o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais e a compatibilização das atividades econômicas e humanas com a capacidade de auto-reprodução dos sistemas ecológicos da Bahia;
5. *integração desconcentrada do espaço* com a distribuição da população e das atividades econômicas no espaço estadual de forma equilibrada e integrada (Gráfico 8).

Gráfico 8

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA BAHIA



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia, Salvador, SEPLANTEC, 1995.

Esses eixos de desenvolvimento desdobram-se em três políticas centrais – política ambiental, política social e política espacial – e cinco vetores estratégicos – distribuídos nos três eixos de desenvolvimento –, correspondendo às dimensões (excetuando a dimensão político-institucional). Os vetores ampliação e modernização da infraestrutura econômica, implantação da infra-estrutura hídrica e reestruturação e modernização da base produtiva vinculam-se ao eixo dinamização seletiva da base econômica; o vetor inovação e desenvolvimento tecnológico vincula-se ao eixo desenvolvimento de tecnologia e inovação; e o vetor desenvolvimento social e equidade vincula-se ao eixo desenvolvimento humano.

Os vetores estratégicos desagregam-se em um conjunto integrado e articulado de programas estruturantes, que

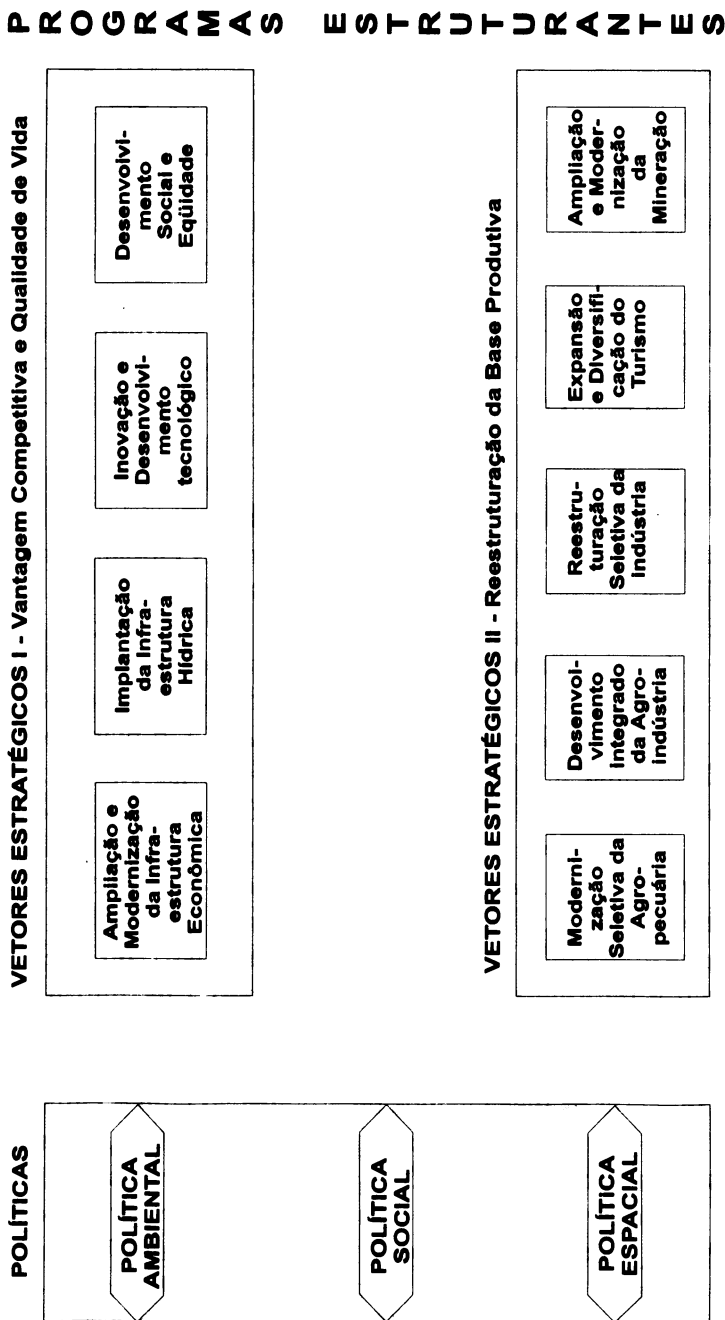
...constituem a organização da ação e das intervenções, em determinado período de tempo, em segmentos e setores prioritários de grande poder de transformação e irradiação no conjunto da dinâmica econômica e social.³²

Os vetores estratégicos e seus programas estruturantes podem ser organizados em dois blocos, como apresentado no Gráfico 9, por meio do fluxograma, detalhando os programas estruturantes dos vetores: quatro vetores que *geram, ampliam ou consolidam as vantagens competitivas da Bahia* e, ao mesmo tempo, *aumentam a qualidade de vida dos baianos* – constituindo condição para a viabilidade e a eficiência econômica dos investimentos produtivos – e um vetor que *promove a dinamização da base econômica e o efetivo aproveitamento das potencialidades da Bahia*, cuja eficiência e competitividade dependem da implementação dos vetores do grupo anterior.

³² SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, *ibid.*

Gráfico 9

BAHIA: VETORES ESTRATÉGICOS E PROGRAMAS ESTRUTURANTES



Os *instrumentos* do plano estão divididos em financeiros e organizacionais e incluem tanto a articulação e a convergência dos meios tradicionais e já existentes dentro das prioridades estratégicas como a criação de novos instrumentos, especialmente de ordem institucional. Assim, inclui e distribui nas diversas políticas e nos diversos programas, de acordo com suas áreas e conteúdos, o financiamento internacional, o FINOR, o FNE, entre outras fontes de recursos financeiros. De um modo geral, o plano entende que os projetos de financiamento internacional, como o PAPP, são na verdade instrumentos e fontes de financiamento para diversos programas, devendo ser diluídos no conjunto do plano (mesmo que permaneçam com uma unidade gerencial unificada).

Por outro lado, o plano faz uma análise de viabilidade financeira, confrontando as necessidades de investimentos para promover o dinamismo econômico e alcançar as metas globais com a disponibilidade e a possibilidade de alavancagem de recursos financeiros. Com essa abordagem, procura demonstrar que o plano e suas metas são exequíveis e que a Bahia tem capacidade de atrair investimento e mobilizar uma capacidade de poupança adequada às necessidades.

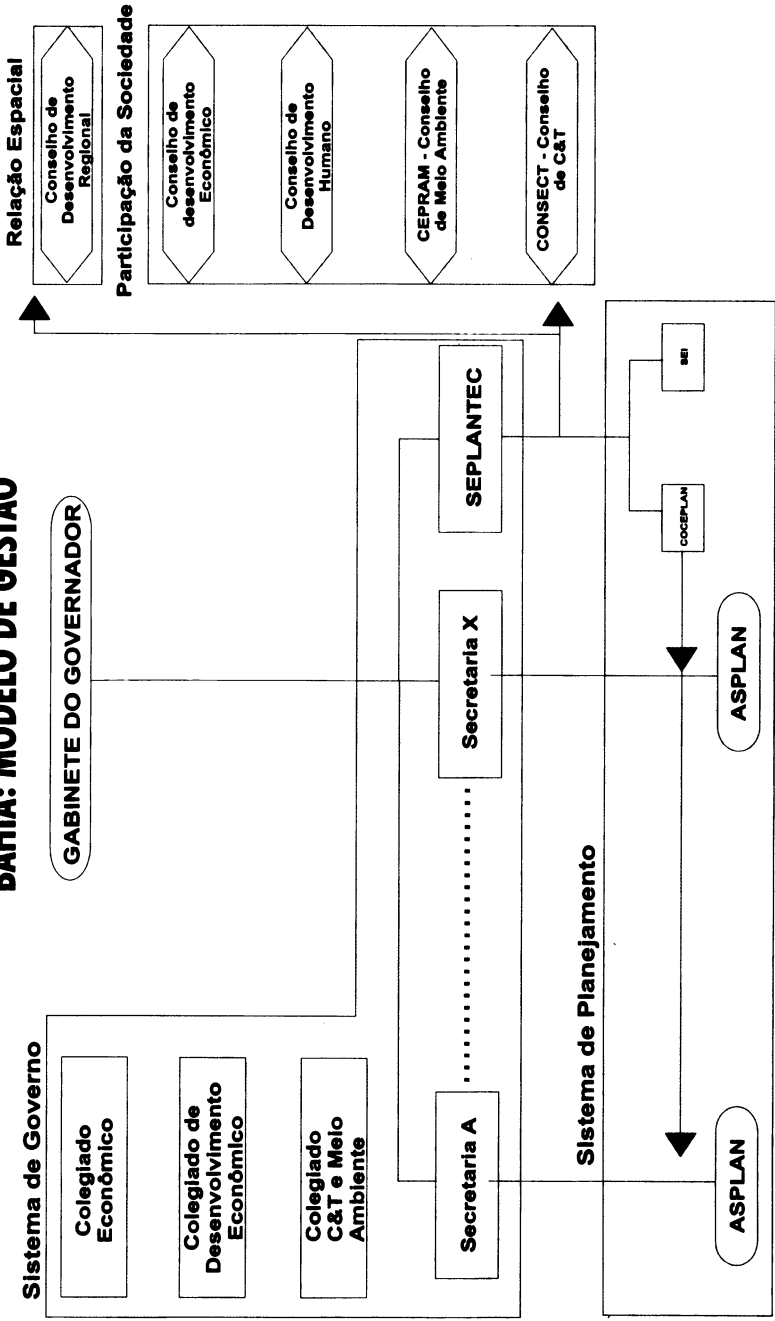
Na formulação do *Modelo de Gestão*, o plano parte da necessidade de uma sustentabilidade político-institucional e de uma articulação das diversas dimensões e instituições na execução das prioridades do plano. O modelo ressalta os objetivos de *estabilidade e eficiência das instituições, participação da sociedade civil* no processo decisório e nos controles e acompanhamentos da gestão pública, e *corresponsabilidade* da sociedade. Por tudo isso, propõe uma *reestruturação e reforma do Estado*, assegurando a *flexibilização* e o *fortalecimento da sociedade civil* e da cidadania.

O Modelo de Gestão expressa-se em uma arquitetura institucional que cria os mecanismos de articulação com a União e com os municípios e instâncias de participação da sociedade, com a instituição de conselhos com presença do Estado e de representações sociais. Além de *Conselhos de Desenvolvimento Regionais* para as diversas regiões de planejamento do Estado, cria o *Conselho de Desenvolvimento Econômico* e o *Conselho de Desenvolvimento Humano* – integrando os diferentes conselhos específicos voltados para a área de desenvolvimento social – e procura consolidar e fortalecer o CEPRAM – *Conselho*

Estadual do Meio Ambiente e o CONSECT – Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia. Por outro lado, como forma de estruturar o sistema interno de governo, são criados três *colegiados de secretariado*, articulando grupos de secretarias de governo e órgãos descentralizados com afinidades: *Colegiado Econômico, Colegiado de Desenvolvimento Humano, Colegiado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente* (Gráfico 10).

Gráfico 10

BAHIA: MODELO DE GESTÃO



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia, Salvador, SEPLANTEC, 1995.

Desdobramentos

Apesar da concepção de partida – segundo a qual o plano não deveria ser um documento do governo, mas uma estratégia de desenvolvimento do Estado capaz, portanto, de mobilizar e articular todas as forças sociais da Bahia – o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia ficou ainda muito centrado na Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, como um referencial para suas atividades, incluindo a parte orçamentária. Sua influência no conjunto das ações de governo foi modesta e sua articulação com a sociedade baiana muito limitada.

No entanto, o plano foi utilizado como a base referencial para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos do governo para o triênio 1996-1998, redefinindo a estrutura programática e levando a uma reformulação da base orçamentária do Estado. Nesse sentido, o trabalho teve um rebatimento direto nas formulações do principal instrumento de ação governamental, com certa internalização da idéia de sustentabilidade no plano de investimentos aprovado pela Assembléia Legislativa.

4. Estratégia de desenvolvimento sustentável de Pernambuco

Estado com tradição em planejamento – em grande parte influenciado pela presença da SUDENE no Recife –, Pernambuco inicia, em 1995, a elaboração de um plano de desenvolvimento com o enfoque e a abordagem do Áridas e aproveitando, principalmente, a experiência da estratégia de desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco, concluída mais de um ano antes.

Por decisão do governo do estado e liderado pela Secretaria de Planejamento – com a responsabilidade do CONDEPE –, foi elaborado, no segundo semestre de 1995, o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco. No ano seguinte, esse plano, que se expressa na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco,³³ foi detalhado para a região do Sertão, com a elaboração, em 1996, do Plano

³³ CONDEPE, *Pernambuco 2010 – Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco*, Recife, CONDEPE, 1996.

de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco.³⁴ Nos dois trabalhos, o governo do Estado de Pernambuco contou com a cooperação técnica do IICA, que trouxe para essas atividades a experiência dos seus consultores nos trabalhos anteriores de elaboração de planos e estratégias com o conceito de desenvolvimento sustentável, vale dizer, Zona da Mata de Pernambuco,³⁵ Projeto Áridas e Plano de Desenvolvimento da Bahia.

³⁴ CONDEPE, *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco*, Recife, 1997.

³⁵ Apesar de tratar de uma sub-região do Estado de Pernambuco, a elaboração da estratégia de desenvolvimento da Zona da Mata foi anterior, não representando, portanto, um detalhamento do plano estadual.

Estado de Pernambuco

Pernambuco é a segunda maior base produtiva da região Nordeste, respondendo por cerca de 17% do PIB regional, sendo a oitava economia do país (com pouco menos de 3% do PIB brasileiro). Nas décadas recentes, o dinamismo de sua economia acompanhou de perto o ritmo de desempenho da economia do país, embora na década de 1990 venha apresentando dificuldade para manter essa trajetória. Construiu, historicamente, uma economia muito concentrada na Zona da Mata (com a cana respondendo ainda hoje por cerca de 40% da base agrícola estadual, apesar da emergência de novos pólos dinâmicos, como o de fruticultura irrigada das margens do São Francisco) e na Região Metropolitana de Recife (onde se situa mais de 70% das atividades urbanas do estado). Nos últimos anos, foi a base urbana que mais se expandiu, modernizou e diversificou. A diversificação é, aliás, uma das mais fortes marcas da economia estadual. O comércio e os serviços têm apresentado forte dinamismo na fase mais recente da vida estadual.

A questão social é outra marca fundamental da realidade local, com indicadores de baixa qualidade de vida registrados para grande parte dos 7,4 milhões de habitantes do estado.

Do ponto de vista do meio ambiente, a limitação dos recursos naturais, principalmente no espaço semi-árido, com restrições de solo e de recursos hídricos, o desmatamento desordenado, a salinização de solos, a poluição hídrica e a redução drástica de áreas estuárias situam-se entre os principais problemas ambientais a tratar.

Em termos de planejamento, Pernambuco tem uma antiga tradição de pioneirismo, junto com a Bahia, tanto que o CONDEPE, órgão que coordenou o Plano Estadual e o do Sertão é um dos primeiros do país no seu gênero. A sede da SUDENE, no Recife, reforçou a tradição pernambucana de planejamento. A crise geral do modelo tradicional de planejamento no Brasil atingira também Pernambuco, e nesse sentido as experiências aqui relatadas são uma espécie de tentativa de construir uma nova abordagem e vivenciar uma nova experiência.

Contexto

Por meio do trabalho para a Zona da Mata do Estado, o Estado de Pernambuco e, especialmente, a Secretaria de Planejamento já estavam, de alguma forma, familiarizados com a abordagem e o conceito de sustentabilidade no planejamento; embora a estratégia da Zona da Mata tenha sido uma iniciativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o governo de Pernambuco estava envolvido com o detalhamento da estratégia na elaboração do projeto de financiamento para o BID. Por outro lado, dois grandes estados do Nordeste – Bahia e Ceará – já tinham elaborado planos de desenvolvimento sustentável para seus respectivos territórios, entendendo que esses seriam importantes para a negociação de financiamentos por órgãos multilaterais de fomento, principalmente o Banco Mundial.

Nessas condições, o governo de Pernambuco decide elaborar o seu plano e negocia com o IICA a assessoria técnica ao CONDEPE. O comprometimento do estado nos desdobramentos do Projeto Áridas manifesta-se ainda na definição do Recife como sede da Conferência Internacional organizada para discutir o desenvolvimento sustentável do Nordeste (a partir da proposta do Projeto Áridas) realizada em outubro/novembro de 1995, com o patrocínio do governo de Pernambuco.

Em nível do estado, já se vinha ampliando o debate sobre o futuro do desenvolvimento estadual, tanto no governo como na sociedade. O governo recém-eleito havia preparado um programa para os quatro anos de sua gestão, com quatro grandes eixos de atuação: implementação de projetos estruturadores, apoio ao desenvolvimento de base local, combate à miséria e reestruturação do aparelho do estado. Na sociedade, o *Jornal do Commercio*, órgão da imprensa local, realizava esforço para ampliar o debate sobre as tendências do desenvolvimento estadual (série de reportagens e seminário suprapartidário SOS/PE). Paralelamente, uma empresa de consultoria (TGI) e o mesmo jornal montavam uma pesquisa anual sobre tendências e desafios do desenvolvimento pernambucano, na visão de atores selecionados, em especial empresários atuantes em Pernambuco. Surgiu, ainda, da sociedade um movimento de empresários (o Movimento pró-Pernambuco – ME-PPE) que apresentou uma proposta de ações estratégicas para a construção de um futuro melhor para o estado (a Agenda Pró-

Pernambuco). O conceito de desenvolvimento sustentável não aparecia claramente colocado nessas iniciativas, mas elas formavam um contexto muito favorável à ampliação da discussão.

Cabe ainda destacar que Pernambuco tem uma tradição de intensa organização da sociedade, abrigando um movimento empresarial ativo, um movimento sindical presente e combativo, organizações de profissionais liberais muito atuantes, movimento popular e comunitário de muita combatividade, além de sediar ou abrigar numerosas e respeitadas organizações não-governamentais (ONGs). Mesmo nesse contexto, o ambiente recente vinha sendo marcado por uma visão até certo ponto pessimista sobre o comportamento da economia pernambucana e sobre as perspectivas do seu desenvolvimento. Entre 1970 e 1985, a economia de Pernambuco havia perdido posição relativa no âmbito da economia nordestina, uma vez que outros estados haviam captado investimentos vultosos e organizado pólos dinâmicos (como o de Camaçari-BA, o mínero-metalúrgico-MA, o têxtil-confecção-CE, o cloroquímico-AL, entre outros), apesar do pólo de fruticultura do submédio São Francisco e do intenso crescimento urbano do município de Petrolina estarem inscritos também nesse contexto, e o pólo terciário moderno da Região Metropolitana de Recife já mostrar forte dinamismo. Mas a atividade industrial não se revelava tão dinâmica como em outros estados, preocupando os pernambucanos. Desde 1985, a economia estadual havia estabilizado seu peso relativo (em torno de 17%) no PIB regional, porém uma sensação de desconforto ainda estava presente em grande parte das elites locais.

As discussões sobre desenvolvimento sustentável encontraram um espaço favorável. Pernambuco tem um movimento de defesa do meio ambiente bastante estruturado, com entidades muito ativas no estado.

Metodologia

A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (Pernambuco 2010) foi concebida não como um plano de governo, com cobertura para uma específica administração, mas como um instrumento norteador para toda sociedade, no longo prazo, envolvendo parceria entre os

diferentes atores sociais. Seu objetivo era o desencadeamento de um processo permanente de ações convergentes, com revisões periódicas, e a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento que tivesse por base a sustentabilidade, nos moldes dos diversos planos e estratégias que estavam em montagem no Nordeste.

O documento elaborado para discussão com a sociedade pernambucana destaca:

Buscou-se conceber esse novo caminho estratégico com base na ponderação equilibrada das dimensões econômica, sociocultural, tecnológica, político-institucional, espacial e ambiental, embora a idéia de “desenvolvimento sustentável” tenha sido inicialmente concebida para valorizar a conservação do meio ambiente... A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para Pernambuco pretende, portanto, ser instrumento de negociação com os diferentes segmentos da sociedade em torno de um projeto unificado para o estado (CONDEPE, 1996).

A estratégia apresentada apoiou-se num conceito de *desenvolvimento sustentável*, amplamente discutido pelos que participaram do trabalho de elaboração da proposta e adaptado para dar conta dos desafios principais de Pernambuco. Dessa adaptação resultou que será sustentável o desenvolvimento em que

...a dimensão social é o grande norte de um processo de mudança, o meio ambiente é utilizado pelas gerações presentes com os olhos voltados para o futuro, sendo sua preservação compatibilizada com as necessidades da sociedade, e o crescimento econômico é tido como um instrumento de criação de novas oportunidades sociais.

Percebe-se, então, que a principal insustentabilidade do desenvolvimento pernambucano não está na relação homem x natureza, mas no grande hiato social que separa os habitantes do estado.

Para a formulação da Estratégia de Desenvolvimento, realizou-se trabalho técnico que contemplou a consideração de seis grandes *dimensões analíticas, estreitamente interligadas*: a sociocultural, a econômica, a ambiental, a científico-tecnológica, a espacial e a políti-

co-institucional. Essa abordagem tenta evitar que se incorra no erro repetido de reduzir o desenvolvimento ao crescimento econômico.

Esse trabalho, coordenado pelo CONDEPE, teve o patrocínio da Secretaria de Planejamento e contou com a colaboração de técnicos das diversas Secretarias Estaduais e de seus principais órgãos vinculados, tendo contado também com a consultoria do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Ao longo da sua preparação, diversas entrevistas foram feitas com personalidades de destaque na sociedade pernambucana e representantes de importantes entidades públicas e privadas. Foi realizado, ainda, um *workshop* com a participação de diversos segmentos da sociedade civil.

A análise da realidade pernambucana foi efetuada observando-se, para cada uma das seis dimensões adotadas, os principais *problemas* e as mais relevantes *potencialidades*, com vistas a identificar os grandes desafios e os pontos de estrangulamento ao desenvolvimento de Pernambuco, bem como selecionar os pontos positivos que poderiam lastrear o desenvolvimento sustentável. O *ambiente externo* internacional e nacional também foi avaliado com o objetivo de conhecer as principais *ameaças* e, sobretudo, as mais importantes *oportunidades* que se oferecem para o desenvolvimento do estado.

Em seguida, foram desenhados diversos cenários prováveis para Pernambuco e, entre os cenários previstos, escolheu-se aquele que melhor apontava para um futuro no qual um processo de desenvolvimento sustentável tivesse mais condições de compatibilizar políticas ambientais, sociais e tecnológicas com um melhor desempenho econômico. Esse é o *Cenário Desejado* assumido pelos formuladores da estratégia proposta para o estado.

Com base na análise da realidade e do ambiente externo e à luz do cenário desejado, passou-se a identificar os grandes objetivos e as idéias-força que deveriam nortear uma estratégia de transformação. Foi possível, então, definir as principais *políticas reguladoras*. A política *reguladora* associada à dimensão *ambiental* busca assegurar a conservação e a recuperação do meio ambiente, e a política associada à dimensão *espacial* procura moderar a tendência histórica à concentração econômica em pontos restritos do território pernambucano (em

especial na Região Metropolitana e na Zona da Mata, como se disse antes).

A seguir, foram explicitadas as ações estratégicas a implementar, detalhadas mais adiante, e apresentados os principais programas e projetos que começariam a implementar a construção do futuro desejado pelos pernambucanos.

Produto

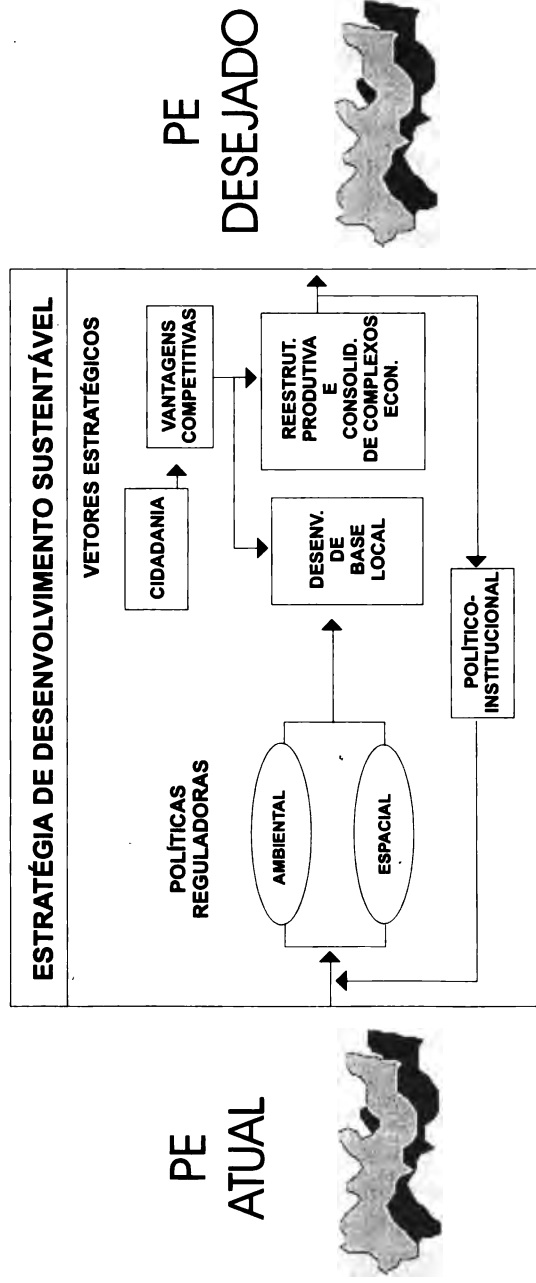
A principal escolha da equipe dirigente do governo de Pernambuco foi a de apresentar à sociedade não um *plano*, mas uma *estratégia* que procurasse organizar a intervenção pública e privada, de forma *múltipla e articulada, em várias frentes*, de modo a otimizar os resultados da dinâmica de cada uma das seis dimensões referidas. Essa utiliza-se da *seletividade*, como critério norteador da escolha de prioridades, elegendo um *conjunto de ações estratégicas* voltadas para a consolidação da cidadania, a ampliação das vantagens competitivas, a reestruturação produtiva e a consolidação de complexos econômicos e para a promoção do desenvolvimento de base local. As ações ordenadas nesse conjunto são capazes de transformar a realidade pernambucana da situação atual para aquela que se deseja construir até o final da primeira década do século XXI. Tudo isso respeitando o meio ambiente e acolhendo diretrizes de uma política espacial claramente definida.

A seleção equilibrada dessas prioridades resulta da compreensão de que a energia social, os investimentos e os esforços articulados dos pernambucanos não podem concentrar-se em qualquer das dimensões, por mais importante que ela seja, sob pena de comprometer a *sustentabilidade global* do desenvolvimento que se quer construir.

A formulação das principais *políticas reguladoras* foi complementada pela definição e pelo detalhamento (em termos de programas e projetos) dos mais importantes *vetores estratégicos* capazes de realizar o Pernambuco desejado pelo seu povo e pelos seus representantes, que esperam contar nessa construção, também, com o apoio de outros estados, especialmente do Nordeste, do governo federal e de atores externos (Gráfico 11).

Gráfico 11

PERNAMBUCO DA CIDADANIA, DA COMPETITIVIDADE E DA DIVERSIDADE



As políticas ambiental e espacial têm como conteúdo central:

1. a conservação dos recursos naturais e do patrimônio ecológico de Pernambuco, que se somará a ações recuperadoras, prioritariamente voltadas para os recursos hídricos e a vegetação;
2. a busca de uma crescente integração espacial (física e econômica), consistente com uma gradativa desconcentração espacial da base econômica, fundada num tratamento especial ao desenvolvimento em bases locais e ao fortalecimento de centros urbanos estratégicos.

Algumas cidades foram escolhidas como *centros urbanos estratégicos* e deveriam constituir os principais pontos de apoio ao desenvolvimento sustentável de Pernambuco, com papel de destaque a desempenhar no apoio às ações promotoras do desenvolvimento em bases locais.

Os *conjuntos de ações estratégicas*, apresentados no fluxograma, deveriam ser capazes de construir o *Pernambuco da cidadania, da diversidade e da competitividade*, “idéias-força” norteadoras das escolhas atuais e futuras dos atores sociais envolvidos na implementação dessa estratégia.

A construção da *cidadania* seria buscada pela implementação de um conjunto de iniciativas, programas e projetos de atores diversos, mais particularmente dos agentes públicos. Todas essas ações devem buscar fortalecer a cidadania e, para isso, promover a universalização dos direitos básicos. Nessa etapa de construção do desenvolvimento sustentável, considera-se fundamental:

1. universalizar o acesso ao ensino básico, melhorar sua qualidade e reduzir drasticamente o analfabetismo;
2. avançar significativamente na busca da universalização do acesso ao saneamento básico e na melhoria das condições de habitação;
3. fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), que pretende universalizar o atendimento integral, com prioridade clara aos grupos e às áreas de risco;

4. valorizar o patrimônio cultural construído pelo povo pernambucano;
5. universalizar o acesso à justiça e à segurança pública.

O Pernambuco competitivo, com base na diversidade, pretende ser construído com três grandes conjuntos de ações:

1. As que ampliam, consolidam e valorizam *vantagens competitivas*, dentre as quais merecem prioridade:
 - a) construção do *eixo de desenvolvimento e do anel competitivo*, ancorados na Ferrovia Transnordestina, na Hidrovia do São Francisco, em moderna e interiorizada infra-estrutura de telecomunicações e na complementação da boa infra-estrutura portuária existente em Pernambuco, prevendo-se também, nessas prioridades, a implantação de um novo gasoduto (vindo de Pilar-AL);
 - b) *consolidação do desenvolvimento científico-tecnológico*, especialmente em áreas diretamente ligadas às demais ações estratégicas (biotecnologia; informática; ciência dos materiais; mecânica de precisão; química fina; micro e opto-eletrônica, etc.);
 - c) *ampliação da infra-estrutura hídrica*, baseada na construção de açudes, na perenização e na regularização de rios, na perfuração de poços e na implantação de sistemas integrados de recursos hídricos, com prioridade às adutoras do Oeste e do Moxotó.
2. As que promoverão a *reestruturação produtiva e a consolidação de importantes complexos econômicos*, dentre as quais se destacam o esforço especial para reestruturar a base produtiva e o perfil social da Zona da Mata, atualmente sofrendo os reflexos da crise de seu principal segmento produtivo, o complexo sucro-alcooleiro. A modernização desse complexo (com redução da área plantada) deverá conviver com um novo e diversificado perfil produtivo, ao mesmo tempo em que a sociedade pernambuca-

na se mobiliza para elevar o padrão de vida do importante contingente demográfico da Zona da Mata, cerca de 17% dos pernambucanos, segundo o Censo de 1991. Paralelamente, o setor privado, apoiado pelos agentes públicos, estará buscando consolidar o desenvolvimento das principais potencialidades de Pernambuco, concretizadas na implantação, ampliação ou melhoria do padrão competitivo de importantes complexos e pólos, como o químico, o de fruticultura, o de avicultura, o gesso do Araripe, o graniteiro, o pólo de eletroeletrônica da RMR (Região Metropolitana do Recife), o têxtil-confecção, entre outros. Também merecem destaque os pólos turísticos (Guadalupe, Recife, Maria Farinha, Fernando de Noronha e pólos de animação do interior). Finalmente, cabe lembrar os pólos comerciais, em expansão em vários municípios, e o pólo de serviços modernos da RMR.

3. As que promovem o *desenvolvimento de base local*, que aproveitarão o importante potencial representado pelas iniciativas dos pernambucanos para desenvolver atividades econômicas que não precisem ter, necessariamente, competitividade internacional. Esse esforço tem normalmente pouca visibilidade e tem sido muito relegado nas políticas públicas. A diversidade da realidade geoeconômica de Pernambuco e o sucesso de algumas dessas iniciativas aqui, como em outros países, orientam essa escolha estratégica: identificar, dar visibilidade, apoiar e articular os agentes, produtores responsáveis pela economia de base local.

O desenvolvimento sustentável de Pernambuco é visto como requerendo a presença ativa e construtiva do Estado, atuando por intermédio de órgãos federais, estaduais e municipais, como agentes indutores das mudanças propostas nessa estratégia de desenvolvimento. A implementação de um processo de desenvolvimento sustentável não pode prescindir de um Estado forte, com capacidade de tomar iniciativas e de realizar investimentos, exercendo indispensável papel regula-

dor, redistribuidor de renda e sinalizador das decisões e comportamentos da sociedade. Daí se considerar que o *Estado deve ser fortalecido na sua capacidade de induzir e, sobretudo, de regular*. Ao mesmo tempo, deve aumentar a presença da sociedade civil e das iniciativas não-governamentais.

A proposta considera que se deve promover a *reestruturação do setor público*, com redefinição de papéis e responsabilidades – como forma de elevar sua eficiência e eficácia na implementação de políticas e programas e aumentar a capacidade de investimento e indução governamental –, aliada à democratização das instituições públicas, como forma de assegurar a efetividade da estratégia de desenvolvimento sustentável de Pernambuco.

Os gestores da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para Pernambuco deveriam organizar e estruturar os processos de negociação, detalhamento, execução e viabilização de diretrizes, prioridades e linhas de ação, definindo formas de gerenciamento das intervenções públicas e privadas e das articulações do estado com a sociedade. E serem capazes também de *articular as diversas dimensões e as instituições responsáveis* pela aplicação dessas orientações em sintonia com a concepção do desenvolvimento sustentável e com as novas tendências de organização do estado e da sociedade. O objetivo geral a ser perseguido, nesse caso, era o da *elevação da eficiência, da eficácia e da efetividade das instituições públicas e privadas* de Pernambuco e a *democratização das instituições e a criação de mecanismos de participação* da sociedade.

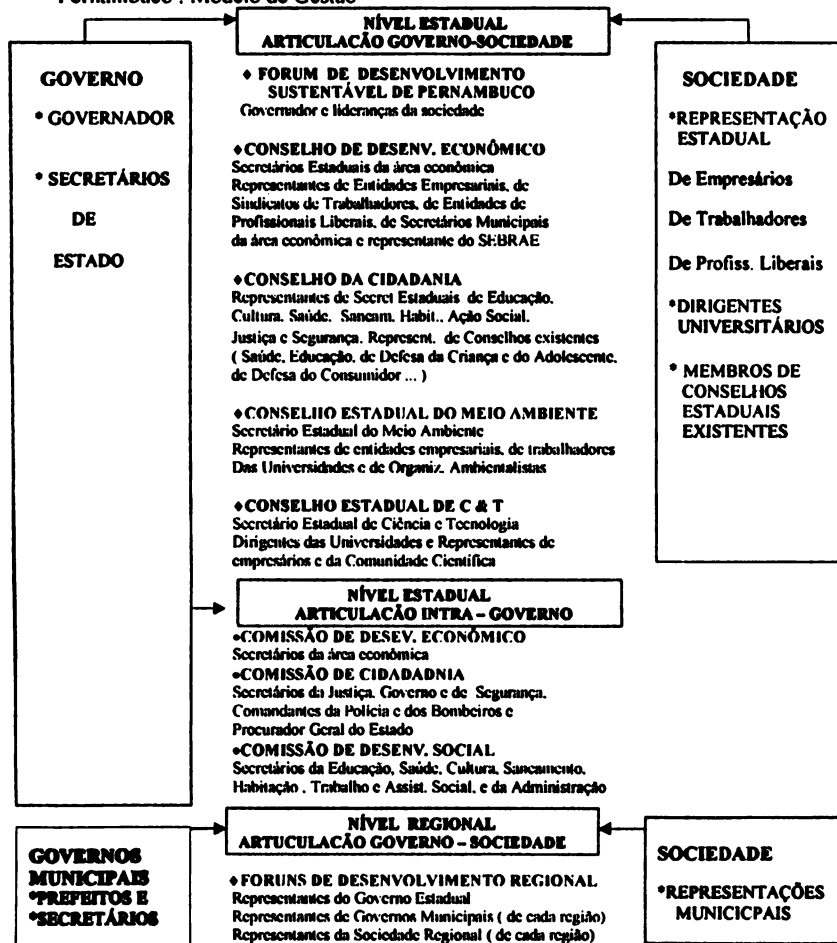
A implementação do processo de reestruturação do estado garantiria a construção da nova institucionalidade. O modelo de gestão da estratégia de desenvolvimento sustentável deveria organizar-se com base em oito linhas de ação:

1. modernização da estrutura administrativa do estado com a introdução de padrões avançados de gestão;
2. implantação de um sistema de planejamento participativo;
3. implantação de um sistema de informações gerenciais que democratize as informações e oriente a tomada de decisões;

4. **implantação de padrões normativos que regulamentem os processos de profissionalização do servidor público e a ocupação de cargos de direção, baseados em critérios de competência e confiança;**
5. **ampliação e reforço da organização da sociedade civil que permita a participação e a representação social, com qualidade e competência técnica e política;**
6. **descentralização político-administrativa, com redefinição das responsabilidades públicas nos diferentes níveis de governo, com fortalecimento da atuação municipal;**
7. **concessão para a atividade empresarial privada de serviços de utilidade pública em condições e áreas adequadas, garantindo-se a competente regulação pública;**
8. **capacitação e valorização do servidor público, visando a atender as novas responsabilidades do estado e aos critérios de planejamento do desenvolvimento sustentável (Gráfico 12).**

Gráfico 12

Pernambuco : Modelo de Gestão



Fonte : Informações Básicas - PERNAMBUCO 2010, Recife, CONDEPE, 1996

Desdobramentos

Do ponto de vista operacional, como referência para as ações de governo e negociação de parcerias, a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco não desempenhou seus objetivos. Praticamente não houve desdobramentos em termos de articulação das prioridades de desenvolvimento do estado e na orientação efetiva das decisões de governo. Na relação com a sociedade, os planos também não exerceram um papel de catalisador político, como se esperava, embora tenha servido, freqüentemente, como instrumento inicial e facilitador para as negociações com parceiros externos ao estado.

Em termos técnicos, contudo, a elaboração da estratégia de desenvolvimento de Pernambuco teve grandes repercussões e desdobramentos. Em primeiro lugar, pela intensa mobilização das equipes técnicas do governo, especialmente do CONDEPE, aliada a uma reciclagem técnica com a difusão de novos conceitos e metodologias. Por outro lado, a experiência de Pernambuco permitiu aos consultores do IICA, na sua interação com os técnicos estaduais, desenvolver e testar as técnicas e as abordagens metodológicas adequadas ao conceito de desenvolvimento sustentável e à concepção de planejamento. Esse desdobramento manifestou-se de forma articulada na elaboração do documento *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável*,³⁶ cuja primeira versão foi concluída em novembro de 1995 (ao mesmo tempo que a estratégia de Pernambuco), que passou a ser utilizado em treinamentos de equipes estaduais da área de planejamento.

5. Plano de desenvolvimento sustentável da Paraíba

O Estado da Paraíba não teve uma participação ativa no Projeto Áridas, mas acompanhou de perto todo o processo de trabalho que resultou na elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável do

³⁶ Sérgio C. Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável*, Recife, IICA, 1995 (mimeo.), versão publicada pelo IICA em espanhol com o título *Desarrollo sostenible – metodología de Planeamiento, Experiencias del Nordeste de Brasil*, San José da Costa Rica, BMZ/GTZ-IICA, 1997.

Nordeste. Com a instalação da nova administração estadual, na Paraíba, em 1995, e considerando as iniciativas de planejamento dos outros estados do Nordeste, o governo estadual decidiu, também, incorporar essa Unidade da Federação no processo de elaboração de planos com o enfoque de sustentabilidade, como um desdobramento estadual do *Áridas regional*. Como no caso dos outros estados, a nova administração estadual da Paraíba também assinou convênio de cooperação técnica com o IICA, de modo a receber o suporte técnico e metodológico dos seus consultores para treinamento das equipes estaduais e apoio na elaboração do plano de desenvolvimento sustentável do estado. Esse, por seu turno, passou por um detalhamento espacial, com a elaboração dos programas para a Zona Litoral-Mata, para o Brejo-Agreste e para o Sertão.

Contexto

A Paraíba é um dos estados mais pobre do Nordeste, com um produto por habitante que apenas supera o do Estado do Maranhão e do Piauí e Alagoas, com um crescimento, no médio prazo, um pouco abaixo do crescimento médio do Nordeste. Com uma atividade agrícola muito frágil e vulnerável, além de uma estrutura fundiária muito concentrada, assistiu, nas décadas mais recentes, a crises sucessivas de importantes produtos, entre os quais o algodão, o sisal e, ultimamente, a cana-de-açúcar e, em decorrência, o complexo sucro-alcooleiro. Associado a esses fatores, ocorre uma intensificação da migração do campo para as cidades e uma manifestação mais clara do desemprego e do subemprego que passam a constituir-se o tema central da discussão na sociedade e a questão principal da campanha política para o governo do estado.

Após a eleição de 1994, a equipe do novo governador Antônio Marques da Silva Mariz (cuja bandeira principal da campanha estava constituída pela geração de empregos produtivos) entrou em contato com diversos órgãos e instituições, entre eles o IICA, no sentido de, com projetos bem elaborados, obter recursos para financiar as ações governamentais, reconhecendo as dificuldades para executá-los a partir dos recursos financeiros próprios. A idéia era, de início, a constitui-

ção de um banco de projetos e o desenvolvimento de um esforço de articulação com fontes de financiamento externas, principalmente o Banco Mundial e o BID.

Tendo conhecimento, pelo IICA, das experiências de alguns estados nordestinos na retomada do planejamento estadual e sub-regional, com a formulação de planos de desenvolvimento sustentável, inspirado na concepção disseminada pelo Projeto Áridas, notadamente o da Bahia e o de Pernambuco (plano estadual e projeto de reestruturação e diversificação da Zona da Mata pernambucana), os assessores do novo governador decidiram levar adiante a idéia da montagem do plano de desenvolvimento sustentável, a partir do qual fossem produzidos projetos e programas que viessem a servir de instrumento de captação de recursos para concretização das prioridades a serem definidas.

Estado da Paraíba

O produto interno bruto da Paraíba, em 1996, correspondia a 6,7% do produto nordestino e a 1,1% do produto interno bruto do país. Seu produto por habitante, de 2,4 mil dólares, é superior, no contexto regional, aos dos Estados do Piauí, Maranhão e Alagoas, corresponde a 93% do produto *per capita* nordestino e a 50,3% do brasileiro. De sua população de 3,3 milhões de pessoas, cerca de 1,5 desenvolve atividades produtivas, sendo que 41% desse total em atividades agrícolas e o restante em atividades predominantemente urbanas.

A economia estadual vem acompanhando, de perto, o crescimento da economia regional, não obstante a crise pela qual tem passado a sua economia agrícola. É o conjunto das atividades urbanas – indústria e serviços – que sustenta a dinâmica da economia estadual. Há um predomínio, na geração do produto interno bruto, das atividades urbanas, em particular dos serviços, que são responsáveis por 63% do total, com a indústria de transformação e a extrativa mineral representando 23,9%. Na indústria, predomina os segmentos têxtil, de alimentos e de minerais não-metálicos.

A agropecuária, caracterizada por uma grande desigualdade na estrutura fundiária, que nos anos 1970 registrava uma participação de mais de 20% no total do produto (alcançou 28% em 1975), presentemente, nos anos 1990, registra uma participação um pouco superior a 10%. Não obstante a crise vivida pela economia canavieira, a produção de cana-de-açúcar tem um significado muito grande no valor da produção agrícola, chegando, recentemente, a cifra superior a 40%.

O estado tem, nos últimos anos, atraído importantes investimentos industriais, sobretudo voltados para a atividade têxtil e para a indústria de calçados. Há presentemente um esforço significativo no sentido do desenvolvimento da agricultura irrigada, sobretudo no semi-árido, visando à implantação de pólos agroindustriais, a exemplo do que vem ocorrendo, com sucesso, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte.

A sua população, que registra, como a média nordestina, indicadores de condições de vida extremamente precários (saúde, educação, nutrição, acesso a saneamento básico, etc.), geralmente um pouco abaixo da média regional, vem passando por grandes mudanças na sua dinâmica demográfica, que se expressa em uma redução significativa do ritmo de crescimento da população total, e um processo intenso de desruralização. Esse último está associado ao desempenho insatisfatório da agricultura e às transformações pelas quais vem passando o setor, nas últimas décadas, e a determinantes de natureza mais estrutural, como a sua concentrada estrutura fundiária.

O passo seguinte constituiu-se na realização de um conjunto de reuniões com a equipe central do governo, sobretudo o secretariado, quando então se definiram as linhas básicas para os trabalhos de elaboração do plano. Foi constituída a equipe central, formada por técnicos da Secretaria de Planejamento e por consultores do IICA, que, mediante convênio com o governo estadual, passou a integrar os esforços visando à montagem do plano. A sustentabilidade, envolvendo a questão ambiental e a questão social, principalmente a do emprego, passou a constituir elemento central da proposta.

O desdobramento do plano, mesmo antes de ser considerado totalmente concluído, tomou duas direções. De um lado, a elaboração de programas e projetos específicos, entre os quais cabe destaque para (i) o programa de reestruturação e diversificação da Zona Litoral-Mata; (ii) o de desenvolvimento sustentável do Agreste e Brejo; (iii) o do Sertão. De outro lado, a preparação de instrumentos (carta-consulta) e meios a partir dos quais é concedido acesso às fontes de financiamento externo e interno.

Metodologia

O Plano de Desenvolvimento Sustentável 1996-2010³⁷ foi concebido não como um plano de governo, com cobertura para uma específica administração, mas como uma estratégia definidora dos rumos para toda a sociedade, no longo prazo, envolvendo parceria entre os diferentes atores sociais. Não obstante esse caráter de estratégia geral, o plano contempla, em uma fase seguinte, o detalhamento de programas e subprogramas. Considerou-se que seu ponto central era o desencadeamento de um processo permanente de ações articuladas, com avaliações periódicas, e a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento que tivesse por base a sustentabilidade, nos moldes dos diversos planos e estratégias que estavam em montagem na região.

³⁷ Governo do Estado da Paraíba – SEPLAN. Plano de Desenvolvimento Sustentável 1996-2010, João Pessoa, IICA-SEPLAN, 1997a.

Nesse particular, o desenvolvimento em bases sustentáveis, na concepção do plano, deveria:

1. promover, necessariamente um processo contínuo de planejamento e de transformação da realidade estadual;
2. considerar como essencial a participação da sociedade na concepção da estratégia;
3. incorporar a perspectiva de longo prazo;
4. considerar como ponto básico a solidariedade intergerações (o bem-estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades das gerações futuras), a solidariedade intragerações (o bem-estar de uma minoria não pode ser construído em detrimento da maioria) e a solidariedade interespacial (a sustentabilidade de um país, região ou sub-região não pode ser alcançada em detrimento da sustentabilidade dos outros). Seguiu, portanto, os postulados básicos das experiências que o haviam precedido.

De forma resumida, segundo o próprio plano, a concepção de desenvolvimento deveria ser um processo que se desdobraria em várias dimensões:

Conceitualmente, desenvolvimento sustentável é o *processo* de mudanças e de elevação das oportunidades sociais, *compatibilizando*, no tempo e no espaço: *eficiência econômica, conservação ambiental e qualidade de vida* (Governo do Estado da Paraíba – SEPLAN, 1997a, p. 7).

Da perspectiva do plano deveriam, a partir dessa concepção, ser enfrentados três grandes desafios:

1. o do *trade-off* entre o crescimento econômico e a conservação ambiental;
2. o do círculo perverso de pobreza e degradação ambiental;
3. o do conflito entre progresso técnico e nível de emprego.

O estudo da realidade do Estado da Paraíba e as discussões ocorridas, com a participação predominante de setores técnicos e minoritários da sociedade, foram realizados segundo seis dimensões: (i) espacial; (ii) ambiental; (iii) econômica; (iv) sociocultural; (v) científico-tecnológica; (vi) institucional. No que se refere à dimensão *espacial*, o que se procurou levar em conta foi a diversidade geográfica, econômica e social do estado, considerando-se tanto o espaço natural como o produzido, adotando-se uma regionalização que destacasse essa diversidade, como o grau de concentração da atividade econômica e demográfica. Esse é um aspecto que merece destaque, posteriormente. Em relação à dimensão *ambiental*, ao se constatar que o quadro ambiental do estado era um dos mais afetados pela ação humana, são examinados os diversos ecossistemas naturais e seus principais problemas no sentido de fornecer uma base capaz de identificar os condicionantes e as restrições ao desenvolvimento econômico e social da Paraíba. Na dimensão *econômica*, procura-se, de um lado, identificar a dinâmica da economia estadual e o seu grau de modernização no período recente, além da vulnerabilidade de alguns segmentos, e, de outro lado, a análise dos impactos sobre a população, em particular seu deslocamento espacial e a distribuição de renda entre os distintos segmentos sociais a partir das relações sociais de produção prevaletentes. O tratamento dado à dimensão *científico-tecnológica* examina o esforço desenvolvido pelo estado na capacitação tecnológica e a sua inter-relação e impacto sobre o processo de desenvolvimento sustentável da Paraíba, reconhecendo um conjunto de restrições ao efetivo desempenho do sistema de ciência e tecnologia nesse processo. Relativamente à dimensão *sociocultural*, a análise efetuada desce ao exame do grau e da forma de inserção da população no processo produtivo, por meio do mercado de trabalho, das formas de concentração de riqueza e da renda e da presença da pobreza e da população carente quanto ao acesso aos serviços básicos (educação, saúde, assistência social) e às condições dos domicílios.

Finalmente, a dimensão *institucional* foi muito enfatizada por considerar que sem a superação do problema político-institucional e técnico-operacional do setor público, em suas várias esferas (federal, estadual e municipal), sobretudo a estadual, não seria possível levar

adiante as grandes transformações requeridas para desencadeamento do desenvolvimento sustentável no estado.

Essas dimensões, como em outras experiências, serviram de base para o desenvolvimento dos trabalhos, não só em relação às tarefas técnicas que as diferentes equipes passaram a desempenhar como no tocante às reuniões e aos seminários com especialistas e atores sociais que foram envolvidos no processo de montagem da estratégia e dos programas e projetos constantes do plano. Como assinala o próprio plano:

Metodologicamente, a etapa do planejamento sustentável da Paraíba, ora concluída, teve início com a elaboração dos estudos básicos, segundo as seis dimensões: espacial, ambiental, econômica, socio-cultural, científico-tecnológica e institucional (Governo do Estado da Paraíba – SEPLAN, 1997a, p. 8).

Logo em seguida destaca:

Esses estudos foram realizados com o apoio das equipes dos diversos órgãos da administração estadual, que ofereceram as sínteses e os elencos de projetos por setor, e mediante consultas internas à autoridade dirigentes e seus assessores técnicos. Seguiram-se consultas externas a entidades públicas, de outras esferas governamentais, e privadas e a personalidades notoriamente conhecedoras dos problemas e das potencialidades da Paraíba (Governo do Estado da Paraíba – SEPLAN, 1997a).

Após o diagnóstico, realizado com base nas distintas dimensões, a partir das discussões com técnicos e atores sociais, foram identificadas as potencialidades e as oportunidades do estado e elaborados cenários alternativos. Ao lado disso foram explicitados, para o caso concreto da Paraíba, os pré-requisitos, os objetivos, as metas e os desafios estratégicos para o desenvolvimento sustentável. Com base nessas informações e constatações, foi montada a estratégia de desenvolvimento, que comportava as políticas centrais (ambiental, de emprego e espacial), os vetores estratégicos (reorganização do setor público, reestruturação e ampliação da base econômica, ampliação da capacidade empreendedora privada, ampliação dos investimentos em recursos

humanos, aproveitamento e consolidação da base em ciência e tecnologia e cidadania e qualidade de vida) e três conjuntos de programas estratégicos e complementares (programas institucionais e setoriais, espaciais e ambientais). Finalmente, partiu-se para a explicitação dos instrumentos organizacionais, financeiros e fiscais, e do modelo de gestão, por intermédio do qual se pretendia dar continuidade ao processo de planejamento e conduzir uma avaliação permanente das ações. A parte final do plano contém uma relação dos programas estruturantes para todo o horizonte temporal do plano e uma carteira de projetos para o período 1996-1998.

Essa concepção e estrutura do plano foi o resultado de um grande número de discussões, com o envolvimento de técnicos e especialistas de várias órgãos e entidades do governo estadual e federal e teve de ser revista em vários momentos, com a incorporação de sugestões e propostas que chegavam à equipe central, em grande parte provenientes de equipes técnicas e, em bem menor dimensão, de representantes da sociedade civil.

Na definição das dimensões anteriormente mencionadas, cabe o registro, no caso da Paraíba, para o destaque da *dimensão espacial*, uma vez que seu posicionamento nesse nível, no contexto da estratégia de desenvolvimento, era considerado em decorrência do diagnóstico realizado e das discussões que se seguiram. De fato, concluiu-se que a heterogeneidade do estado, da perspectiva econômica, social e geográfica, constituía um ponto de partida no recorte da realidade estadual, na análise dos seus principais problemas e na definição de ações e projetos, que não poderia ser ignorada. Ao contrário, deveria estar presente em toda a concepção do plano, inclusive na política e nos grandes eixos de intervenção que viessem a ser definidos. O desdobramento do plano nos perfis definidos para as diferentes sub-regiões foi, em parte, influenciado por essa perspectiva e pela percepção da exigência da grande diferença de problemática de cada área e da especificidade das intervenções.

O mesmo pode ser dito da *dimensão institucional*. Nesse caso, o aprofundamento das análises feitas – e que fundamentaram as propostas apresentadas – ressalta o “desordenamento e o desvirtuamento da governabilidade que se verificou nas últimas décadas”, com destaque para alguns aspectos da maior relevância: o centralismo e a buro-

cracia; o clientelismo, o paternalismo e o empreguismo; e a escassez e simultâneo desperdício de recursos. Embora a ênfase fosse dada ao governo estadual, estavam presentes, nessa dimensão, as preocupações com as demais esferas governamentais e com a ausência de condições para uma profícua articulação entre as distintas esferas (estadual, federal e municipal), e o setor público e a sociedade civil (Governo do Estado da Paraíba – SEPLAN, 1997a).

Papel relevante teve, também, a questão do emprego nos procedimentos adotados, não só pela importância do problema da ocupação, em si, na Paraíba, dados os baixos níveis de remuneração prevalecentes e a presença de várias manifestações do subemprego, como em razão dos compromissos assumidos na campanha política pelo grupo que assumiu o poder. Nesse caso, definiu-se, entre as políticas centrais, a *política de emprego*, que deveria ser ponto de referência nas múltiplas ações que o plano deveria explicitar.

Embora a discussão dos cenários (cenário tendencial e cenário desejável) não tivesse ocorrido pelo uso de técnicas e procedimentos que estiveram presentes em outras experiências, foram feitas consultas, no meio técnico e a especialistas. Além disso, procurou-se explicitar, mediante um número maior de variáveis, as diferentes dimensões da realidade social, econômica e ambiental do estado. Assim, foram examinados variáveis e indicadores relativos aos aspectos econômicos (produto interno bruto, total e por habitante; produtividade), sociais (população, população ocupada e subempregada; pobreza, expectativa de vida, acesso ao abastecimento de água e analfabetismo) e ao meio ambiente (cobertura vegetal nativa) que pudessem ser acompanhados no processo de avaliação. Cabe o destaque para o fato de que os cenários elaborados consideraram duas cenas: uma primeira para o período 1995-1998 e outra para o período 1999-2010.

Produto

A síntese do produto a ser apresentada a seguir comporta a discussão de quatro aspectos considerados relevantes para o entendimento do plano: o diagnóstico; a concepção de desenvolvimento sus-

tentável do estado, a estratégia e as prioridades; os instrumentos básicos para execução das ações; e o modelo de gestão proposto.

O *diagnóstico* realizado, a partir das dimensões anteriormente comentadas, ressaltava um crescimento moderado da economia estadual, caracterizado por uma grande instabilidade, na qual a fragilidade e a vulnerabilidade do setor agropecuário apareciam como de grande influência. A redução dos níveis de produção e o quase desaparecimento de culturas agrícolas importantes explicam em grande parte esse desempenho. Além disso, esse crescimento ocorreu com a exploração dos recursos naturais de forma imediatista e predatória nos diferentes espaços do estado, sobretudo a partir das práticas da agricultura tradicional, e, mais recentemente, por meio da exploração da agricultura irrigada, e a partir da ausência de tratamento dos efluentes industriais e agroindustriais, do que resultou a poluição dos recursos hídricos. Em relação aos aspectos sociais, simultaneamente ao agravamento da concentração de renda, o crescimento da economia, na sua forma instável e vulnerável, que vem sendo observado resulta em uma reduzida capacidade de absorção da força de trabalho, tanto no campo como na cidade, o que leva a uma inserção da população (em idade de trabalhar) no mercado de trabalho, por meio de baixos salários e de relações típicas de subemprego. Disso e da fragilidade dos programas sociais resultam indicadores insatisfatórios de condições de vida que classificam o estado, no contexto nacional, entre aqueles em pior situação. Relativamente à dimensão científica e tecnológica, não obstante a presença de uma relevante produção nesse particular, a ausência de uma articulação entre o sistema de ciência e tecnologia e o restante da sociedade, notadamente o setor produtivo, limita o alcance do papel relevante que poderia desempenhar no desenvolvimento sustentável da Paraíba. Quanto à dimensão institucional, há o reconhecimento de que o setor público, sem profundas mudanças em suas diferentes esferas, sobretudo no que se refere à esfera estadual, não poderia desempenhar, minimamente, o papel estratégico e articulador que deveria, e dele se exigiria, na implantação das ações prevista no plano.

A partir desse diagnóstico, foram examinados os determinantes ou condicionantes exógenos e endógenos do desenvolvimento presente e futuro do estado, identificadas as potencialidades existentes e elaborados o cenário tendencial e os cenários alternativos, com metas

que contemplaram as dimensões mais relevantes consideradas no diagnóstico. Relativamente às potencialidades, aos problemas apresentados no diagnóstico anteriormente resumido, o plano destaca aspectos que são da maior relevância no encaminhamento de soluções para o estado: a potencialidade representada pelas possibilidades de exploração turística, sobretudo, mas não só, na faixa litorânea; as possibilidades de recursos hídricos e de solos, na Paraíba, para o desenvolvimento de uma moderna agricultura irrigada; a presença de complexos produtivos já instalados e consolidados (têxtil-vestuário, couro-calçados, eletroeletrônico, metal-mecânico, mineração, indústria de alimentos); os projetos em carteira (BNDES, BNB, SUDENE) e em processo de negociação com o governo estadual; a capacidade científica e tecnológica instalada nos institutos de pesquisa e nas universidades, em particular a federal; a dotação de infra-estrutura, sobretudo o sistema de rodovias, considerado o melhor da região.

Com base nesses aspectos, foram explicitados os pré-requisitos necessários às transformações exigidas pelo plano (reestruturação do setor público estadual, criação de condições para captação de recursos, aumento do nível de organização e participação dos diversos segmentos sociais, melhoria da infra-estrutura econômica e ampliação da infra-estrutura hídrica) e os seus objetivos. De forma muito resumida, o plano tem como objetivo geral:

Melhorar a qualidade de vida da população paraibana, num processo contínuo e permanente de mudanças sociais e de geração de novas oportunidades de ocupação produtiva para a população, compatibilizando, no tempo e no espaço, a equidade social com o crescimento econômico e a preservação ambiental (Governo do Estado da Paraíba – SEPLAN, 1997a, p. 61).

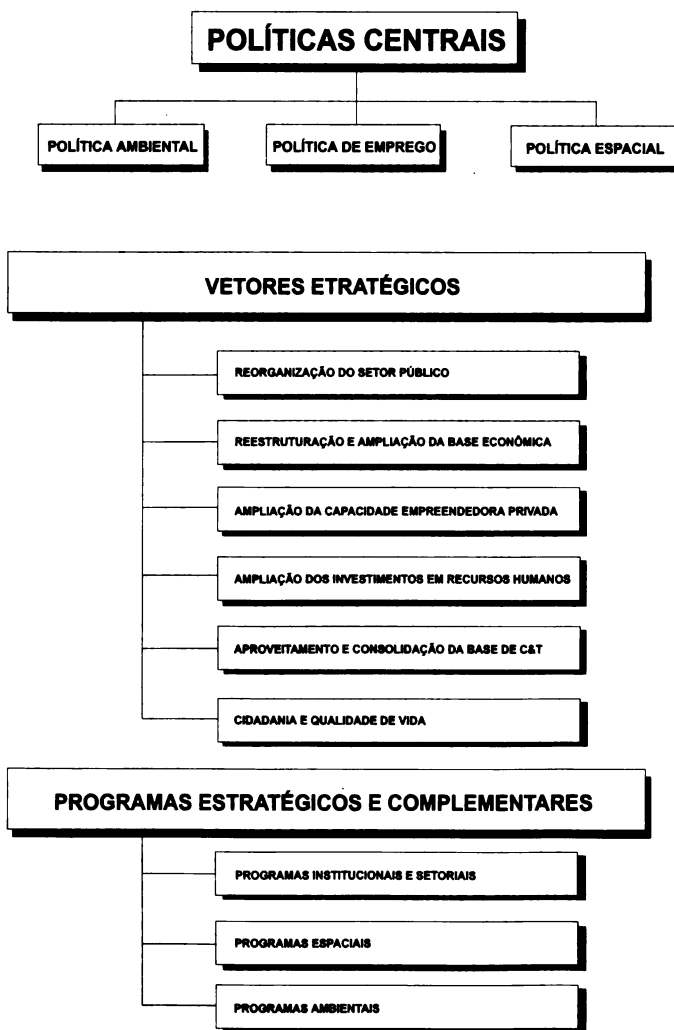
Esse objetivo geral tem desdobramento nas várias dimensões consideradas no plano, mediante, inclusive, a quantificação de metas específicas.

A *estratégia* elaborada, dada a complexidade das formas de atuação, contemplou as *políticas centrais* e *os vetores estratégicos*. Além disso, resolveu-se dar destaque às ações que foram consideradas complementares (os programas estratégicos e complementares). No que se

refere às *políticas centrais*, que constituem o núcleo fundamental da estratégia, e são consideradas como *reguladoras*, devendo estar presentes em todos os programas, projetos e ações, elas dizem respeito às questões *ambiental, espacial e ao emprego*. Isso significa dizer que, em todas as ações, esses três aspectos deverão ser condicionantes e condicionadores dos objetivos e dos instrumentos contemplados em cada programa e projeto do plano. Cabe, aqui, o destaque para a consideração da questão do emprego como integrando uma das políticas centrais do plano, e que será retomada mais adiante (Gráfico 13).

Gráfico 13

PARAIBA: QUADRO CONSOLIDADO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Os *vetores estratégicos* constituem o que o plano denomina de os centros de convergência das ações governamentais e cristalizam, sob a forma de programas e projetos prioritários, os objetivos e as ações das políticas ambientais, espaciais e de emprego. Entre os vetores estratégicos está considerado, em primeiro lugar, o *de reorganização do setor público* (modernização administrativa e gerencial do setor público estadual e melhoria do sistema municipal de governo). Um segundo diz respeito à *reestruturação da base econômica* (ações voltadas para a consolidação do turismo, da indústria e da agroindústria; a modernização da infra-estrutura econômica e a ampliação da infra-estrutura hídrica; a reorganização da economia do Semi-Árido, do Agreste e Brejo e da Zona Litoral-Mata; a geração de empregos a partir das potencialidades locais, etc.). O terceiro vetor e o quarto estão relacionados, respectivamente, à *ampliação da capacidade empreendedora privada* (programa de promoção dos investimentos) e ao *aumento dos investimentos em recursos humanos*. O quinto vetor articula as ações e as intervenções vinculadas ao *aproveitamento e à consolidação da base de ciência e tecnologia*, tendo em vista o papel que esse conjunto de intervenções deverá ter no desenvolvimento sustentado do estado. Finalmente, o vetor cidadania e qualidade de vida está direcionado para saúde, educação, saneamento básico e assistência social, ou seja, está especificamente voltado para o desenvolvimento social.

O detalhamento de alguns vetores estratégicos ajuda na compreensão de pontos relevantes do conteúdo do plano. No que se refere a *aproveitamento e consolidação da base de ciência e tecnologia* (C&T), procura-se executar um conjunto complexo de ações voltadas para uma intensa articulação da sociedade e do setor produtivo paraibano com o sistema de produção de conhecimentos ligados à C&T – constituído pelos diversos departamentos das universidades, alguns de alto nível (sobretudo na Universidade Federal da Paraíba), e pelos institutos de pesquisa –, associando, cada vez mais, a produção com as demandas e as necessidades locais. Isso significava não só integrar o que já existe em termos de produção de ciência e tecnologia, mas ampliar sua capacidade de pesquisa, dirigindo-a para os interesses econômicos e sociais do estado.

A grande parte dos programas previstos no plano está articulada ao grande *vetor estratégico* voltado para a *reestruturação e a amplia-*

ção da base econômica. Nesse particular, tem-se em mente:

- a) reforçar as *atividades econômicas promissoras e em expansão*, para as quais estão orientados os programas de consolidação do *turismo* (em relação ao qual o estado se encontra defasado em comparação aos estados vizinhos, Rio Grande do Norte e Pernambuco) e os de consolidação da *mineração* e dos *complexos industriais* (notadamente têxtil e calçados);
- b) atribuição de prioridades a programas relacionados à *reestruturação de atividades cuja crise, estagnação ou pouco dinamismo* têm influenciado negativamente o desempenho da economia estadual e sua capacidade de absorção de mão-de-obra; nesse caso cabe fazer referência aos programas de reestruturação e diversificação da *Zona Litoral-Mata*, reestruturação econômica e social do *Agreste-Brejo*, e reorganização e fortalecimento da economia do *Semi-Árido* e, associado a esse último, a recuperação da pecuária paraibana;
- c) ademais, foi, ainda, considerado nessa reestruturação e ampliação da base econômica o esforço de *consolidação da infraestrutura*, com destaque para a *infra-estrutura econômica* (transporte, energia e comunicação) e a *infra-estrutura hídrica*;
- d) de modo *complementar*, foram consideradas, neste vetor, ações voltadas para o *desenvolvimento urbano* (aglomerado de João Pessoa, de Campina Grande e de cidades de pequeno e médio portes) e o programa de *geração de emprego e renda com base no aproveitamento das potencialidades locais*.

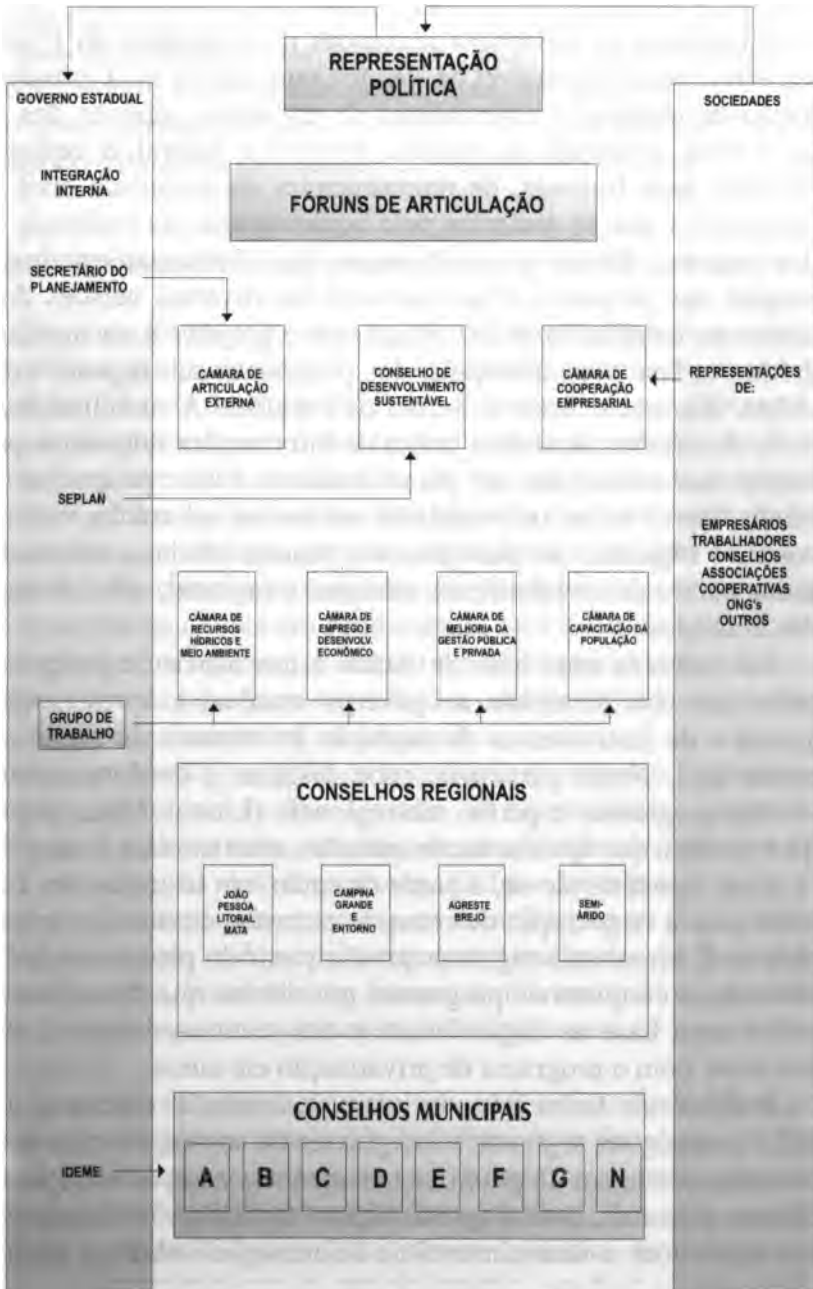
Entre os *instrumentos* considerados relevantes para a implantação do plano cabe mencionar os organizacionais e os fiscais e financeiros. Com relação aos instrumentos *organizacionais*, o plano faz referência à necessidade de criação de um espaço público de articulação entre o governo e a classe empresarial, com a feição dos já existentes em outros estados nordestinos; ao desenvolvimento de parcerias com os governos municipais e o governo federal; à utilização do instrumento de concessão do serviço público; e à constituição do fundo estadual de aval, como forma de ampliar a captação de recursos para as micro e pequenas empresas e associações de pequenos produtores e de pequenos negócios. No que se refere aos instrumentos *financeiros* e

fiscais, é ressaltada a presença, na economia regional, de diversas fontes externas voltadas para o financiamento dos investimentos públicos e privados, para as quais o governo estadual deveria mobilizar os agentes econômicos, visando a sua plena utilização. Faz-se menção ao FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste, administrado pela SUDENE e pelo Banco do Nordeste); ao FNE (Fundo Constitucional do Nordeste, voltado para o produtor agrícola, agroindustrial e industrial); e aos fundos do sistema bancário oficial, muitos deles voltados para o produtor regional. Ao lado da mobilização de fundos sociais disponíveis, sobretudo para programas de geração de emprego e formação de recursos humanos, o plano faz referência à mobilização que pretende fazer das fontes de recursos internacionais (BID, Banco Mundial, FIDA e UNICEF), além daquelas voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico (FINEP, CNPq, FNDCT e PADCT). Relativamente aos incentivos fiscais, são listados segmentos para os quais existem, na legislação estadual, estímulos governamentais: pecuária leiteira, produtores de algodão, exportadores, produtos de fruticultura e outros.

Quanto ao *modelo de gestão*, o plano propõe a criação de formas de articulação em vários estágios. Nesse sentido, é concebido um Conselho de Desenvolvimento Sustentável que teria como apoio técnico a Secretaria de Planejamento, além de câmaras que tratariam de temas mais específicos, como a câmara de articulação externa, a de cooperação empresarial, a de recursos hídricos, a de emprego e desenvolvimento econômico, a de melhoria da gestão pública e a de capacitação da população. No nível espacial são considerados os conselhos regionais (de João Pessoa e Litoral-Mata, de Campina Grande e entorno, do Agreste e Brejo e o do Semi-Árido), além de conselhos municipais. Para cada um deles são definidos apoios técnicos, no interior da estrutura administrativa do governo estadual, mediante o envolvimento de secretarias ou a formação de grupos específicos de trabalho. O objetivo é, no conjunto dos conselhos e câmaras anteriormente mencionados, promover uma articulação do governo estadual com a sociedade civil (empresários, trabalhadores, cooperativas, associações, ONGs e outras formas de representação) e com o governo municipal e federal (Gráfico 14).

Gráfico 14

PARAÍBA: MODELO DE GESTÃO



Desdobramentos

O conjunto de atividades realizadas na montagem do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba representou uma grande mobilização de técnicos e especialistas de entidades públicas das diferentes esferas, sobretudo do governo estadual e federal, e, embora de forma bem mais limitada, de representantes da sociedade civil e de personalidades que se destacam pelo conhecimento da realidade estadual e regional. Houve o envolvimento das secretarias estaduais na montagem das propostas e na discussão das diversas versões do documento, no detalhamento dos programas e projetos e na montagem, também, em fase mais avançada, dos programas sub-regionais (Litoral-Mata, Agreste e Brejo e Sertão da Paraíba). A mobilização, por meio de discussões técnicas e coleta de informações relevantes para a definição das estratégias do plano estadual e dos programas sub-regionais, envolveu as universidades existentes no estado, os órgãos nacionais e regionais de planejamento, bancos oficiais, sobretudo os voltados para o desenvolvimento nacional e regional, além de especialistas individuais.

Foi montada uma base de dados e um banco de programas e projetos que têm permitido ao governo estadual a apresentação de propostas e de instrumentos de captação de recursos de modo extremamente ágil. Nesse particular, cabe destacar o desdobramento do plano em programas e perfis sub-regionais (Litoral-Mata, Agreste-Brejo e Sertão), que aprofundaram questões antes tratadas de modo amplo e geral, constituindo-se, a partir de então, em instrumentos fundamentais para a negociação de recursos externos destinados à sua implantação. É importante registrar que é a partir do plano que está sendo definido o conjunto de programas prioritários que deverão ser enfatizados com base na disponibilidade dos recursos estaduais que se espera obter com o programa de privatização em curso.

Embora não tenha tido, de início, a dimensão esperada, a articulação com alguns segmentos integrantes da sociedade civil ocorreu quando da montagem do plano, notadamente com as associações e os sindicatos patronais, com a apresentação e as discussões de propostas, assim como com o fornecimento de informações sobre as atividades que exercem.

Cabe, finalmente, considerar entre os desdobramentos a disseminação das novas formas de abordagem da problemática estadual, com base na perspectiva da sustentabilidade, e o intenso intercâmbio que houve entre as experiências estaduais, sobretudo as que estavam sendo simultaneamente realizadas, principalmente por meio dos consultores do IICA e dos coordenadores estaduais dos planos.

6. Plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte

No ciclo de planejamento no Nordeste, utilizando o conceito de desenvolvimento sustentável e a metodologia em construção pelo IICA, o Rio Grande do Norte (RN) foi o último estado a elaborar o seu plano de desenvolvimento. Tendo participado ativamente do Projeto Áridas, inclusive com a realização de estudos estaduais nas grandes áreas de trabalho do projeto, equipes técnicas do Rio Grande do Norte vinham acompanhando de perto as atividades e o enfoque de trabalho. Por outro lado, como outros estados do Nordeste, o governo potiguar tinha consciência de que era fundamental para o Rio Grande do Norte a produção de um referencial técnico e político que orientasse as ações e que servisse de base para negociações com parceiros, especialmente com as agências financeiras multilaterais.

Apesar dessa percepção da relevância do trabalho, o processo de elaboração do plano do Rio Grande do Norte inicia-se apenas em 1996, com a assinatura de convênio de cooperação técnica com o IICA para a mobilização dos consultores. O fato de começar mais tarde teve, como contrapartida, a vantagem de aplicação no Rio Grande do Norte dos avanços e dos aprimoramentos realizados na metodologia de planejamento, incluindo um intenso treinamento da equipe técnica estadual, com base no material metodológico testado e refinado em Pernambuco.

A decisão de elaboração do plano do Rio Grande do Norte partiu diretamente do governador, responsabilizando a Secretaria de Planejamento e Finanças e, particularmente, o IDEC, seu instituto de estudo e planejamento, pela coordenação dos trabalhos. Em todo caso, essa definição política do governador não se traduziu, de imediato, num efetivo comprometimento da administração estadual com o processo

de elaboração do plano, talvez em função do quadro de agravamento das dificuldades financeiras do estado, exatamente no período que procedeu à elaboração do plano, uma vez que o “dia-a-dia” e a “gestão do caixa” passaram a ocupar prioridade na agenda dos dirigentes do mais alto escalão do governo, especialmente do governador e do secretário de Planejamento (uma vez que o governador do Rio Grande do Norte, no início de sua administração, cindira a ex-Secretaria da Fazenda, criando uma Secretaria só para a Administração Tributária e delegando à Secretaria do Planejamento a administração das finanças estaduais). O principal patrocinador do plano ao longo de seu processo de elaboração foi a alta direção do IDEC/SEPLAN e o apoio que se percebia existir na sociedade norte-rio-grandense, pela disposição em participar de entrevistas, consultas e reuniões do plano.

Contexto

Apesar de ser um estado territorialmente pequeno, o Rio Grande do Norte é um dos mais bem dotados estados do Nordeste, e mesmo do Brasil, em termos de recursos naturais, tendo registrado crescimento econômico significativo nas últimas décadas, com mudanças importantes na estrutura econômica e na organização social. No entanto, ainda conserva muitos problemas e dificuldades, especialmente no terreno social, com a permanência de elevados níveis de pobreza e a presença de precárias condições de vida para grande parte de sua população, como revelam diversos de seus indicadores sociais.

Integrada à economia nacional, a economia estadual já registra uma importante articulação econômico-comercial com a economia mundial, especialmente no segmento agroindustrial. Apesar da relativa desaceleração econômica da última década, acompanhando o ciclo brasileiro, o Rio Grande do Norte tem experimentado um importante processo de reestruturação seletiva em segmentos particulares da economia estadual. Por outro lado, vários projetos e planos de investimentos públicos e privados estão em rápido processo de maturação, devendo implementar mudanças futuras de peso na realidade norte-rio-grandense. Embora seu futuro dependa, em grande medida, do comportamento da economia brasileira e das decisões políticas nacio-

nais, internamente estão sendo construídas as bases de novos ciclos de desenvolvimento.

No momento em que se decide elaborar o plano aqui examinado, o governo do estado passava por grandes dificuldades financeiras, como aliás ocorria com a maioria das Unidades da Federação brasileira, com reduzidíssima capacidade de investir com recursos próprios ou mesmo de endividar-se. A capacidade de tomar iniciativas como agente promotor do desenvolvimento estadual estava muito reduzida. O mesmo quadro é encontrado no âmbito municipal, com o agravante de que no período recente o Rio Grande do Norte assistira a um processo de criação de novos municípios, muitos deles sem condições econômicas mínimas e com bases técnicas e gerenciais muito precárias. Um contexto como esse tende a valorizar esforços de planejamento para alocar bem os poucos recursos existentes e dar aos investimentos um papel estratégico.

No âmbito da sociedade, percebia-se um clima de mobilização muito interessante, com fóruns ativos que congregam atores sociais diversos e iniciativas sinérgicas. Esse contexto ajudou a consolidar a idéia de que a sociedade local tem papel importante na definição dos caminhos estratégicos a serem seguidos, facilitando enormemente o debate sobre o futuro, que o processo de elaboração de um plano promoveu naturalmente. O empresariado atuante nesses fóruns dialogava com representações dos trabalhadores, com outras entidades da sociedade civil, com representantes de Igrejas e outros atores, num processo de boa visibilidade, dada a cobertura que recebia da imprensa local. No plano político, o Rio Grande do Norte passa por uma transição, com tendência a romper antiga polarização entre dois grandes grupos políticos e a fazer emergir novas lideranças e novas articulações políticas.

Estado do Rio Grande do Norte

O Rio Grande do Norte (RN) tem uma população de 2,6 milhões de habitantes, 75% dos quais vivendo em áreas urbanas. População relativamente pequena, mas que ainda cresce a taxas superiores à média do Nordeste (2,2% a.a., no período 1980-91). A esperança média de vida de sua população é de 59,3 anos (1996), muito mais baixa que a média brasileira e nordestina, onde perde, apenas, para a da Paraíba. Em termos de desenvolvimento humano (estimado pelo IDH), ocupa o 4^o lugar no Nordeste e o 21^o no Brasil. Com uma população economicamente ativa de pouco mais de 1 milhão de pessoas, tem subemprego elevadíssimo (47,5%, em 1995) e alto analfabetismo na população acima de 15 anos (30%, em 1993), alto índice de população indigente (43% das famílias, segundo o "Mapa da Fome", IPEA 1990) e condições precárias de oferta de serviços básicos como saúde e saneamento.

Em termos econômicos, o estado gerava (1995) um PIB de US\$ 7,8 bilhões, que representava 1,2% do brasileiro e 6,9% do nordestino, mas vem apresentando boa capacidade de expansão, tendo crescido o seu produto interno bruto acima da média nacional e nordestina nas últimas décadas. Trata-se, no entanto, de crescimento concentrado em alguns pólos, como o que é liderado por Natal, no litoral oriental, o pólo mineral (na sub-região do litoral norte) e o pólo frutícola, comandado pela economia do Baixo Açu e do Vale do Apodi, estes últimos tendo Mossoró como centro urbano de apoio. Enquanto isso, sua base agropecuária tradicional (complexo gado-algodão-agricultura de alimentos e agroindústria canavieira) passa por profunda reestruturação. A indústria extrativa (sal marinho, gás, petróleo) e a de transformação (têxtil moderna, confecções, alimentar, alcoolquímica) ganharam expressão na economia local, passando de pouco mais de ¼ do PIB, nos anos 1970, para pouco mais de 40% nos anos 1990. O setor de serviços (no qual os serviços ligados ao turismo se destacam) e o comércio têm se mostrado dinâmicos e mantido sua participação no PIB um pouco acima dos 50%.

O Rio Grande do Norte é rico em recursos naturais e, em especial, recursos minerais, tendo excelente potencial energético. No entanto, tem 82% de sua área total inserida no Polígono das Secas. A problemática dos recursos hídricos está assentada na degradação e na poluição dos recursos hídricos e na falta de um melhor gerenciamento desses recursos, apesar de esforços recentes nessa direção.

Mesmo dispondo de razoável potencial científico-tecnológico, a sociedade estadual não logrou gerar padrões capazes de competir mesmo com seus vizinhos do Nordeste, salvo em casos localizados (como os da têxtil e da fruticultura modernas), havendo muito o que fazer nesse campo.

Uma mobilização positiva ocorreu ao longo do processo de elaboração do plano, quando o governo do Ceará anunciou que negociava com a Petrobrás a compra de gás (extraído de reservas do Rio Grande do Norte) a preços inferiores aos de mercado para montar uma planta siderúrgica naquele estado. O debate que se deu em torno do tema ajudou a fortalecer a discussão sobre o potencial do Rio Grande do Norte em termos de recursos naturais e especialmente a necessidade de explorá-los racionalmente, para assegurar a sustentabilidade de seu desenvolvimento no futuro. A própria Petrobrás, ator importante na economia estadual (onde explora petróleo e gás), aumentou sua participação nos debates do plano.

Nesse contexto, a estratégia de desenvolvimento sustentável, que dá suporte ao plano, buscou articular e organizar as iniciativas e as ações públicas e privadas de modo a intensificar os processos exitosos e as experiências positivas em curso, superar problemas e restrições e impulsionar o uso efetivo e adequado das potencialidades do Rio Grande do Norte, para a construção de um estilo de desenvolvimento que seja sustentável.

E não foi difícil obter concordância, razoavelmente ampla, de que o desenvolvimento não pode ser sustentável se a base econômica estadual não for competitiva e economicamente rentável e continuar a depender de recursos e excedentes econômicos gerados fora do espaço estadual. Para ser sustentável, no médio e longo prazos, deve ter capacidade de gerar excedentes, e suas unidades produtivas devem ser capazes de competir nos mercados, de forma independente de subsídios, instrumento fundamental para as políticas de desenvolvimento, mas necessariamente transitório.

Desde o início das discussões que deram base à elaboração do plano, ficou claro que eficiência econômica, e no caso do Rio Grande do Norte, o crescimento econômico, é uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento sustentável, que tenderá à insustentabilidade, se comprometer a capacidade de reprodução dos seus ricos ecossistemas e se não possibilitar a melhoria das condições e da qualidade de vida da população, de forma equilibrada e com equidade social, expressa na redução das desigualdades sociais e espaciais. A proposta de desenvolvimento sustentável foi pensada de forma a encerrar três formas diferentes de solidariedade: a *solidariedade entre*

gerações – de modo que o bem-estar das gerações atuais não ameace o bem-estar das gerações futuras –, a *solidariedade entre os segmentos sociais da mesma geração* – que promova a redução das desigualdades e a equidade social – e a *solidariedade entre regiões* – de modo que a sustentabilidade de um determinado espaço não se traduza na transferência dos elementos de insustentabilidade para outro.

Metodologia

O plano do Rio Grande do Norte seguiu, no essencial, os mesmos procedimentos metodológicos usados nos demais planos estaduais, com algumas especificidades abaixo apresentadas. Tomou por base, como os demais, o conceito de desenvolvimento sustentável, entendido, neste estado, como

processo de mudança e elevação de oportunidades sociais que compatibilize, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente, e a equidade social, o que pressupõe e deve reforçar a democracia (SEPLAN-RN-IDEDEC, 1996).

Sua formulação representou um trabalho ao mesmo tempo político e técnico. O processo político esteve, como nos demais estados, centrado na ausculta a atores relevantes da sociedade, em consultas, entrevistas e *workshops*. As consultas e as entrevistas concentraram-se em representantes do governo (estadual e federal, como a Petrobrás e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte) e de entidades representativas da sociedade (Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte – FIERN, Academia de Letras, sindicatos, SESC, entre outras), tendo algumas sido realizadas com personalidades de destaque e prestígio reconhecido na sociedade local. Foram realizados três *workshops*: dois no início do processo e um no final, para discutir a primeira versão do plano. Nos primeiros, houve uma divisão entre participantes do governo (dois dias de discussão organizada) e representantes da sociedade (também dois dias de debates), sendo muito pequena a participação de representantes empresariais. Do *workshop* final participaram, conjuntamente, representantes do governo, da socie-

dade e personalidades especialmente convidadas, merecendo destaque a participação da Universidade, em quantidade e qualidade das intervenções.

O processo de trabalho técnico foi de natureza complexa e multidisciplinar, tendo contemplado e articulado cinco grandes dimensões analíticas: econômica, social, ambiental, tecnológica e político-institucional.

Paralelamente, e de forma diferente do que ocorreu em outras experiências estaduais, a *dimensão espacial* foi tratada à parte, sendo objeto de análise da dinâmica espacial e da organização do espaço norte-rio-grandense. Isso não impediu que a dimensão espacial estivesse presente no momento de tomada das opções estratégicas, uma vez que o diagnóstico da realidade estadual revelou que, embora sendo um dos menores estados do Nordeste e do país em termos territoriais, tem diferenciações internas relevantes, tanto em termos de ecossistemas e diferente dotação de recursos naturais como na sua socioeconomia, até porque concentra população e base econômica em dois grandes pólos (o litoral oriental, polarizado por Natal, e o espaço que fica entre Mossoró e o Vale do Apodi, a noroeste do estado). A *política espacial* aparece, por essa razão, como uma das duas políticas reguladoras centrais, submetendo as demais políticas ao propósito claro de “promover o desenvolvimento integrado e equilibrado do estado”, a fim de evitar a ampliação do desequilíbrio no ritmo do desenvolvimento dos diferentes subespaços do estado (SEPLAN-RN-IDEC, 1996, pp. 56-57).

Como no caso dos demais estados, a análise da realidade estadual foi efetuada observando-se, para cada uma das cinco dimensões adotadas, os principais *problemas* e as mais relevantes *potencialidades*, com vistas a identificar os grandes desafios e os pontos de estrangulamento ao desenvolvimento do estado, bem como selecionar os pontos positivos que poderiam lastrear o desenvolvimento sustentável. O *ambiente externo* internacional e nacional também foi avaliado com o objetivo de conhecer as principais *ameaças* e, sobretudo, as mais importantes *oportunidades* que se oferecem para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

Também como para os demais casos, foram desenhados diversos cenários prováveis para o Rio Grande do Norte e, dentre os cenários previstos, escolheu-se aquele que melhor apontava para um futuro no qual um processo de desenvolvimento sustentável tivesse mais condições de compatibilizar políticas ambientais, sociais e tecnológicas com um melhor desempenho econômico. Este é o *cenário desejado* assumido pelos formuladores do plano.

Com base na análise da realidade e do ambiente externo e à luz do cenário desejado, passou-se a identificar os *grandes objetivos* que deveriam nortear o plano. Foi possível, então, definir as principais *políticas reguladoras*. A política reguladora mais importante foi, obviamente, a *ambiental*, comandada pela disposição de conservar e usar racionalmente o rico potencial norte-rio-grandense. Também de caráter regulador, como foi colocado antes, se enfatiza a *política espacial*, procurando-se contrapor a tendência à concentração econômica atual em pontos restritos do território estadual e tirar partido da rica diversidade local, marca deste estado, apesar de sua pequena dimensão territorial.

A seguir, foram explicitadas as *opções estratégicas* a implementar e identificados os principais *programas e projetos*, que começariam a implementar a construção do futuro desejado pela sociedade norte-rio-grandense, e foram definidos os *instrumentos* gerais do plano (financeiros, fiscais e institucionais). Por fim, discutiu-se e montou-se o *Modelo de Gestão*.

Produto

O *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte* contém uma “*orientação estratégica de longo prazo* que organiza o governo e a sociedade para a implementação de um processo amplo de reestruturação e ampliação da base socioeconômica norte-rio-grandense”. É visto como “*instrumento na definição de parcerias e espaços de atuação e comprometimento da sociedade*” e não como um plano de governo, embora na Introdução se afirme que o plano orientará, também, a ação programática do governo estadual (SEPLAN-RN-IDEC, 1996).

Com base nas análises realizadas pelas equipes técnicas e nas contribuições obtidas da sociedade em entrevistas e *workshop* e considerando os cenários do contexto, foi desenhado o cenário desejado para o RN em 2010. Esse *cenário desejado* considera a adoção de uma postura proativa dos atores sociais, dentro das circunstâncias mundiais e nacionais, definindo o futuro desejado e plausível, que seria gerado pela atuação construtiva e estratégica da sociedade e do governo estadual. Entende-se, assim, que, diante da realidade nacional mais provável (expressa por trajetória antes identificada), os atores locais podem construir seu espaço de negociação, visando ao aproveitamento das oportunidades do contexto e das potencialidades internas do RN.

Com essa visão, partiu-se para definir como *objetivos gerais* a alcançar até 2010:

- ⇒ *redução significativa da indigência, da pobreza absoluta e das desigualdades sociais no estado;*
- ⇒ *elevação generalizada da qualidade de vida da população expressa no aumento dos indicadores sociais do Rio Grande do Norte;*
- ⇒ *geração de renda e ocupação para a população como forma de distribuição dos benefícios sociais da dinâmica econômica, absorvendo subempregados e novos contingentes de jovens que ingressam no mercado de trabalho;*
- ⇒ *dinamização da economia e fortalecimento da base econômica norte-rio-grandense de forma a constituir-se num dos focos de dinamismo da economia nacional;*
- ⇒ *conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e recuperação de áreas degradadas com uso racional dos recursos naturais, assegurando a sustentabilidade a longo prazo do desenvolvimento;*
- ⇒ *fortalecimento da cidadania e da organização e consciência da sociedade na sua participação social.*

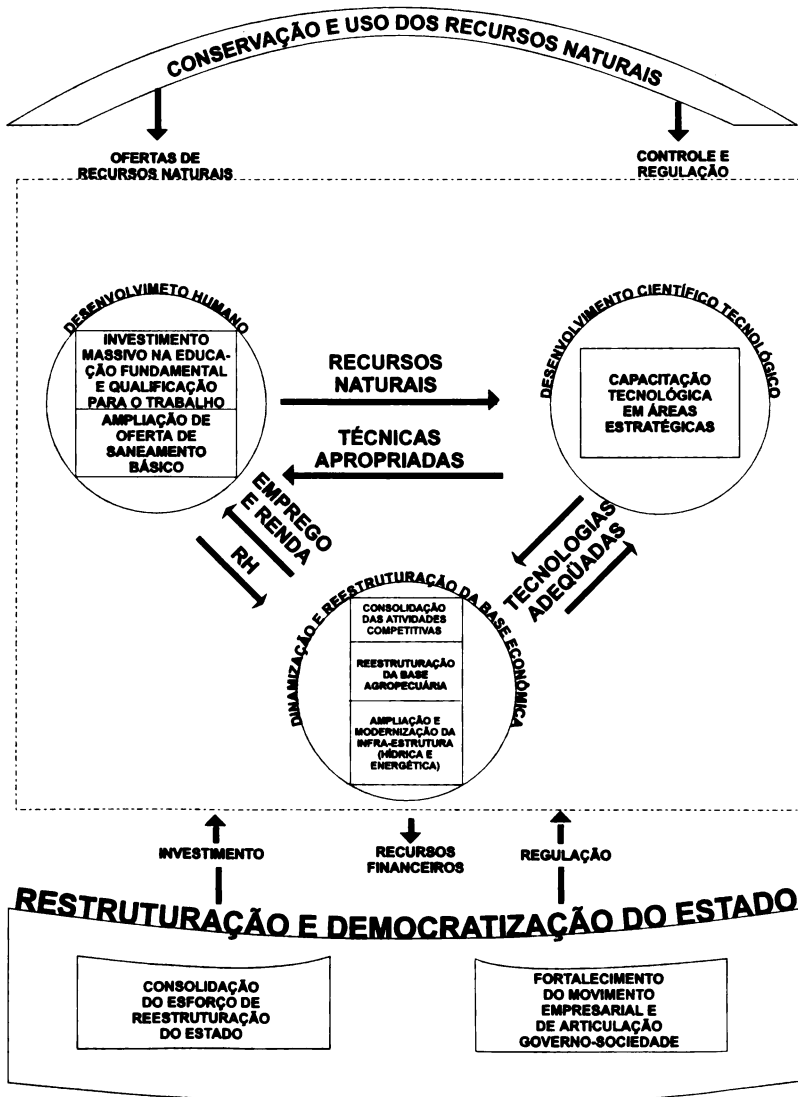
O Plano de Desenvolvimento Sustentável do RN orienta-se, também, por um conjunto de quatro *diretrizes gerais* que definem a forma de sua implementação, a saber:

- ⇒ *priorizar os investimentos e os gastos públicos e privados que aproveitem as potencialidades e as vocações do Rio Grande do Norte e seus diferentes espaços;*
- ⇒ *concentrar as iniciativas e os mecanismos de intervenção nas atividades, nos setores e nos segmentos de maior efeito no combate à pobreza e à desigualdade social no estado;*
- ⇒ *combinar as ações estruturantes de reorganização da vida econômica e social com medidas e iniciativas compensatórias que atuem, de forma imediata, na moderação das dificuldades sociais da população pobre, articulando as iniciativas estratégicas com as medidas de curto prazo;*
- ⇒ *ênfatisar as iniciativas e as medidas transformadoras da realidade, com grande impacto de reorganização do estilo de desenvolvimento, especialmente na criação de externalidades que levam ao aumento das vantagens competitivas do estado.*

As opções estratégicas foram selecionadas tendo como horizonte o *cenário desejado*, anteriormente definido, que indica onde a sociedade norte-rio-grandense pretende chegar, ao final da primeira década do próximo século (Gráfico 15).

Gráfico 15

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO RIO GRANDE DO NORTE: OPÇÕES ESTRATÉGICAS



Tirar proveito da riqueza que a natureza lhe legou, em construção de milênios, para participar das tendências contemporâneas e construir um futuro melhor para sua população é, sem dúvida, a base da primeira escolha estratégica: *conservação e uso racional dos recursos naturais*. O compromisso com as futuras gerações norteia a forma de uso (o mais racional possível), e a necessidade de garantir um melhor padrão de vida à geração presente direciona a necessidade de aproveitar essa inegável vantagem do Rio Grande do Norte. A abundância de seus recursos naturais lhe coloca em posição diferenciada para uma inserção competitiva na economia nacional e mundial. Atividades da indústria extrativa, o mais possível articulada com indústrias de transformação, o desenvolvimento da pesca e da piscicultura (inclusive de espécies de alto valor monetário), o desenvolvimento da agricultura irrigada em áreas de solos férteis e abundância de água, o aproveitamento turístico de seu litoral são possibilidades reais no Rio Grande do Norte. Num mundo onde os recursos energéticos rareiam e se valorizam, o estado pode dar-se ao luxo, inclusive, de atrair atividades energético-intensivas (dada sua excelente disponibilidade em petróleo, gás natural, sol, ventos, entre outros recursos transformáveis em fontes energéticas). O desenvolvimento sustentável, que enfatiza o respeito à dimensão ambiental, é, com certeza, uma opção possível e desejável no Rio Grande do Norte. A gestão dos recursos hídricos apresenta-se igualmente estratégica para a construção do futuro no estado, na medida em que assegura a continuidade e a permanência do desenvolvimento e dos benefícios econômicos e sociais da riqueza natural.

Como o desenvolvimento sustentável coloca o social como um de seus nortes principais, duas outras opções se apresentam como estratégicas, no presente, para a sociedade norte-rio-grandense: *o investimento massivo na educação fundamental de qualidade e na qualificação para o trabalho*, e a *ampliação da infra-estrutura de saneamento básico*. Estas opções estratégicas articulam-se para compor uma orientação geral da estratégia voltada para o *desenvolvimento humano* do Rio Grande do Norte. O desenvolvimento humano constitui, ao mesmo tempo, o objetivo central do desenvolvimento e um pré-requisito para a eficiência e a competitividade econômica no novo paradigma de desenvolvimento.

Embora a população do Rio Grande do Norte já se apresente em segundo lugar no Nordeste, em termos de nível de qualificação de seus recursos humanos (segundo maior número médio de anos de estudos da população de mais de 15 anos, perdendo apenas para Pernambuco), o percentual de analfabetos é muito alto, e os novos processos produtivos requerem níveis elevados de qualificação. Um investimento importante para preparar o futuro é, sem dúvida, levar conhecimento aos norte-rio-grandenses. Ainda no campo social, a infraestrutura de saneamento deve merecer tratamento prioritário. Um programa de peso, em obras desse tipo, tem um efeito de curto prazo na geração de numerosos empregos (em tempos de economia contida, como são os do pós-Plano Real). No médio e longo prazos, essas obras impactam diretamente na qualidade de vida das populações mais pobres, melhorando suas condições de saúde e reduzindo gastos futuros na saúde curativa (geralmente muito onerosa). Existem soluções simples, que o próprio Rio Grande do Norte, pioneiramente, já experimentou (como a dos esgotos condominiais) e que envolvem empresas e mão-de-obra locais, internalizando os efeitos econômicos do investimento, ao mesmo tempo que melhoram os níveis de vida da população.

Escolha igualmente fundamental é o *desenvolvimento da base científica e tecnológica* para o desenvolvimento do estado, uma vez que, como já se destacou, a produção permanente de novos conhecimentos está na base do novo paradigma produtivo mundial e é requisito básico das novas formas e padrões de competição interempresarial. Em termos da economia, três opções são estratégicas para a construção de uma base produtiva competitiva e que crie oportunidades crescentes para a população estadual, levando à *dinamização e à reestruturação da base econômica*:

- a) *consolidação das atividades competitivas*, principalmente o turismo, a fruticultura, a agroindústria, a indústria têxtil, a indústria de extração e de transformação de recursos minerais, as atividades de uso energético-intensivo (com base em várias fontes de energia, como o gás, o petróleo, a energia solar e eólica) e a pecuária;

- b) *reestruturação da base agropecuária do sertão semi-árido* atualmente submetida a uma grande crise resultante dos impactos negativos do desmonte da cultura algodoeira, um dos pilares da economia desse subespaço, além da não-competitividade de outras atividades, como a extração da scheelita. Trata-se de uma sub-região populosa e submetida a problemas ambientais sérios, dentre os quais a crescente desertificação;
- c) *ampliação e modernização da infra-estrutura econômica*, com prioridade para a infra-estrutura hídrica, a melhoria do porto e do aeroporto de Natal, e a complementação da infra-estrutura de apoio ao turismo.

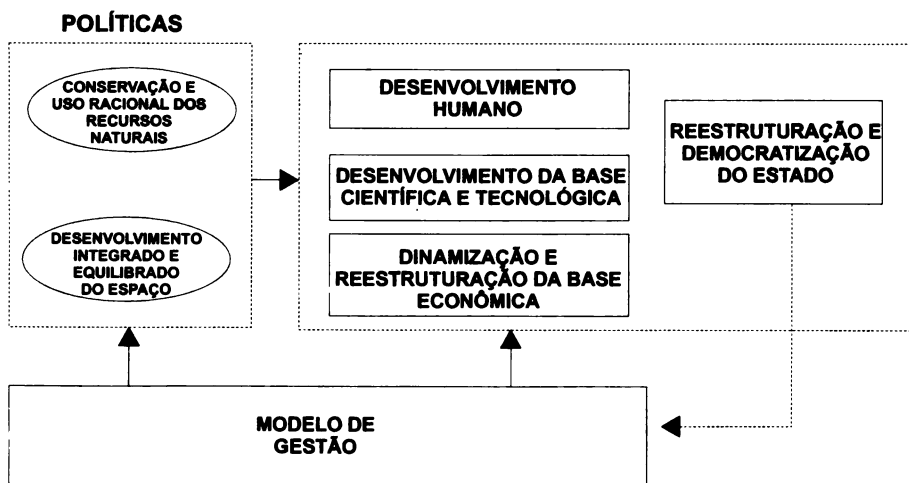
No plano *político-institucional*, há duas opções igualmente estratégicas para o Rio Grande do Norte, articuladas em torno da perspectiva geral de *reestruturação e democratização do estado*:

- a) *a consolidação do esforço de reestruturação da administração estadual* dado o importante papel que o estado ainda precisa desempenhar no projeto de construção de um processo de desenvolvimento sustentável no Rio Grande do Norte;
- b) *o fortalecimento do movimento empresarial e das modernas formas de articulação entre estado e sociedade civil*, posto que o enfrentamento dos desafios e o aproveitamento de oportunidades e de potencialidades serão tanto maiores quanto mais se consiga mobilizar as energias do conjunto da população estadual.

Com base nessas *opções estratégicas* é que foram selecionados e definidos as *políticas* e os *programas prioritários* do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Gráfico 16). Ao todo, foram desenhados 32 programas prioritários, incluindo sete que se referem à preservação, à gestão e à recuperação ambiental ou de recursos naturais (SEPLAN-RN-IDEDEC, 1996, pp. 55-148).

Gráfico 16

RIO GRANDE DO NORTE: POLÍTICAS E PROGRAMAS PRIORITÁRIOS



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, Natal, SEPLAN-RN/IDEC, 1996.

Finalmente, como apresentado antes, foram definidos os instrumentos gerais do plano (financeiros, fiscais e institucionais) e montado o Modelo de Gestão capaz de assegurar a implementação das ações propostas e que estarão a cargo não só do setor público, daí a necessidade de instâncias de coordenação e articulação (SEPLAN-RN-IDEC, 1996, pp. 149-176). Os Gráficos 17 e 18 ilustram o Modelo de Gestão sugerido para implantação do plano, com articulação das diversas instâncias.

Gráfico 17

RIO GRANDE DO NORTE: ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MODELO DE GESTÃO

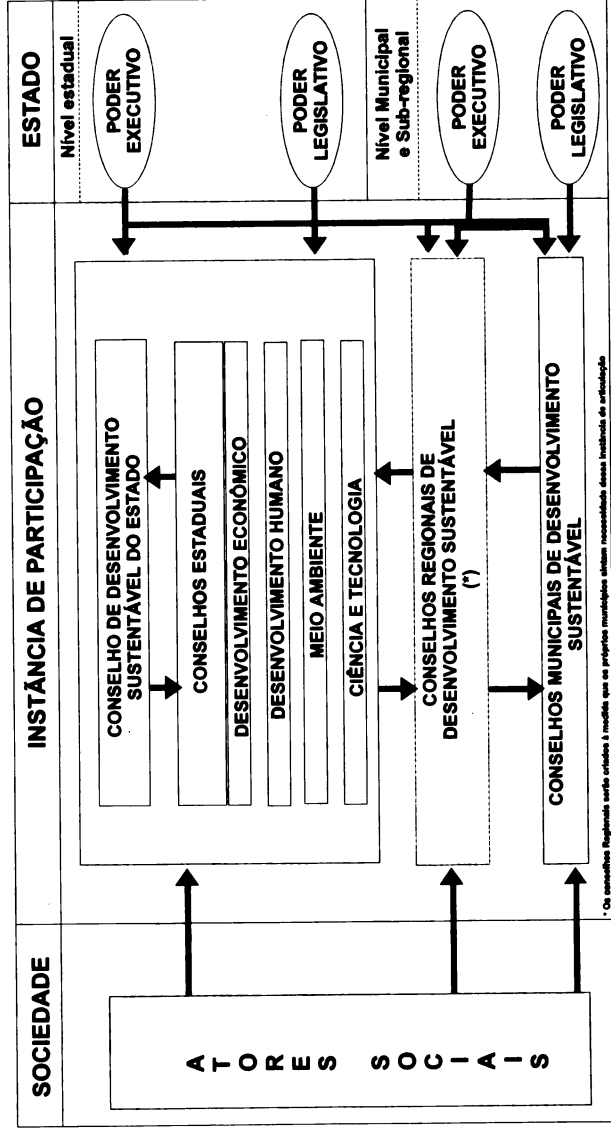
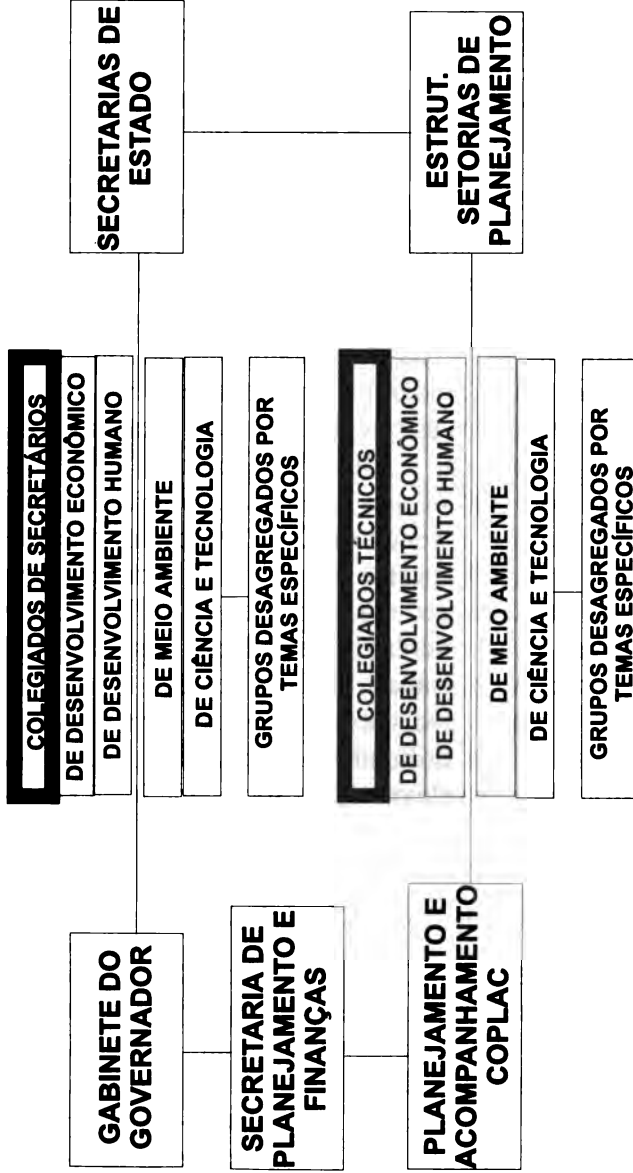


Gráfico 18

RIO GRANDE DO NORTE - DETALHAMENTO DO MODELO DE GESTÃO AO NÍVEL DE SISTEMA DE GOVERNO



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, Natal, SEPLAN-RN/DEEC, 1994.

Desdobramentos

Com a conclusão da versão do plano, que foi submetida ao *workshop* final, e enquanto a administração estadual cuidava de sua impressão e divulgação, entidades empresariais, com o apoio do governo, montaram um evento em São Paulo para divulgar as vantagens competitivas do Rio Grande do Norte, na busca de construir uma imagem favorável do ambiente de negócios nesse estado para atrair investidores potenciais. Um documento especialmente elaborado para dar suporte a essa iniciativa, *Diferencial RN*, dava relevo a muitos dos pontos destacados no Plano de Desenvolvimento Sustentável. Isso demonstra que as discussões organizadas ao longo do processo de elaboração do plano ajudaram a sociedade local a ter mais claras suas prioridades e opções estratégicas e suas vantagens competitivas.

Por outro lado, o patrocínio do mais alto escalão do governo, que faltou ao plano na sua fase de elaboração, tornou-se realidade no momento em que a venda da COSERN (companhia estadual de distribuição de energia) aportou ao Tesouro Estadual recursos significativos. O governador usa, nesse momento, o Plano de Desenvolvimento Sustentável como referência para decidir as prioridades na aplicação desses recursos, passando o plano, então, a ser um instrumento de apoio à tomada de decisões estratégicas para o futuro do estado. Revela-se, assim, sua utilidade maior: servir de instrumento para decisões estratégicas e relevantes da sociedade local com vistas à construção do seu futuro.

7. Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco

A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco foi, provavelmente, a primeira experiência de formulação de um plano de desenvolvimento no Brasil utilizando, explicitamente, a concepção de desenvolvimento sustentável. O trabalho foi uma iniciativa e promoção da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, contando com a cooperação técnica do IICA para a mobilização dos consultores que formaram a equipe técnica. Realizado no segundo semestre de 1993, teve a versão final concluída em

março de 1994, transformando-se em documento³⁸ de negociação do governo federal com o governo de Pernambuco (Secretaria de Planejamento), do que resultou convênio de cooperação técnica, assinado pelas duas secretarias e pela SUDENE. A partir de 1995, com a posse do novo governo de Pernambuco, a estratégia passou a ser utilizada como um referencial para a negociação de um projeto de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em fase avançada de negociação, com carta consulta já aprovada pela SEAIN e realizadas várias missões do banco para negociação e detalhamento do projeto.

³⁸ O produto final do estudo está expresso no trabalho de Sérgio C. Buarque, “*Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Relatório técnico (versão final)*”, SEPLAN-PR-IICA, Recife, março de 1994 (mimeo.).

Zona da Mata pernambucana

A Zona da Mata de Pernambuco é a parte oriental do território pernambucano, segmento estadual da Mata nordestina, entre o litoral e o Agreste, englobando as microrregiões homogêneas da *Mata Seca Pernambucana* e da *Mata Úmida Pernambucana*. A Zona da Mata de Pernambuco é um *ecossistema da antiga Mata Atlântica*, transformado pela economia agroindustrial concentrada na atividade sucro-alcooleira, que define as características socioeconômicas e ambientais peculiares e conforma o seu perfil e estrutura espacial, sua problemática e suas potencialidades.

A Zona da Mata representa uma área total de 9.315 quilômetros quadrados, equivalentes a cerca de 9,5% do território do Estado de Pernambuco e pouco menos de um terço da Mata nordestina. Nessa sub-região vivem, atualmente, aproximadamente 1.220 mil pessoas, representando 17% da população pernambucana, com uma densidade demográfica de 131 habitantes por quilômetro quadrado. A população sub-regional, tanto a rural como a urbana, vive em condições sociais particularmente precárias, apresentando déficits sociais superiores às médias nacionais e mesmo às do Estado de Pernambuco (que não representam nenhum parâmetro de qualidade de vida).

A estrutura produtiva da Zona da Mata ainda demonstra um peso razoável, embora declinante, do setor primário, com um crescimento importante do setor secundário, que deve refletir a expansão da agroindústria sucro-alcooleira, favorecida pela implantação do PROÁLCOOL no Brasil. A economia da Zona da Mata é dominada pela monocultura da cana-de-açúcar com a indústria sucro-alcooleira, que ocupa cerca de 38% de toda a população economicamente ativa ocupada. Esse peso do setor manifestava-se também na participação da monocultura da cana-de-açúcar na exploração agrícola regional, com mais de 57% das terras de lavoura da Zona da Mata, em 1980, ocupadas com a plantação de cana (cerca de 350 mil hectares de terra plantada). Apesar da marcante presença da indústria sucro-alcooleira na economia da Zona da Mata, no conjunto da economia pernambucana, essa atividade vem perdendo peso relativo nas duas últimas décadas, representando, em 1993, cerca de 1,4% da economia estadual.

Contexto

A Zona da Mata é uma região situada no entorno da capital do estado, dominada pela monocultura da cana-de-açúcar, atividade econômica tradicionalmente protegida e fortemente regulada pelo governo federal. O desempenho econômico e a realidade social da sub-região estão determinados pela situação da indústria sucro-alcooleira, com grande concentração de renda e dependência de incentivos fiscais. Na primeira metade da década de 1990, quando da elaboração do trabalho, a Zona da Mata de Pernambuco vivia uma grave crise econômica e social (ainda persistente na atualidade), decorrente da conjunção de problemas estruturais com fatores conjunturais que acentuavam e realçavam os estrangulamentos e as dificuldades crônicas.

Sub-região particularmente rica em recursos naturais e com fatores geoeconômicos de grande potencial de desenvolvimento, a Zona da Mata caracteriza-se por grandes tensões sociais e fortes interesses políticos, influenciados pela gritante contradição entre as potencialidades e os índices de pobreza e estagnação econômica.

Nesse quadro de estagnação e intensificação da crise e de preocupação com o destino da Zona da Mata, surge a iniciativa da SEPLAN-PR de mobilizar forças sociais e técnicos para elaborar um projeto de "Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata", organizando as alternativas de desenvolvimento da Zona da Mata, numa perspectiva de médio e longo prazo, e com propostas de curto prazo que devam ir além das necessidades e problemas imediatos, incorporando os conceitos contemporâneos de desenvolvimento e comprometendo a sociedade e as instâncias públicas. Essa iniciativa da secretaria geral da SEPLAN-PR manifesta-se na convocação da assistência técnica do IICA e na montagem de uma equipe de consultores para a elaboração da estratégia, tendo sido decidido concentrar o trabalho no Estado de Pernambuco, como um estudo piloto, tanto para facilitar a abordagem como pela gravidade das tensões e da crise da economia pernambucana.

Metodologia

Como não se conhecia uma formulação detalhada do conceito de desenvolvimento sustentável – que explorasse os conflitos e *trade-offs* entre as dimensões – e das metodologias de planejamento, o trabalho da Zona da Mata de Pernambuco teve de realizar um primeiro esforço teórico-conceitual e metodológico, explicitando o conceito e a metodologia do estudo. O trabalho define *desenvolvimento sustentável* como “o processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo, o *crescimento econômico*, a *conservação ambiental*, a *qualidade de vida* e a *equidade social*, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações”, de modo a articular as dimensões econômica, social, tecnológica, ambiental e político-institucional. Do ponto de vista técnico-conceitual, concebia, desde o início, que a busca desses objetivos constituía uma complicada tarefa, uma vez que eles encerram tensões e conflitos internos, *trade-offs* que exigiam um grande esforço técnico e escolhas políticas dos atores sociais diferenciadas no tempo. Tratava-se, portanto, antes de tudo, de um processo de aproximação de níveis crescentes de sustentabilidades, na medida em que iam sendo reduzidos os componentes de rigidez desses *trade-offs*.³⁹ Essa orientação conceitual desempenhou um papel importante no tratamento técnico das propostas geradas nas diversas dimensões e atividades, procurando construir uma estratégia consistente capaz de articular e combinar os ganhos e as perdas das dimensões.

Ainda no terreno conceitual, o trabalho considera que o planejamento é, antes de tudo, um *processo político de decisões e negociação de atores* envolvidos com o objeto de trabalho. Dessa forma, a participação dos atores sociais na formulação e nas escolhas de caminhos e estratégias de intervenção é uma condição fundamental para que não se limite ao puro voluntarismo dos técnicos, sem base e legitimidade política. A estratégia, para ser efetiva, tem de ser formulada em estreita relação com os atores sociais diretamente interessados na sub-região, embora continue a demandar um esforço e um tratamento

³⁹ Ver a análise conceitual formulada pelo estudo na parte inicial do trabalho de Sérgio C. Buarque (1994), *op. cit.*

técnico competente e rigoroso. Deve contemplar a realidade e decidir sobre o futuro –, a técnica e a política – de cujo confronto e articulação devem surgir as propostas e as orientações estratégicas, consistentes e sustentadas pela sociedade.

Trata-se, portanto, de *articular a visão técnica com a visão política dos atores*, buscando compor uma estratégia e um conjunto articulado de ações consistente e viável, confrontando os interesses diversificados com a racionalidade técnica. No entanto, entende-se ainda que o planejamento não pode limitar-se à redação de um documento que apenas organiza os instrumentos já existentes e as decisões já tomadas e consensuadas. Ao contrário, considera que toda proposta de estratégia, mesmo quando elaborada com a participação dos atores sociais, deve abrir novas alternativas, ainda, para promover novas rodadas de negociação. Desse ponto de vista, a estratégia foi elaborada para servir como um instrumento à mobilização e à articulação dos atores, tanto em torno das iniciativas e dos instrumentos já disponíveis como para a implementação e a viabilização de novas linhas de ação e mecanismos de transformação.

A concepção de desenvolvimento adotada no trabalho exigia, por outro lado, uma clara *orientação estratégica* que pudesse combinar uma reorientação do estilo de desenvolvimento, processo que amadurece lentamente, com o enfrentamento dos problemas imediatos, sobretudo na área financeira e social. Segundo a proposta de desenvolvimento, a dimensão da crise e dos problemas da Zona da Mata, em especial do setor dominante, é incompatível com soluções parciais e locais, por mais urgente e dramática que seja a realidade regional. A sua integração no contexto do estado e na economia nacional (essa também atravessando uma grave crise) exige medidas e alternativas políticas supra-regionais, que dependem de outras variáveis e sobre as quais os atores regionais não têm controle e capacidade efetiva de decisão. Com efeito, o desenvolvimento sustentável da Zona da Mata depende de decisões nacionais e de instrumentos extra-regionais, o que ressalta a necessidade de negociação com instâncias estaduais e federais que articulem as prioridades e as alternativas de desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco com as possibilidades e as necessidades do desenvolvimento nacional.

Por outro lado, parte ainda do entendimento de que os problemas estruturais da Zona da Mata não têm uma única solução e não podem ser enfrentados por ações e iniciativas parciais. O desenvolvimento dessa área depende de um conjunto integrado de iniciativas e de alternativas combinadas, que sejam capazes de enfrentar e contornar os estrangulamentos e aproveitar ou explorar as potencialidades locais e a diversidade socioambiental. Assim, numa perspectiva de médio e longo prazos, a estratégia de desenvolvimento da Zona da Mata deve levar a uma reestruturação econômica que se baseie nas *vantagens competitivas da sub-região*, aproveitando suas potencialidades e criando condições de auto-sustentação econômica. Dessa forma, as *iniciativas políticas e os incentivos ao desenvolvimento sub-regional devem ser sempre transitórios*, gerando processos que assegurem uma auto-sustentação do dinamismo econômico, da democracia social e da compatibilidade ambiental. Portanto, devem-se buscar alternativas permanentes e sólidas de desenvolvimento que, no médio e longo prazos, tornem desnecessárias as ações compensatórias do estado.

O trabalho procurou estruturar a reflexão e a produção técnica em torno de cinco dimensões centrais ou subsistemas da realidade, de cuja integração resulta a crise e as alternativas futuras da Zona da Mata. Por outro lado, a visão do planejamento como um processo técnico e político levou à montagem de um processo combinado de análise técnica – que mobilizou dez técnicos especializados nas cinco dimensões – e de intensas discussões mantidas com os atores sociais da sub-região. A parte técnica foi organizada com base em *cinco estudos* produzidos pela equipe do projeto, levantando a vasta massa de informação disponível e procurando estruturar propostas de desenvolvimento.⁴⁰

O espaço político de negociação e confronto de interesses foi criado em dois *workshops* com os atores e as instituições, gerando idéias e negociando propostas e orientações para a estratégia de desenvolvimento sub-regional. Da combinação e do confronto desses dois conjuntos de formulação – técnica e política – procurou-se elaborar e

⁴⁰ Foram realizados estudos sobre as dimensões econômica, sociocultural, ambiental, tecnológica e político-institucional, utilizando uma mesma base técnica e metodológica e gerando cinco produtos intermediários e parciais, que ajudaram na elaboração do documento de estratégia.

construir uma proposta de estratégia consistente e convergente, articulando os atores e os agentes públicos e apresentando novos instrumentos capazes de reorientar o modelo de desenvolvimento regional.

A base da metodologia consiste em um *processo interativo de confronto da formulação técnica com a percepção e os interesses diversificados dos atores sociais*, combinando a produção técnica de especialistas com a reflexão estruturada e a negociação de percepções e interesses diferenciados dos atores sociais. Tanto os estudos técnicos como as discussões com os atores foram estruturados em cinco dimensões integradas e complementares, com peso semelhante de tratamento e análise: ambiental, econômico-comercial, tecnológica, social e institucional. Os *estudos técnicos* foram realizados por consultores, cada um com um termo de referência, destacando um diagnóstico dos problemas, uma análise das potencialidades e das alternativas e, finalmente, a apresentação de propostas de políticas concretas, sempre analisando as relações de causalidade e mútua determinação de cada uma com as outras quatro dimensões. A discussão e a negociação dos atores foram realizadas por meio de dois *workshops* (oficinas de trabalho) com os diversos atores que atuam na Zona da Mata ou estão envolvidos na temática regional, para uma “reflexão estruturada” e uma negociação política de seus interesses e propostas. Os *workshops* reuniram os *atores sociais* propriamente ditos, entendidos como os grupos e os segmentos da sociedade organizados por seus interesses, e os *agentes públicos* (órgãos ou entidades governamentais) atuantes na região ou temática.

Para organizar o processo de geração de conhecimento coletivo e confronto de visões foi utilizada a técnica METAPLAN⁴¹ de moderação e organização da produção e reflexão de atores e agentes nas oficinas de trabalho. O primeiro *workshop* partiu da percepção dos atores em um *brainstorming*, sem qualquer interferência da equipe de consultores e técnicos envolvidos com o trabalho, e procurou captar, a partir desses atores, uma visão dos problemas e das propostas de polí-

⁴¹ A técnica de oficina de trabalho com visualização em painéis e manifestação em cartões tem sido conhecida como METAPLAN, utilizada no processo de elaboração de projetos do ZOPP (Ziel Orientierte Project Planung), como uma referência à empresa alemã de consultoria que a desenvolveu para as instituições alemãs que difundiram o ZOPP no Brasil (GTZ e BMZ/DES).

ticas e iniciativas. O segundo procurou inverter a dinâmica dos debates e das reflexões, partindo das conclusões e das propostas preliminares dos técnicos, que foram submetidas à crítica e aos comentários dos atores sociais. Após o segundo *workshop*, os consultores continuaram o esforço de elaboração técnica, procurando incorporar as recomendações e as informações geradas nas reuniões de trabalho. Da mesma forma, o trabalho de consolidação do relatório final recolhe e absorve o conjunto da produção dos consultores, mas constrói um novo documento resultante da análise de consistência entre as cinco dimensões referidas.

Produto

O documento “Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco” expressa o resultado final do trabalho, incorporando os insumos gerados pelos estudos das dimensões e pelos *workshops* e estrutura uma proposta de estratégia. O produto está dividido em quatro grandes capítulos. O primeiro apresenta o marco conceitual, detalhando o conceito de desenvolvimento sustentável e a concepção de planejamento utilizada no trabalho. No segundo capítulo, o documento apresenta um diagnóstico multidisciplinar da realidade da Zona da Mata, destacando os problemas e as potencialidades desagregados nas cinco dimensões. O capítulo 3 dedica-se a expressar a estratégia de desenvolvimento regional, com os pressupostos, a estratégia geral e o modelo de gestão da estratégia. Finalmente, o capítulo 4 procura demonstrar a viabilidade política da estratégia e as condições para sua viabilidade.

O diagnóstico da Zona da Mata descreve as condições econômicas, sociais, ambientais, tecnológicas e institucionais dominantes na região, destacando os problemas estruturais e as potencialidades de desenvolvimento (trabalhando com grandes dificuldades de dados e informações). Ressalta como característica central a predominância da monocultura de cana-de-açúcar como um componente de sua vulnerabilidade e dependência e elemento central de desenho do perfil socioeconômico e dos problemas ambientais. As dificuldades estruturais do segmento sucro-alcooleiro no estado, aliadas aos problemas decor-

rentes da sua desregulamentação, levaram ao aprofundamento da crise da agroindústria sucro-alcooleira e, como consequência, de toda a Zona da Mata pernambucana. O estudo mostra, por outro lado, que, apesar de todos os problemas, a Zona da Mata é uma das áreas mais ricas e de maior potencial econômico de Pernambuco, pelas condições edafoclimáticas e pela base econômica e de infra-estrutura, além da sua localização próxima da Região Metropolitana do Recife.

O diagnóstico indica ainda que, além das possibilidades de desenvolvimento do segmento sucro-alcooleiro, especialmente na produção de importante alternativa de combustível de biomassa, o álcool anidro ou hidratado, a Zona da Mata tem condições de diversificação agrícola, seja com a substituição de cana por outras culturas mais apropriadas às condições de relevo, seja pelo aproveitamento de vários dos efluentes da agroindústria açucareira, subutilizados ou desperdiçados no processo de produção atualmente dominante.⁴²

A tese central do trabalho é a de que a Zona da Mata tem todas as condições para se transformar numa sub-região dinâmica, com qualidade de vida e conservação do meio ambiente, desde que seja promovida uma reorientação de seu processo econômico-social e das políticas públicas adotadas. Destaca-se também que essa reorientação do desenvolvimento regional, nesse espaço, passa, necessariamente, pela mudança da estrutura produtiva, pelo avanço científico e tecnológico e pelo reordenamento ambiental. A estratégia de desenvolvimento proposta no trabalho deve combinar uma *reestruturação e modernização da indústria sucro-alcooleira* com uma intensa *diversificação da estrutura produtiva*, tanto no aproveitamento dos efluentes nobres do setor e na diversificação agrícola em geral como na promoção das atividades produtivas urbanas, industriais e terciárias.

Por outro lado, estreitamente articulado com o anterior, define que deve ser implementado um programa abrangente de *reforma agrária* para assentar os trabalhadores sem terra e os prováveis desempregados pela modernização da indústria sucro-alcooleira nas terras que devem ser liberadas pela modernização e pela adequação da atividade às condições naturais da sub-região. Finalmente, acrescenta na

⁴² Ver Sérgio C. Buarque, *Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Relatório técnico (versão final)*, SEPLAN-PR-IICA, Recife, março 1994 (mimeo.).

proposta de estratégia um programa ambicioso de *investimentos públicos em infra-estrutura social*, que, ao mesmo tempo, gera massa significativa de emprego adicional e reduz os déficits sociais da Zona da Mata.

A implementação desses tipos de ações programáticas demandam, por outro lado, dois projetos básicos de suporte: o *monitoramento e o zoneamento ecológico-econômico*, que orientem a redistribuição das atividades agrícolas e a diversificação produtiva; e o *desenvolvimento e a difusão de tecnologias avançadas e adequadas*, que gerem os subsídios técnicos para a elevação da produtividade e a conservação ambiental dos processos produtivos regionais.

Assim, a estratégia estrutura-se em *sete programas* estreitamente articulados e interligados, como mostra os Gráficos 19 e 20:

- ⇒ *Modernização e Reestruturação da Indústria Sucro-alcooleira*
- ⇒ *Aproveitamento Econômico dos Subprodutos e Efluentes Nobres da Indústria Sucro-alcooleira*
- ⇒ *Diversificação Ampla da Estrutura Produtiva*
- ⇒ *Reforma Agrária*
- ⇒ *Investimentos Públicos em Infra-estrutura Social Básica*
- ⇒ *Desenvolvimento e Difusão de Tecnologias Avançadas e Adequadas à Sub-região*
- ⇒ *Monitoramento Ambiental e Zoneamento*

Gráfico 19

CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA-DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA DA MATA DE PERNAMBUCO

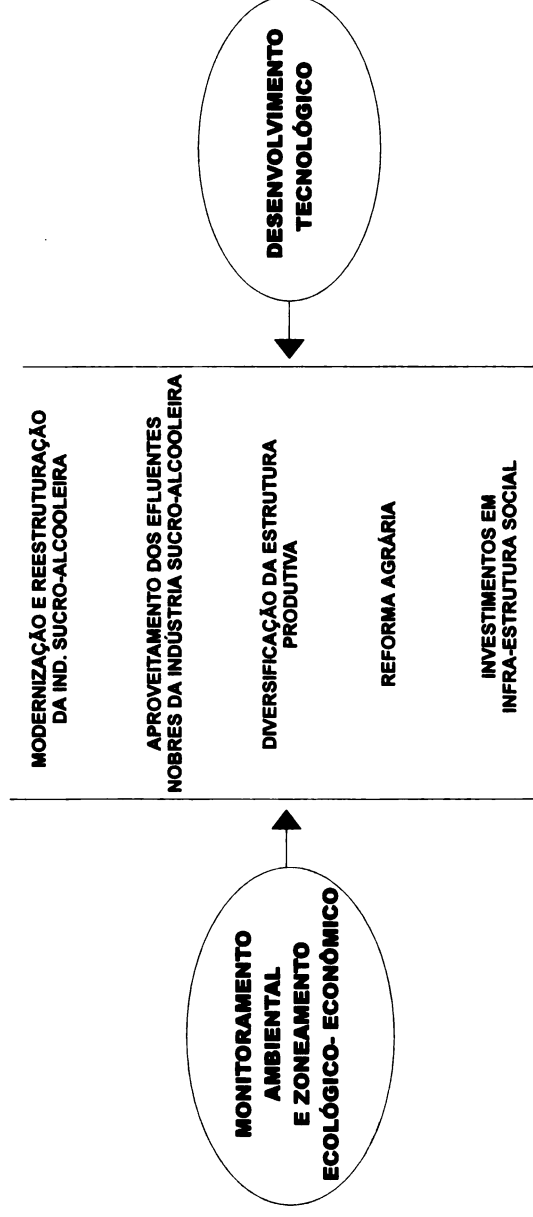
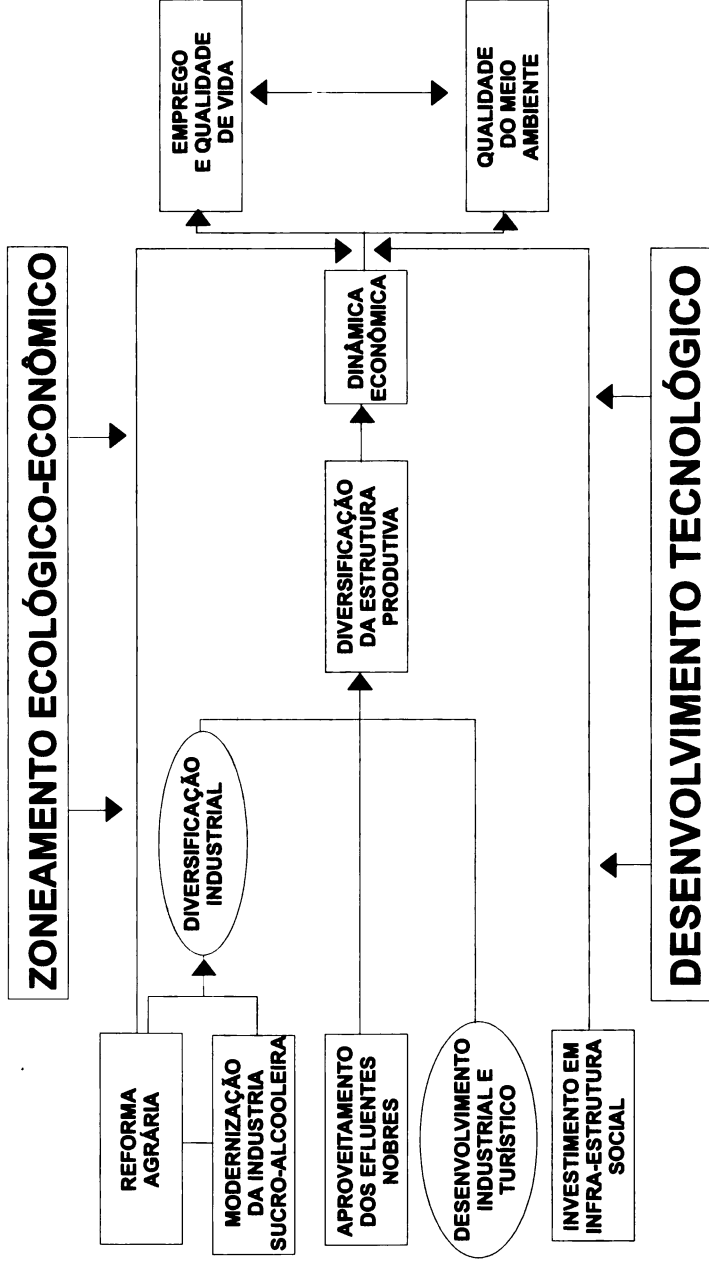


Gráfico 20

PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA ZONA DA MATA DE PERNAMBUCO



Para a implementação desses programas, o documento da estratégia apresenta, por outro lado, um conjunto de *instrumentos* financeiros e organizacionais, entre os quais podem ser destacados dois como os mais inovadores e determinantes para a viabilização das propostas: o Imposto Seletivo Especial sobre Combustível Fóssil (gasolina) e a Cesta de Ativos e Passivos, abaixo apresentados:

Imposto Seletivo Especial sobre a Gasolina

O documento propõe a criação de um imposto sobre a gasolina, que deve contribuir, ao mesmo tempo, para desestimular o consumo de combustível fóssil – reduzindo a pressão ambiental da sua combustão e a velocidade de esgotamento das fontes – e para viabilizar um aumento adicional do preço do álcool, sem comprometer sua eficiência relativa, e gerar recursos públicos para investimentos estratégicos nas regiões produtoras de cana. A essência da proposta reside na concepção de penalização do consumo de combustível poluidor e premiação da produção das alternativas de menor impacto ambiental, no caso, o combustível da biomassa – renovável – e de baixa emissão de efluentes poluidores: quem polui paga e quem conserva recebe compensação.

Segundo a proposta, o Imposto Seletivo sobre Gasolina deveria constituir um instrumento financeiro e uma fonte adicional de recursos de fundamental importância para o conjunto da estratégia de desenvolvimento regional, criando o Fundo de Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cana-de-Açúcar, que deveria priorizar as áreas mais necessitadas em termos econômicos e sociais; esses recursos seriam aplicados em programas sociais, assentamentos de trabalhadores em programas de reforma agrária, investimentos em infra-estrutura social, programas de desenvolvimento científico e tecnológico para as atividades prioritárias da sub-região e projetos de recuperação e conservação do meio ambiente, incluindo monitoramento e zoneamento ecológico.

Cesta de Ativos e Passivos

Seria criado como forma de equacionar a crise de endividamento do segmento e, ao mesmo tempo, gerar alternativas de diversificação e viabilização de reformas estruturais na Zona da Mata. A esse respeito,

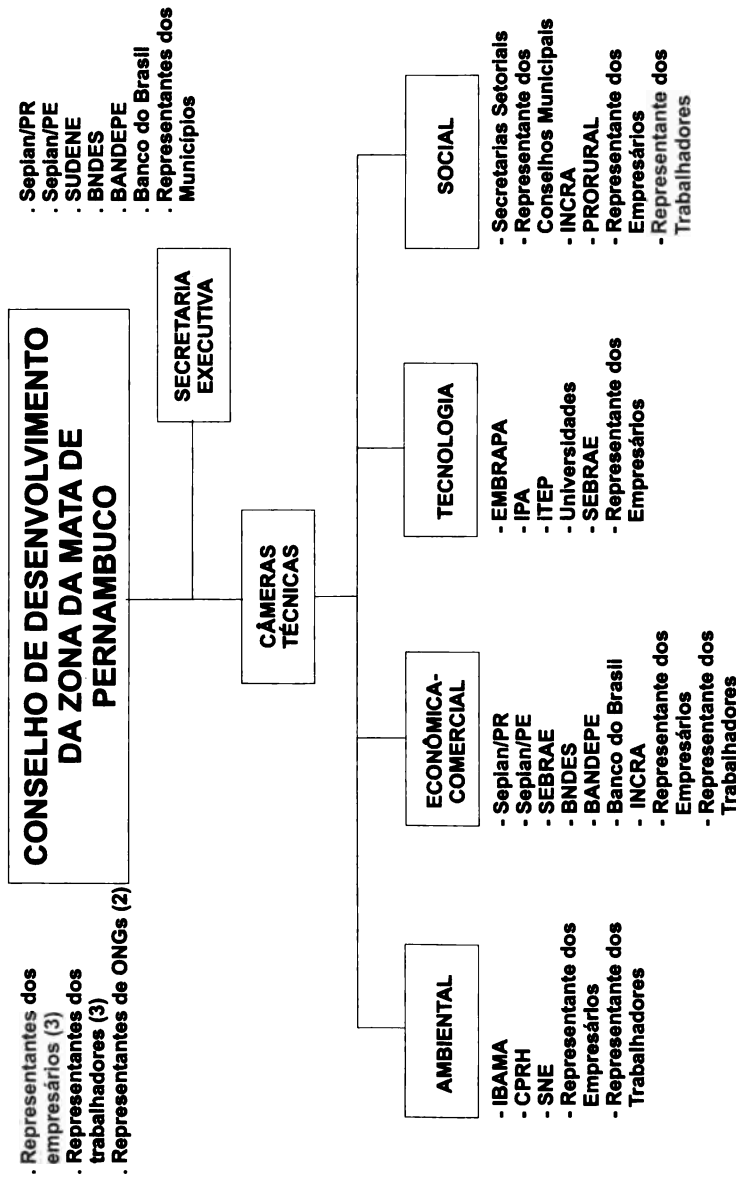
o trabalho propõe uma negociação abrangente dos ativos e passivos da indústria sucro-alcooleira com o governo federal e estadual. De acordo com o instrumento, seriam colocados na mesa de negociações os créditos e os débitos cruzados, com destaque para as dívidas e as hipotecas das usinas com os diferentes órgãos públicos e bancos oficiais e os títulos das UNIAS⁴³ em poder dos usineiros, e, principalmente, terras das usinas menos apropriadas para a cultura da cana de açúcar. A troca de terra por dívida teria, por outro lado, uma interação com a modernização do setor sucro-alcooleiro e com as políticas sociais, na medida em que articulam terras liberadas com trabalhadores desempregados no programa de reforma agrária.

As recomendações do trabalho tendem, por outro lado, a convergir para a montagem de um *sistema institucional de gestão* da sub-região que dê continuidade e aprofunde a negociação política dos atores sociais, base para a efetivação política das propostas. Esse sistema institucional cristalizar-se-ia na criação de um *Conselho de Desenvolvimento da Zona da Mata*, que deveria articular as diversas instâncias de governo, os trabalhadores e os empresários dos diferentes segmentos sub-regionais para uma gestão colegiada dos mecanismos e dos instrumentos de transformação da Zona da Mata. Esse conselho, desagregado em quatro *Câmaras Técnicas*, seria responsável pelo aprofundamento das discussões e das negociações entre atores e instituições públicas nas quatro áreas ou dimensões centrais: ambiental, econômica, tecnológica e social (Gráfico 21)

⁴³ As UNIAS são títulos emitidos pelo extinto IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool, responsável pela regulação do setor sucro-alcooleiro no Brasil (fechado em 1990), como pagamento dos créditos de transferências e subsídios às usinas do Nordeste.

Gráfico 21

ZONA DA MATA DE PERNAMBUCO: MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA



Desdobramentos

O primeiro desdobramento do trabalho de planejamento realizado na Zona da Mata de Pernambuco pode ser identificado nos fundamentos conceituais e metodológicos para o planejamento do desenvolvimento sustentável. De alguma forma, os principais elementos definidos para o processo de elaboração da estratégia de desenvolvimento da sub-região foram incorporados, refinados, melhorados e adaptados nas outras iniciativas regionais, estaduais ou microrregionais, excetuando o Projeto Áridas, que tinha sua própria metodologia já elaborada.⁴⁴

Em termos concretos, no interesse do desenvolvimento da Zona da Mata, o trabalho evoluiu para a elaboração e a negociação de um projeto de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para aplicação, nas diversas áreas definidas na estratégia, de recursos estimados em US\$ 230 milhões. O projeto vem sendo negociado há quase três anos, entrando agora em fase avançada de definição para viabilizar a reestruturação e o desenvolvimento da Zona da Mata de Pernambuco.

Nos últimos anos, coincidindo com o agravamento da crise da economia sucro-alcooleiro, houve avanços nas negociações de dívidas das usinas por terra para implantação de assentamentos da reforma agrária, segundo o proposto no documento. Foi assinado um primeiro contrato do Banco do Brasil com a Usina Barreiros e a Destilaria Santo André para doação de terra como pagamento de parte dos débitos, que serão repassados para o INCRA contra pagamento em TDAs – Títulos da Dívida Agrária. Ao mesmo tempo que se viabiliza essa negociação bilateral, por iniciativa do INCRA e do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, está sendo montada uma grande e mais ampla negociação de diversos credores e usineiros, nos termos da Cesta de Ativos e Passivos.

Mesmo sem constituir um desdobramento direto da estratégia da Zona da Mata, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal

⁴⁴ Mas mesmo para o Projeto Áridas, o trabalho da Zona da Mata ofereceu alguns subsídios complementares para o detalhamento e a explicitação do conceito de desenvolvimento sustentável e para a metodologia de planejamento, temas aprofundados durante o Áridas, aproveitando as primeiras formulações do trabalho da Zona da Mata de Pernambuco.

está propondo e negociando com o governo federal a criação de um chamado Imposto Verde, que deveria incidir sobre o consumo de combustível fóssil, particularmente gasolina. Mesmo que as motivações e, principalmente, as aplicações dos recursos não sejam as mesmas, enfatizando o enfoque ambiental, a proposta do ministério assemelha-se à idéia original da estratégia de desenvolvimento da Zona da Mata. Em primeiro lugar, pode elevar a diferença entre os preços da gasolina e do álcool, estimulando uma retomada do PROÁLCOOL – Programa Nacional do Álcool –, e, em segundo lugar, pode permitir a negociação de recursos para aplicação nas áreas produtoras de cana-de-açúcar, alternativa energética renovável de biomassa.

8. Programa de desenvolvimento sustentável do semi-árido baiano⁴⁵

As secas no Nordeste não atingem homogeneamente todos os espaços semi-áridos da região. Por isso, os territórios estaduais também são por elas alcançados em proporções desiguais, havendo Unidades da Federação, como o Ceará, onde a semi-aridez chega a abranger cerca de 93% da superfície do estado. As secas também têm chegado a alcançar partes de espaços naturais historicamente infensos às variações climáticas, como a *Zona do Agreste* e a *Zona Litoral-Mata*, onde vêm sendo observadas, ainda que esporadicamente, chuvas abaixo das médias normais. Em razão disso, há momentos na vida do Nordeste nos quais tendem a se generalizar idéias de que as secas podem chegar a constituir um fenômeno comum a toda aquela região. Essa percepção tem servido para exacerbar interesses contrários à organização econômica comandada pelos princípios da sustentabilidade, à medida que contribui para facilitar a concessão de incentivos financeiros – em certa medida dispensáveis – aos grupos que se arremigram em torno daquelas vantagens.

Os problemas que atingem, com certa regularidade, a população das áreas mais afetadas pelas secas no Nordeste podem ser melhor compreendidos conhecendo-se, primeiro, os limites territoriais dessa

⁴⁵ Resumo preparado pelo economista José Otamar de Carvalho, que atuou como consultor principal do ICA, junto ao governo do Estado da Bahia, durante a elaboração do *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano: Projeto Sertão Forte*.

que ainda é considerada a maior região problema do país, e, segundo, a expansão territorial das áreas objeto de benefícios especiais, comandada, em boa parte das vezes, por motivos políticos.

Contexto

a. Os espaços semi-áridos do Nordeste e da Bahia

Antes de tratar, especificamente, do *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano: Projeto Sertão Forte*, convém referir algumas particularidades territoriais do Nordeste e de seus espaços semi-áridos, pois o Nordeste, como o Sertão, não é um só, nem mesmo do ponto de vista político-administrativo.

Há um *Nordeste do IBGE*, integrado pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, cuja área totaliza 1.542.246 km². E há um *Nordeste da SUDENE*, cujo território é mais amplo do que o do IBGE, por conta da inclusão na área de jurisdição dessa superintendência de uma grande parte da superfície do Estado de Minas Gerais (120.701 km²), conhecida como *Área Mineira do Polígono das Secas*. Juntos, aqueles dois espaços constituem o *Nordeste da SUDENE*, com território equivalente a uma superfície de 1.662.947 km².⁴⁶

Além disso, é necessário ter em conta que as áreas afetadas pelas secas no Nordeste estiveram durante mais de meio século referi-

⁴⁶ Os limites do *Nordeste da SUDENE* foram ampliados, em 1998, em mais 74.246,40 km², com a inclusão na área de jurisdição da referida superintendência de terras do Estado do Espírito Santo (24.432,70 km²) e de novas áreas do Estado de Minas Gerais – agora situadas no Vale do Jequitinhonha (49.813,70 km²). Assim, no segundo semestre de 1998, o *Nordeste da SUDENE* cobria uma superfície de 1.737.197,40 km², em virtude das determinações da Lei nº 9.690, de 15.07.98. Com essa ampliação deverá ser, também, alterada a superfície da *Região Semi-Árida do FNE*. Os motivos que comandaram essa expansão se deveram, em boa medida, à possibilidade de aqueles estados incluírem novos municípios no rol dos beneficiários de incentivos como os do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE e do Fundo de Investimentos do Nordeste–FINOR. O fato gerador dessa expansão foi, como nas vezes anteriores, a ocorrência das secas. A recuperação dessa discussão requer mais espaço para sua realização. Consulte-se, sobre o assunto: José Otamar de Carvalho, *A economia política do Nordeste; secas, irrigação e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Campus, 1988, especialmente o capítulo 2. De todo modo, as menções à *Região Semi-Árida do FNE* continuarão sendo aqui referidas aos 900.485 km², que integraram sua delimitação inicial.

das a espaço que se tornou notável sob a denominação de *Polígono das Secas*, cuja superfície evoluiu de algo em torno de quatrocentos mil quilômetros quadrados, quando de sua primeira delimitação oficial, em 1936, para 1.000.366 km², até 1989, quando a *área oficial* – para efeitos de atendimento às populações afetadas pelas secas – passou a ser denominada de *Região Semi-Árida do FNE*, por conta das determinações da Constituição Federal de 1988, em função das quais foi institucionalizado o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, criado pela Lei nº 7.827/89. Quando de sua instituição, a Região Semi-Árida do FNE abrangia uma superfície de 900.485km² (Tabela 1).

Pode-se agora salientar que a área do *Semi-Árido Baiano*, com que se trabalhou no *Projeto Sertão Forte*, está referida a uma parte do território da Bahia incluído na Região Semi-Árida do FNE, pois na época da elaboração do projeto em referência (ano de 1995) a figura do Polígono das Secas (do Nordeste ou de sua contraparte baiana) já não mais vigorava oficialmente.

A *Região Semi-Árida do FNE na Bahia*, integrada por 257 municípios, cobre uma superfície de 392.935 km², os quais correspondem a 70,2% dos 559.951 km² do território baiano. Naquele espaço viviam, segundo o Censo Demográfico de 1991, 5.915.447 habitantes, número equivalente a 78,8% da população da Bahia (7.508.779 pessoas). Em termos relativos, o Semi-Árido Baiano é a região mais povoada da Bahia. Situação diversa é a da Região Semi-Árida do FNE, que apresenta relações com o Nordeste da SUDENE, em termos de área (54,2%) e de população (40,8%), bem menores. A densidade demográfica do *Semi-Árido Baiano* (15,05 hab./km²) é superior à média do Estado da Bahia (13,41 hab./km²), mas é um pouco inferior à da Região Semi-Árida do FNE, para o Nordeste como um todo (18,82 hab./km²).

Os dados da tabela a seguir mostram que as áreas semi-áridas do Nordeste e, no particular, da Bahia são altamente povoadas, considerando a dotação de recursos naturais ali existentes. Essas evidências reforçaram sobremaneira a circunstância de que a exploração desses recursos iria requerer parcimônia e muita cautela. Esse foi um dos elementos básicos de contexto, utilizado durante a elaboração do

Projeto Sertão Forte, entendido como capaz de contribuir para a formulação de uma concepção estratégica, para o desenvolvimento do Semi-Árido Baiano, que combinasse sustentabilidade ambiental, eficiência econômica e competitividade, assim como o fortalecimento da democracia e da participação, na linha da estratégia trabalhada pelo Projeto Áridas.

Tabela 1
Área e população do nordeste, da região semi-árida do FNE, do Estado da Bahia e do semi-árido baiano

Variáveis	Nordeste SUDENE	Região semi-árida do FNE	Região semi-árida do fne/nordeste SUDENE (%)	Estado da Bahia	Semi-árido baiano	Semi-árido baiano/bahia (%)	Semi-árido baiano/região semi-árida do FNE (%)
Área do Nordeste SUDENE e outros Espaços (1.000 km ²)	1.662,9	900,4	54,2	559,9	392,9	70,2	43,64
População em 1991 (1.000 hab.)	43.751,2	17.847,3	40,8	7.508,8	5.915,4	78,8	33,1
Densidade demográfica (hab./km ²)	26,31	18,82	71,7	13,41	15,05	112,2	80,0

Fonte dos dados básicos: Governo da Bahia. Vice-Governadoria e Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (1995) – *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano – Projeto Sertão Forte*, Salvador, agosto de 1995 (xerox).

b. *Pleito e patrocínio do programa*

A Vice-Governadoria do Estado da Bahia preparou, no segundo semestre de 1994, um documento preliminar sob o título de *Programa de Desenvolvimento Sustentado da Região Semi-Árida do Estado da Bahia – Pró-Árido*.⁴⁷ Com esse documento, foi estabelecido um es-

⁴⁷ A coordenação do Pró-Árido esteve a cargo de Milton Cedraz, na época assessor do vice-governador da Bahia, para assuntos do semi-árido baiano.

queima de articulação com a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, no início de 1995, com o propósito de elaborar uma iniciativa de maior alcance para o *Semi-Árido Baiano*. Foi então solicitada a inclusão dessa iniciativa no Acordo de Cooperação Técnica que o governo do estado tratava de firmar com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura–IICA, no contexto da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Estado da Bahia.

O vice-governador César Borges conhecia a prioridade conferida pelo governador Paulo Souto ao *Semi-Árido Baiano*. Também era sabedor das ênfases concedidas no governo anterior, comandado por Antônio Carlos Magalhães, eleito em seguida para o Senado Federal, quando haviam sido investidos cerca de US\$ 250 milhões em recursos hídricos na Bahia. Os gastos nessas atividades eram considerados pelos gestores públicos da Bahia como investimentos em atividades capazes de contribuir para a prevenção dos efeitos das secas.

Além da realização de investimentos em atividades de ampliação da infra-estrutura hídrica, era necessário fortalecer a economia das áreas afetadas pelas secas. No curso da estação das chuvas, em 1995, já haviam sido declarados em situação de emergência de seca 140 dos 257 municípios da *Região Semi-Árida do FNE na Bahia*, mas só haviam sido reconhecidos 99. A expectativa era de que os demais municípios também fossem considerados em situação de calamidade pública, para poderem ser oficialmente atendidos pelas diferentes esferas de governo.

O quadro era grave, em virtude particularmente da escassez de água para abastecimento humano. A seca ocorrida em 1993 havia comprometido o reabastecimento dos diferentes tipos de mananciais, pondo inclusive em risco a sobrevivência dos rebanhos do estado. Admitia-se que os rebanhos do *Semi-Árido Baiano* correspondiam, em 1995, a apenas uns 30% dos efetivos existentes antes de 1993.

As secas ocorridas nos anos de 1990, 1991, 1992 e 1993 contribuíram para que outras regiões da Bahia também tivessem de ser atendidas em caráter excepcional. As lideranças da Zona do Recôncavo Baiano chegaram a solicitar providências ao governo no sentido de incluí-la no rol das áreas beneficiárias do *Programa Produzir*, a versão baiana do *Programa de Apoio ao Pequeno*

Produtor Rural – PAPP, financiado com recursos do Estado e do Banco Mundial. Pleito semelhante chegou a ser solicitado por inúmeras lideranças da Zona Cacaueira. Discutia-se, na época, que a escassez de chuvas na região do cacau, ainda que localizada em área climaticamente favorável, constituía justificativa para o atendimento preferencial aos pequenos produtores rurais localizados naquele espaço. Sem estrutura de adaptação às variações pluviométricas, eles careciam de apoio para poderem administrar os seus pequenos negócios. Reconhecia-se também que a seca na Zona Cacaueira tinha, inclusive, contribuído para colocar em pauta a questão da conservação ambiental em várias faixas de Mata Atlântica.

O governador Paulo Souto, segundo o então vice-governador César Borges, entendia que havia um claro na questão do semi-árido que precisava ser enfrentado – a perenização de rios. O estado ainda tinha trabalhado pouco essa questão, inclusive na administração de Antônio Carlos Magalhães, quando a construção de adutoras constituía uma das principais ênfases em relação ao semi-árido. A prioridade do governo Paulo Souto e César Borges voltou-se então, de forma particular, para a perenização de rios. Para viabilizar as iniciativas concebidas, o executivo baiano apresentou um projeto de lei à Assembléia Legislativa do Estado para tratar do gerenciamento dos recursos hídricos, incluindo-se no corpo do projeto a cobrança da água a ser produzida.⁴⁸

De forma mais explícita, o *Projeto Sertão Forte* foi patrocinado, politicamente, pelo vice-governador do estado, contando com o apoio técnico do secretário do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Luiz Antônio Vasconcellos Carreira,⁴⁹ mas sua elaboração foi sempre acompanhada de perto pelo governador Paulo Souto.

⁴⁸ Em 12 de maio de 1995, foi aprovada a Lei nº 6.855, dispondo sobre a “Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos” no Estado da Bahia.

⁴⁹ Também foi decisivo o apoio emprestado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia-CAR, nas pessoas de José Pirajá Pinheiro Filho (diretor executivo), de Maria das Graças P. M. S. Pinto Leite (coordenadora estadual do Projeto Áridas-Bahia) e de Sebastião Roberto Bressan (coordenador de estudos do Projeto Áridas-Bahia). No mesmo sentido, colaboraram positivamente Maria Lúcia D. Cintra, coordenadora da COCEPLAN/SEPLANTEC, César Vaz de Carvalho Jr. (diretor presidente da Fundação CPE), Renata Proserpio (coordenadora do Centro de Estatística e Informática da Fundação CPE) e Milton Cedraz (assessor do vice-governador César Gomes).

c. Momento político estadual

Em 1995, a Bahia vivia um momento político especial, em relação ao semi-árido, particularizado pela idéia de criação de novas frentes de expansão econômica em suas áreas interiores. Esse momento incluía, em primeiro lugar, a prioridade conferida à elaboração de um *Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Estado*, no contexto do qual era atribuída forte prioridade à reorganização e ao fortalecimento da economia do *Semi-Árido Baiano*. Com mais de dois terços da população e do território baiano incluídos em terras submetidas aos efeitos das secas, reconhecia-se ser de extrema importância retomar o desenvolvimento do semi-árido. As áreas caracterizadas pela semi-aridez haviam ficado para trás, em relação ao desenvolvimento do Estado, que avançara com o cacau, a celulose e a irrigação, para mencionar apenas uns poucos setores mais dinâmicos. A idéia naquele momento consistia, portanto, em promover a alavancagem de investimentos nas áreas semi-áridas, mormente naquelas dotadas de melhor potencial.

A agricultura irrigada foi incluída, em segundo lugar, na categoria de atividade prioritária, apoiando-se tanto os grandes como os pequenos projetos, em áreas selecionadas. Perenizados os rios, era fundamental especificar com clareza as áreas passíveis de aproveitamento mais imediato. Importante também era que o estado cuidasse de orientar a instalação dos projetos de pequena irrigação nas terras beneficiadas pelos rios perenizados. No mesmo sentido, considerava-se fundamental que o estado orientasse e apoiasse a produção e a comercialização dos produtos oriundos daquelas áreas, sempre que possível em articulação com o setor privado. Em terceiro lugar, o estado procuraria realizar ações complementares, destinadas a dar solução aos problemas sociais e ambientais identificados ou emergentes nos espaços semi-áridos.

d. Por que a escolha do sertão e não de outra sub-região do estado

As ênfases mencionadas foram definidas como resultado do esforço que o governo do Estado da Bahia realizara, em 1994, durante a fase de elaboração do Projeto Áridas. Assim ocorrera, porque o

governo do estado se convencera de que a concepção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste poderia alterar positivamente os rumos do desenvolvimento, não apenas da região como do Estado da Bahia. Essa estratégia fora concebida com a participação de um grande número de técnicos do governo (federal e estaduais), de acadêmicos, especialistas, lideranças de empresários e trabalhadores e de representantes de diversos segmentos da sociedade organizada.

O próprio governo da Bahia havia desenvolvido inúmeros estudos e formulado propostas de políticas, estratégias e programas prioritários, cobrindo os temas mais relevantes para o seu desenvolvimento, a exemplo dos seguintes: recursos naturais e meio ambiente; recursos hídricos; recursos humanos; organização do espaço e agricultura; economia, melhoria tecnológica; modelos de gestão e municipalização. Além disso, produzira cenários para o futuro, tanto em termos tendenciais como em relação aos objetivos almejados pela sociedade da Bahia.

Centrado nas expectativas e nas prioridades que havia conferido à matéria e convencido das oportunidades de sustentabilidade oferecidas pelos estudos que realizara no âmbito do Projeto Áridas, o governo da Bahia decidiu pôr em prática medidas orientadas para a formulação de um *Programa de Desenvolvimento para o Semi-Árido Baiano*, como parte integrante do *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia*. Com esse propósito, a administração Paulo Souto engajou-se num duplo esforço, assim qualificado. Em primeiro lugar, o de orientar o desenvolvimento do estado segundo as linhas do processo de planejamento iniciado, em 1991, por seu antecessor, o governador Antônio Carlos Magalhães. E, em segundo lugar, a decisão de adequar os principais elementos da estratégia Áridas à vontade política do governo da Bahia, ao potencial e aos desafios existentes para o desenvolvimento equilibrado do estado e às ações em curso, representadas por uma substancial *carteira de projetos*, apoiada por financiamentos de origem tanto nacional como internacional.

O *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano* corporificou-se à percepção que considerava o espaço objeto de sua ação como um grande desafio para o governo. Isso porque do seu desenvolvimento continuava a depender, em grande medida, o

desenvolvimento de outras regiões do estado, dentre as quais se destacava o *oeste da Bahia*. Sem a transformação do semi-árido, ficava bem difícil integrar o oeste baiano à economia estadual. Em ambos os casos, seria necessário identificar grandes projetos – econômicos e de infra-estrutura. A reorganização da economia do semi-árido constituiria, assim, um dos principais elementos de integração e articulação do processo de desenvolvimento de todo o estado, uma vez que as áreas periféricas da Bahia, externas à porção sudoeste do semi-árido, estavam (e de certo modo ainda estão) mais influenciadas pelos estados vizinhos do que pela própria Bahia. Na realidade, a região de Barreiras tem muito mais a ver com Brasília do que com a Bahia. O mesmo acontece com as áreas limítrofes a Minas Gerais.⁵⁰

Era, pois, fundamental aumentar o espaço econômico da Bahia. Fortalecer o desenvolvimento em um pólo como Juazeiro constituía, de *per si*, um importante passo, para, inclusive, romper com a rigidez do semi-árido. A Chapada Diamantina, por conta de questões ambientais e de identificação de atividades produtivas rentáveis, tem funcionado como um estrangulamento, que precisa ser vencido, para viabilizar o desenvolvimento das áreas semi-áridas. A Chapada também chega a se caracterizar como área de exceção, do ponto de vista climático, pois ali a pluviometria está situada nos limites da precipitação média do semi-árido (como acontece em Jacobina e em Senhor do Bonfim).

Seria, por isso, necessário romper com a homogeneidade que as secas parecem conferir ao semi-árido. A irrigação poderia e vem desempenhando um papel importante a esse respeito. O *Projeto Sertão Forte* considerava vital dar continuidade aos investimentos já realizados em Juazeiro, Baixio de Irecê, Barreiras e Bom Jesus da Lapa. Nas áreas em torno desses pontos, há grande carência de infra-estrutura econômica (hídrica, de transporte e de energia) e de infra-estrutura social, das quais continua dependendo a possibilidade de romper com aquele tipo de homogeneidade. Livramento do Brumado

⁵⁰ Governo do Estado da Bahia, Vice-Governadoria e SEPLANTEC (1995) – *Projeto Sertão Forte; Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido Baiano*. Salvador, SEPLANTEC, agosto de 1995, p. 100 (xerox).

constitui um outro exemplo de região pobre que pode ser dinamizada com a irrigação. Ali já se está produzindo frutas, que encontram boa colocação no mercado interno.

Durante o processo de elaboração do *Projeto*, verificou-se que o desenvolvimento do *Semi-Árido Baiano* constituía um dos condicionantes principais para o desenvolvimento da Bahia. A rigidez a que tem estado submetida essa região poderia muito bem ser rompida com a expansão da agroindústria, baseada na agricultura irrigada, viabilizando a interiorização de indústrias dinâmicas, como a metal-mecânica. A eliminação das deficiências na infra-estrutura de planejamento representava um outro obstáculo a ser vencido. Em primeiro lugar, porque a identificação dos problemas e o correto encaminhamento de soluções para o semi-árido requeriam recursos humanos melhor capacitados, aptos a transformarem decisões políticas em programas e projetos de investimento, viáveis tanto do ponto de vista econômico como social e ambiental; *sustentáveis, enfim*. Essa vertente de problemas assumia conotações ainda mais críticas, porque as deficiências conhecidas ainda não haviam sido discutidas com a sociedade. Em segundo lugar, o uso da informática no estado ainda não chegara adequadamente a essas esferas, em muitos municípios. A falta de pessoal qualificado para usar a informática, diante da emergência do processo de globalização, qualificava-se, assim, como um problema de larga complexidade. Em terceiro lugar, vinha a questão empresarial. O empresário baiano tem participado pouco das novas iniciativas de desenvolvimento. Os empresários do cacau não souberam (ou não conseguiram) resolver os problemas da “vassoura-de-bruxa”. Os da irrigação, um pouco mais modernos, é verdade, também realizaram pouco, diante da magnitude da tarefa de transformar o semi-árido.⁵¹

Por tudo isso, o governo da Bahia elegeu o semi-árido como espaço objeto para a realização de uma ampla experiência de planejamento e desenvolvimento sub-regional, em meados dos anos 1990. Ao fazê-lo, estava ciente de que o desenvolvimento continuava sendo o resultado de muito trabalho, do governo, dos empresários e da sociedade. Nessa perspectiva, o *Projeto Sertão Forte* foi concebido

⁵¹ Governo do Estado da Bahia, *Projeto Sertão Forte*, op. cit.

para ser executado no rol das possibilidades ensejadas pela administração Paulo Souto e César Gomes, a partir dos direcionamentos estabelecidos no *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia*. Esse plano, como já foi mencionado em outra parte do presente trabalho, fora concebido com objetivos de promover o aproveitamento sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente, elevar a qualidade de vida da população baiana, buscar uma persistente redução dos níveis de pobreza e integrar competitivamente as diversas regiões da Bahia.

Metodologia

a. Organização do trabalho

O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano teve sua elaboração orientada pela metodologia do desenvolvimento sustentável, na linha concebida na Estratégia do Projeto Áridas. Por ter como espaço objeto de sua ação as áreas semi-áridas da Bahia, cuidou-se, desde o início, de identificar e discutir, de forma pormenorizada, aspectos não apenas particulares como relevantes para a compreensão da questão que remonta aos determinantes básicos da formação econômica da região. O produto do trabalho compreendeu a caracterização das secas na Bahia e a explicitação dos seus impactos (econômicos, sociais, político-institucionais e ambientais) sobre a região semi-árida daquele estado. Contém ainda uma análise da sistemática de execução dos programas de emergência de seca, uma descrição dos sistemas de previsão de secas no Nordeste e a definição de medidas de ações emergenciais e de convivência com as secas no Estado da Bahia.

Contemplou, ademais, aspectos vinculados ao processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia, na linha da cooperação técnica que vinha sendo prestada pelo IICA ao governo daquele estado. A sistemática de trabalho adotada incorporava, portanto, elementos relacionados à concepção e à execução de programas e projetos de implementação imediata, a serem postos em prática após a deflagração de uma situação de seca

no estado. O elemento de sinalização para a pronta execução de *Ações Programáticas em Casos de Emergência de Seca* seria a caracterização de que um determinado ano pudesse, segundo fortes evidências (mais de 90% de probabilidade de ocorrência), vir a ser de seca, de acordo com as informações do Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos – CPTEC, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, apoiado pelo Laboratório de Hidrometeorologia do Estado da Bahia.

As particularidades das atividades de *emergência de seca* foram privilegiadas na metodologia para a elaboração do programa, de modo a destacar, além da solução imediata dos problemas de abastecimento de água e de alimentos, a identificação de propostas de soluções para os cruciais problemas de falta de emprego. Sequêlas como fome e sede poderiam ser eliminadas temporariamente com a execução de medidas emergenciais, com as quais a população do *Semi-Árido Baiano* já está acostumada. Esse aspecto é importante, porque a miséria requer ações imediatas, como as qualificadas pelo emprego criado nas *frentes de trabalho*, e exige a geração de novos empregos, criados mediante a execução de programas que ultrapassam os limites das ações emergenciais. Por isso, o *Projeto Sertão Forte* deveria conter iniciativas daqueles dois tipos.

Trabalhou-se também com a evidência de que o quadro do Semi-Árido (baiano ou nordestino) não era muito diferente do observado em países onde as secas também são intermitentes, principalmente naqueles onde a pobreza talvez seja uma das principais conseqüências da variabilidade climática. Considerou-se, igualmente, que as dimensões econômicas e sociais das secas em países como os Estados Unidos também são muito graves, apesar do seu grau de desenvolvimento. No Oeste americano, as secas têm assumido porte de tal magnitude que os governos dos Estados ali localizados já decidiram estabelecer um processo sistemático de elaboração de políticas e planos para enfrentar os problemas derivados da ocorrência de secas.

O processo de elaboração do *Projeto Sertão Forte* foi calcado no levantamento de informações sobre *variáveis, indicadores e parâmetros* relacionados aos seguintes aspectos temáticos: recursos naturais e meio ambiente; recursos hídricos e irrigação; agropecuária;

ação fundiária; agroindústria; espaços semi-áridos da Bahia; ordenamento do espaço. Para cada um desses aspectos, foram preparadas *sínteses setoriais*, trabalho que foi realizado pelas Assessorias de Planejamento – ASPLANS das Secretarias de Estado da Bahia, compreendendo sete itens. Os sete itens do roteiro geral formulado para a elaboração dessas *sínteses* abrangiam duas partes. A *primeira* correspondia ao *diagnóstico de cada setor* (itens *i* a *iii*). E a *segunda* aos *aspectos de natureza programática* (itens *iv* a *vii*). Eles se desdobravam em vários tópicos, como os mencionados a seguir, a título de exemplo, para o tema *recursos naturais e meio ambiente*:

1. Quadro atual

- ⇒ *aspectos climáticos* [normais climatológicas do estado; chuvas; frequência de secas; previsão de secas];
- ⇒ *solos* [tipologia; uso atual e potencial; condições de exploração; perdas, erosão e processos de desertificação; conservação, na perspectiva da sustentabilidade];
- ⇒ *vegetação* [configurações vegetais típicas; modalidades de exploração (desflorestamento); capacidade espontânea de renovação da cobertura vegetal; usos econômicos: energia, silvicultura (reflorestamento); condições de sustentabilidade; potenciais];
- ⇒ *biodiversidade* [riqueza da biodiversidade da caatinga; espécies vegetais comprometidas e espécies animais em extinção: causas; potencial para o desenvolvimento];
- ⇒ *meio ambiente* [principais ecossistemas; impactos da seca sobre o meio ambiente; vulnerabilidade dos ecossistemas às secas; poluição; sustentabilidade ambiental; pressões sobre os recursos naturais, os ecossistemas e o meio ambiente];
- ⇒ *Semi-Árido Baiano* [conceitos; Zona Semi-Árida e Polígono das Secas; características físicas; atividades econômicas; impacto das secas];
- ⇒ *indicações sobre os zoneamentos agroambiental e econômico* [critérios adotados e abrangência espacial; identificação e localização das diversas zonas

agroambientais e econômicas;⁵² potencial para o desenvolvimento sustentável].

2. *Potencialidades* [a serem formuladas a partir das indicações colhidas no item *i* anterior].
3. *Tendências* [para especificar também a partir das indicações colhidas no item *i* anterior].
4. *Programas e projetos prioritários em execução* [tomar por base os resultados da análise da “Carteira de Projetos”, elaborada pelas Secretarias Estaduais e entidades vinculadas].
5. *Ações prioritárias* [a serem especificadas a partir das indicações oferecidas pelas Assessorias de Planejamento–Asplans das Secretarias de Estado, secretários e dirigentes estaduais, bem como pelas lideranças políticas].
6. *Instrumentos* [procedimento idêntico ao indicado no item *v* anterior. Os instrumentos devem ser separados de acordo com as seguintes categorias: de planejamento, financeiros e técnico-organizacionais].
7. *Modelo de Gestão* [descrever o processo decisório, o sistema organizacional e o aparato institucional responsável pela área de recursos naturais e meio ambiente no estado, incluindo as instituições do setor público (federal e estadual) e as ONGs].

b. Utilização do conceito de desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável era – à época – entendido como um processo de mudança e elevação das oportunidades sociais que compatibilizava, no tempo e no espaço, o crescimento econômico,

⁵² Foram tomados como ponto de partida os estudos sobre as 15 *regiões econômicas*, adotadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia; o zoneamento agroecológico do Nordeste, produzido pelo CPATSA/EMBRAPA; e os estudos do Projeto Áridas.

a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e a equidade social.

O *Projeto Sertão Forte* foi concebido nessa perspectiva, de acordo com a qual se procurava combinar a sustentabilidade das iniciativas, a visão de longo prazo, a descentralização das atividades, a parceria e a qualidade dos serviços prestados. Durante a elaboração do programa, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda estava referido à generalização produzida pelo *Relatório Brundtland*.⁵³ Convém, a propósito, salientar que as discussões realizadas sobre o assunto, durante o processo de elaboração do programa, não tiveram como propósito aprofundar aspectos teóricos subjacentes ao conceito. Os esforços realizados estiveram destinados tão-somente à verificação das possibilidades de sua aplicação prática.

A sustentabilidade foi considerada como a capacidade de permanência e durabilidade dos benefícios de um programa ou projeto. Nesse sentido, tomava-se por base a percepção utilizada em documentos produzidos pelo Iica (Carmino e Müller, 1993: 23).⁵⁴ A sustentabilidade no Semi-Árido da Bahia, no que em particular interessa à agricultura, significa melhoria da produtividade das atividades conduzidas em regime de lavoura de sequeiro, como o algodão, o sisal, a pecuária bovina e a caprinocultura. Sem aumento dos rendimentos físicos das lavouras e das pastagens, com tecnologias conhecidas ou novas, nenhuma atividade terá sustentação econômica, ao longo do tempo. A exploração de atividades agropecuárias sustentáveis significa introduzir lavouras e pastos mais resistentes às secas e promover, de forma ampliada, a agricultura irrigada, em pequena, média ou grande escala, segundo esquemas de exploração e manejo compatíveis com as exigências socioambientais e de mercado. A sustentabilidade significa, ao mesmo tempo, racionalizar a gestão dos recursos hídricos, associar as atividades agropecuárias à

⁵³ Cf. *Nosso futuro comum*, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

⁵⁴ V. Ronnie Carmino e Sabine Müller, *Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales; bases para establecer indicadores*, San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura/Proyecto IICA/GTZ, 1993, Série Documentos de Programas/IICA, ISSN 1011-7741, nº 38.

agroindústria e estimular o desenvolvimento de pequenos negócios não-agrícolas, nas vilas e cidades do interior.

Não há certezas sobre o Sertão. E as pistas identificáveis a esse respeito indicam que os problemas que o caracterizam não podem ser solucionados, magicamente, no curto prazo, no período, por exemplo, de uma administração governamental. Trabalhar com uma visão de longo prazo constitui um caminho para garantir sustentabilidade ao desenvolvimento de uma região como o Semi-Árido da Bahia. Representa, por isso mesmo, um desafio extraordinário. Além de se estar procurando eliminar as carências potenciadas pela variabilidade climática, quer-se colocar em prática um modelo de desenvolvimento que incorpore questões relacionadas às desigualdades sociais e à valorização do meio ambiente.⁵⁵ Nesse sentido, o governo da Bahia buscava, com o Projeto Sertão Forte, pôr em prática um processo de desenvolvimento segundo o qual o acesso a bens e serviços por parte da população pobre deveria constituir efetiva prioridade.

Entendia-se, ademais, que o desenvolvimento sustentável representava a possibilidade de dar coerência a essa prioridade, por estimular a construção de uma sociedade mais justa e mais eqüitativa. Nesse sentido, a concretização desse tipo de desenvolvimento não pode ser imediata. Para todos os efeitos práticos, essa busca deveria situar-se em horizontes temporais longos, superiores a uma ou duas gerações. Na projeção da estratégia do Projeto Áridas, esse horizonte poderia ser de trinta anos, limite a um só tempo curto, para um horizonte de desenvolvimento sustentável, e longo, para o estabelecimento de previsões seguras. A sustentabilidade buscada pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano tem horizonte não inferior a dez anos. Trabalhava-se, assim, com a perspectiva de proporcionar⁵⁶ a saída de uma condição de extrema insustentabilidade (sob as óticas econômica, social, tecnológica, política e ambiental) para uma condição de menor insustentabilidade. Essa forma de encarar o desenvolvimento sustentável tem como ponto de partida a tomada de consciência coletiva sobre a responsabilidade para com as gerações futuras,

⁵⁵ Os dados do *Mapa da Fome*, elaborado pela Fundação IPEA, indicam que não menos de 30% da população que reside no *Semi-Árido Baiano* vive abaixo da linha de pobreza (Peliano, coord., 1993).

⁵⁶ Conforme salientado no marco de referência do Projeto Áridas-Bahia.

passa pelo inter-relacionamento organização do espaço/mercado/meio ambiente e evolui para as conquistas da sociedade no controle da condição ambiental.⁵⁷

Trabalhou-se, também, com a perspectiva de que o desenvolvimento em bases sustentáveis, no quadro das carências que caracterizam o semi-árido, exige a participação ativa de novos agentes – dos setores público e privado e da sociedade em geral. Assumiu-se que o estado não deve ser mais o único responsável pelo atendimento das necessidades básicas e pela condução do processo de desenvolvimento. A descentralização como um dos princípios básicos do desenvolvimento sustentável significa reformar o estado e buscar o apoio dos agentes privados. O papel central do estado, nesse sentido, passa a ser o de articular, promover e viabilizar as iniciativas da sociedade, quer sejam postas pelo setor privado ou pelas comunidades locais.

A crise financeira que afeta o governo federal também atingiu os governos estaduais. O governo da Bahia não tem, por isso, condições de preencher todos os espaços ocupados, antes da crise, pelo governo federal. Daí a importância de institucionalizar os mecanismos de participação utilizados ou propostos pela sociedade.

O governo da Bahia considerava (e considera) bem-vindas as propostas de co-gestão em campos como a pesquisa científica e tecnológica e a implantação e operação de projetos de irrigação. A administração estadual, de sua parte, desenvolve mecanismos de participação com a sociedade, os governos federal e municipais e os Poderes Legislativo e Judiciário. Na mesma linha, trata de estimular a parceria entre empresários e trabalhadores ligados aos diferentes setores da atividade econômica interessados no desenvolvimento do Semi-Árido Baiano.

O aprofundamento da crise financeira no interior do estado tem acentuado a perda de qualidade dos serviços prestados pelas diferentes esferas de governo. Um dos desafios do desenvolvimento sustentável consiste exatamente na viabilização de formas de gestão capazes de reverter o quadro de ineficiência que vem caracterizando a ação governamental. A eliminação de desperdícios de esforços e a

⁵⁷ Projeto Áridas-BAHIA (1994), *Projeto Áridas; marco de referência para o Estado da Bahia*, Salvador, SEPLANTEC/CAR, 1994, pp. 3-4.

revitalização do sistema de planejamento no estado, com a preparação de profissionais competentes e dedicados, constituem elementos fundamentais para a melhora da qualidade dos serviços a serem prestados pelo governo da Bahia. Isso significa que o governo pautará sua ação pela busca de resultados e não pelo mero controle dos meios. Melhor qualidade dos serviços prestados pelo governo estadual significa, na prática, melhores condições de vida para a população beneficiária do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano.

c. Dimensões adotadas

As variáveis, os indicadores e os parâmetros selecionados em relação aos aspectos temáticos referidos anteriormente poderiam permitir o seu agrupamento em dimensões como as seguintes: econômicas, sociais, político-institucionais e ambientais. Mas esse não foi o caminho formalmente seguido. Em seu lugar, o diagnóstico dos problemas e a identificação das possibilidades de desenvolvimento do *Semi-Árido Baiano* foram estudados segundo procedimento mais convencional. O potencial e o peso econômico das áreas semi-áridas da Bahia foram examinados segundo ordenamento estabelecido de modo a particularizar os recursos mais escassos, as possibilidades mais efetivas e as relações de produção mais características da economia daquelas áreas. Nesse sentido, foram estudados os seguintes aspectos do *Semi-Árido Baiano*: solos e áreas irrigáveis; recursos hídricos; atividades agropecuárias; progresso técnico; relações sociais de produção; agroindústria e serviços; mineração; infra-estrutura econômica; meio ambiente.

Na linha de diagnóstico dos problemas, complementou-se o quadro anterior com uma descrição dos reflexos das secas sobre a economia e o meio ambiente do Semi-Árido Baiano, desdobrada nos seguintes efeitos: sociais, econômicos, político-institucionais e ambientais. Subseqüentemente, foi apresentada a sistemática de execução dos Programas de Emergência de Seca, salientado-se as responsabilidades da Sudene, a contribuição dos governos estaduais, a atuação do governo da Bahia e a participação da sociedade nesse tipo de programa.

d. Participação de técnicos e de representantes da sociedade

A elaboração de um programa com as características antes apontadas não poderia deixar de constituir tarefa de difícil consecução, fosse por suas particularidades técnicas, fosse pela necessidade de envolver a participação de muitas instituições. O *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano* foi pensado, prioritariamente, do ponto de vista da população diretamente atingida pelas secas.

Nesse sentido, o programa

...foi elaborado de modo a poder refletir a visão de um trabalhador rural que, ao ser afetado por uma seca total, se visse na condição de não ter onde coletar uma lata de água; de não saber onde obter um litro de feijão, uma cuia de farinha ou um pedaço de rapadura; de não ter a quem solicitar um pequeno empréstimo para sair da angustiante situação em que se encontra. E de ter de esperar que o governo, competente ou não, possa, enfim, tirá-lo, ainda que temporariamente, da imobilização a que ficou relegado pela seca. Deveria refletir também a perspectiva dos órgãos que representam os trabalhadores, que lutam junto a instâncias diversas pela solução dos problemas também vivenciados pelas lideranças das categorias por eles representadas e pelas comunidades locais. O programa precisaria, ao mesmo tempo, retratar a percepção de técnicos e especialistas que, por dever de ofício ou por interesse social, vislumbram soluções para os problemas emergenciais e de desenvolvimento que as secas continuam suscitando.⁵⁸

O Projeto Sertão Forte foi elaborado com a participação de técnicos de todas as Secretarias Estaduais da Bahia e respectivas entidades vinculadas, mediante esforço coordenado pela SEPLANTEC. Dessas fontes provieram boa parte das informações técnicas sobre o Semi-Árido Baiano assim como as indicações básicas para as ações programáticas que dele fazem parte. Instituições federais como a SUDENE, DNOCS, CODEVASF, CHESF e Banco do Nordeste também contribuíram com importante repertório de informações técnicas

⁵⁸ Governo do Estado da Bahia, *Projeto Sertão Forte*, *op. cit.*

usadas com a mesma finalidade. Os órgãos representativos das classes produtoras e de trabalhadores foram também mobilizados e ouvidos, por meio de seus quadros dirigentes e técnicos. Em síntese, foram sete as fontes principais de informações e proposições técnicas e políticas utilizadas. Por meio delas foi que se procurou sistematizar e dar consistência ao amplo material e percepções existentes no interior do governo da Bahia. Essas fontes podem ser assim resumidas:

1. texto do *Programa de Desenvolvimento Sustentado do Semi-Árido da Bahia*, elaborado pela Vice-Governadoria do Estado;
2. *entrevistas com o vice-governador, os secretários de estado e suas equipes* sobre os problemas e as prioridades dos setores e das áreas que interessam ao desenvolvimento do semi-árido;
3. *entrevistas com dirigentes de associações de produtores* a respeito dos problemas e das possibilidades de utilização mais adequada dos recursos disponíveis nas vastas áreas semi-áridas da Bahia, segundo a perspectiva das classes produtoras do estado;
4. *entrevistas com dirigentes e membros de sindicatos dos trabalhadores rurais* sobre os programas preventivos e emergenciais postos em prática nas áreas mais afetadas pelas secas na Bahia;
5. *reflexão estruturada conduzida em dois workshops*, realizados como parte dos trabalhos de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Estado e deste *programa*, dos quais participaram os chefes e os técnicos das Assessorias de Planejamento das Secretarias de Estado, juntamente com os diretores de políticas setoriais específicas, sobre a problemática e as prioridades para o desenvolvimento do estado como um todo e de suas áreas semi-áridas em particular;
6. *material técnico gerado pelo Projeto Áridas-Bahia*, contendo estudos sobre vários aspectos da realidade do *Semi-Árido Baiano*;

7. *material e documentos globais e setoriais recolhidos nas diversas Secretarias*, tanto no âmbito de órgãos técnicos da SEPLANTEC como das Assessorias de Planejamento – ASPLANS das Secretarias Estaduais de governo, incluindo as *Sínteses Setoriais* preparadas pelas assessorias mencionadas.

Produto

O *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano*, denominado *Projeto Sertão Forte*, constituiu esforço orientado para a continuidade do processo de desenvolvimento daquele estado, iniciado na administração do então governador Antonio Carlos Magalhães. O *Plano* representou um *referencial estratégico* das ações do governo Paulo Souto para as áreas semi-áridas da Bahia, no período 1995-1998.

Em plena execução nesse ano de 1998 – caracterizado como o último ano de sua vigência formalizada no horizonte de uma administração –, o *Projeto Sertão Forte* tem como *objetivo-síntese* eliminar a insustentabilidade dos processos de ocupação em curso nas áreas afetadas pelas secas na Bahia. Deste, derivam-se *objetivos específicos*, dos quais cabe destacar os seguintes:

- ⇒ reorganização, em bases sustentáveis, da economia do *Semi-Árido Baiano*;
- ⇒ elevação da importância econômica da região, *vis-à-vis* a economia baiana;
- ⇒ ampliação da oferta de recursos hídricos, segundo as necessidades humanas e as demandas dos setores produtivos, respeitados os princípios da preservação ambiental;
- ⇒ abertura de novas frentes de expansão para a economia estadual, tomando por base a expansão da agricultura irrigada;
- ⇒ constituição de uma sólida infra-estrutura agroindustrial centrada, principalmente, nas possibilidades oferecidas pela agropecuária e pela mineração;

- ⇒ modernização das atividades agrícolas de sequeiro e fortalecimento da pecuária;
- ⇒ reforço à participação e à organização da comunidade, visando ao fortalecimento da cidadania;
- ⇒ criação de mecanismos de gestão local;
- ⇒ erradicação da pobreza;
- ⇒ apoio à organização de atividades produtivas urbanas, em reforço ao processo de modernização geral da economia do Semi-Árido da Bahia.

As ações do *Projeto Sertão Forte* foram orientadas por *diretrizes setoriais* e *espaciais* que contemplam iniciativas emergenciais, socioambientais e de natureza instrumental e produtiva. As *diretrizes setoriais* privilegiam as ações emergenciais integradas por obras de caráter comunitário; a democratização do uso da terra, com ênfase na que é utilizada em combinação com as disponibilidades de água, tanto em explorações rurais que se pautem pela agricultura em regime de sequeiro ou de irrigação; as iniciativas na área de ciência e tecnologia, com trabalhos programados e executados em função das especificidades do semi-árido; o apoio à população do semi-árido com políticas sociais definidas em função das particularidades locais.

As *diretrizes espaciais* orientam a adoção de alternativas em sub-regiões caracterizadas por melhores dotações de recursos. Essas diretrizes lastreiam a especificação de *sub-regiões estratégicas*, de *zonas de atuação prioritária* e de *zonas a serem incentivadas* no *Semi-Árido Baiano*. Nesse sentido, pensa-se o desenvolvimento sustentável do Semi-Árido da Bahia como estando centrado na *construção de um eixo econômico* entre Juazeiro, Barreiras, Ibotirama e Bom Jesus da Lapa, ao longo do rio São Francisco, ao qual estarão também incorporadas as sub-regiões de Irecê e Feira de Santana.

Na *categoria de sub-regiões estratégicas* foram incluídos o Planalto de Vitória da Conquista, a Chapada Diamantina, o Planalto de Irecê, o Submédio São Francisco e Áreas de Guanambi e Bom Jesus da Lapa. As *zonas de atuação prioritária* compreendem o espaço caracterizado como *zonas da margem direita do São Francisco*, constituído pela *Zona de Juazeiro*, *Zona de Guanambi/Bom Jesus da Lapa* e *Zona do Planalto de Irecê*. As *zonas a serem incentivadas* correspon-

dem aos espaços caracterizados por menores níveis de desenvolvimento, cujas potencialidades são pouco conhecidas, reduzidas ou quase que totalmente carentes de recursos.

O *Projeto Sertão Forte* compreende um amplo conjunto de ações, distribuídas em 16 subprogramas, assim agregados: Subprograma de Emergência, Subprogramas Socioambientais e Subprogramas de Natureza Instrumental e Produtiva. O *Subprograma de Emergência* contém apenas a iniciativa que lhe dá nome. Os *Subprogramas Socioambientais* envolvem subprogramas de educação, de conservação do ambiente natural e de democratização do acesso à terra. Os *Subprogramas de Natureza Instrumental e Produtiva*, rigorosamente concebidos na linha da sustentabilidade, compreendem mais 12 subprogramas, abrangendo ações vinculadas aos seguintes campos: armazenamento e gerenciamento de recursos hídricos; melhoria tecnológica; agricultura irrigada; agricultura de sequeiro; pecuária; agroindústria; desenvolvimento urbano; mineração; enfrentamento direto de questões relacionadas às populações mais pobres, mediante a implementação do *Projeto Produzir* e do *Projeto Gavião*; monitoramento do clima; desenvolvimento institucional.

Esses 16 subprogramas foram concebidos na perspectiva de que a sustentabilidade do desenvolvimento não pode ser alcançada em prazo inferior a dez anos. Entretanto, o detalhamento formal de cada um deles foi realizado para cobrir o período compreendido pelos anos de 1995 a 1998. Nesse sentido, fez-se a indicação dos recursos financeiros necessários à execução de cada um dos subprogramas mencionados para aquele período.

Os recursos oriundos das ações federais na Bahia, os montantes dos contratos de financiamento, negociados e em negociação, com organismos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura – FIDA, os recursos próprios do Tesouro do Estado da Bahia e a participação da iniciativa privada garantem a plena viabilidade da execução das ações previstas no programa. Na realidade, de um total de *um e meio bilhão de dólares* previstos, cerca de 75% já tinham fontes financeiras asseguradas, quando da elaboração do programa. A mobilização de parte daquele total de

recursos iria depender apenas do esforço dos interessados (setor público estadual, empresários e produtores em geral).

O programa foi concebido para ser executado segundo esquema de acompanhamento, avaliação e controle de suas ações a partir da elaboração de *Planos Operativos Anuais-POA*. Esses planos são elaborados com a participação de todos os órgãos envolvidos, discutindo-se as metas e os recursos (humanos, financeiros, técnicos e organizacionais) requeridos para a concretização das iniciativas do programa. A *gestão* está a cargo de uma Coordenação Geral e da Comissão de Desenvolvimento do Semi-Árido, instituídas por intermédio do Decreto Estadual nº 4.113, de 10 de abril de 1994. O *acompanhamento* das ações do programa é feito por intermédio de relatórios mensais e trimestrais. A partir desses relatórios, a Coordenação Geral elabora *relatórios sintéticos, mensais e trimestrais*, para encaminhamento ao governador do estado.

A *avaliação do programa* é realizada por meio de relatórios anuais, produzidos por instituições governamentais ou não-governamentais, a critério do vice-governador do estado, que tem atuado como coordenador do programa. Os relatórios anuais são elaborados a partir dos relatórios mensais e trimestrais e de visitas aos projetos executados. Os relatórios de avaliação constituem os principais instrumentos para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo estado e seus parceiros.

*Desdobramentos*⁵⁹

O *Projeto Sertão Forte* continua em plena execução. Os projetos vinculados à construção de barragens estão sendo executados. Foram construídos cerca de 180 barramentos e grande quantidade de aguadas e pequenas barragens. O mesmo ocorre com os projetos de produção de tecnologia adaptada às condições do semi-árido da Bahia. As Ações de Apoio à População Afetada pela seca de 1998 estão sendo executadas de acordo com as orientações estabelecidas no Subpro-

⁵⁹ Boa parte das informações apresentadas nesse item foram gentilmente fornecidas, em 31.08.98, pelo Dr. Milton Cedraz, que continua colaborando para manter bem-sucedida a gestão do *Projeto Sertão Forte*.

grama de Emergência contido no *Projeto Sertão Forte*. As iniciativas a esse respeito vêm sendo executadas em articulação com a SUDENE (para a distribuição de cestas básicas) e com o Ministério da Educação (no que se refere à ampliação de recursos financeiros às escolas do interior).

O *Projeto Produzir*, que integra o programa aqui resumido, continua sendo implementado, apoiando a realização de pesquisas agrícolas e o desenvolvimento de pequenas indústrias. O *Projeto Gavião*, nele também incluído, continua apoiando a implementação de projetos de barragens, para acumulação de água destinada ao abastecimento humano e à pequena irrigação.

No tocante à melhoria das condições de abastecimento de água, o *Projeto Sertão Forte* passou a contar com recursos financeiros do governo espanhol, com o qual foi negociada a aplicação de US\$ 50 milhões, em *projetos de dessalinização de água e de geração de energia solar*. Antes desse acordo, o governo do estado já aplicara US\$ 15 milhões naquelas atividades.

O *Projeto Sertão Forte* continua apoiando os projetos de manutenção e melhoria de estradas vicinais, com efeitos positivos sobre a comercialização da produção agropecuária e a prestação de serviços às pequenas cidades do interior.

O Projeto de Monitoramento do Clima também vem tendo continuidade. O governo da Bahia negociou recursos para aplicação nesse tipo de atividade, em todo o estado, no montante de US\$ 80 milhões, grande parte dos quais destina-se ao estudo e à produção de informações sobre as áreas semi-áridas.

Na programação prevista para o horizonte de 1999, cuida-se de enfatizar a construção de barragens subterrâneas – como iniciativas de mais baixo custo –, que acumularão água para pequenos aproveitamentos hidroagrícolas. A partir desse tipo de iniciativa, espera-se poder promover a “irrigação de salvação” em áreas equivalentes a 150 mil hectares. Com esse tipo de empreendimento, será possível atender a cerca de dois milhões de habitantes, número que corresponde ao contingente de pessoas carentes existentes nas áreas semi-áridas da Bahia.

Ao lado daquele tipo de aproveitamento, o governo do estado pretende também apoiar atividades de fomento à caprinocultura e à bovinocultura em menor escala, a partir das forragens do chamado Sistema CBL (Caatinga-Buffel-Leucena). Para esse tipo de atividade, estão previstos dispêndios da ordem de R\$ 42 milhões, ou seja, o equivalente a US\$ 36,2 milhões.

O *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Baiano* caminha nas direções previstas em seu documento básico, com resultados que podem contribuir positiva e eficazmente para a melhoria das condições de vida dos que habitam as vastas extensões semi-áridas da Bahia. O aproveitamento das terras irrigáveis, por meio de projetos de variadas dimensões, em áreas isoladas ou polarizadas, vem tendo continuidade. Parceiros como a CODEVASF, o DNOCS e o Banco do Nordeste, em articulação com o governo do estado, trabalham para concretizar as possibilidades de desenvolvimento ensejadas pela irrigação nos pólos agroindustriais existentes no Semi-Árido Baiano.

A experiência acumulada na formulação do *Projeto Sertão Forte* foi extremamente útil durante a realização de trabalhos semelhantes para o Sertão da Paraíba e o Sertão de Pernambuco, também objeto de cooperação técnica do IICA, junto aos governos daqueles dois estados.

9. Plano de desenvolvimento sustentável do sertão pernambucano

A diferenciação interna de Pernambuco é um fato marcante. Estratégias gerais dificilmente dão conta das especificidades da realidade estadual. Essa é uma convicção muito forte encontrada na visão da realidade e nas intervenções dos atores mais relevantes da sociedade local. A Secretaria de Planejamento e o CONDEPE, após a elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para Pernambuco (Pernambuco 2010) e da experiência de elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (ver capítulo 4, item 7), sentiram a necessidade de especificar programas e ações, projetos e propostas de futuro para os subespaços mais relevantes do estado. Entendia-se que a

...regionalização das ações de planejamento em muito poderá contribuir para promover o desenvolvimento de Pernambuco, considerando a diferente oferta de recursos naturais no espaço estadual e os diferentes níveis de desenvolvimento alcançados pelos subespaços pernambucanos (CONDEPE, 1997, p. 11).

O Sertão surge, obviamente, como prioridade, e seu plano (coordenado pelo CONDEPE) foi elaborado paralelamente à formulação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Recife (coordenado pela FIDEM) e de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata – PROMATA (montado pela própria equipe da SEPLAN e em negociação com o BID)

Sertão de Pernambuco

O Sertão de Pernambuco corresponde a quase 2/3 da superfície do estado, abriga pouco mais de 1,2 milhão de pessoas (18% da população estadual, em 1991, e 31% da sua população rural) e compreende as mesorregiões do *Sertão Pernambucano* e do *São Francisco Pernambucano*, na classificação do IBGE. Abriga espaços diferenciados. Lá estão, por exemplo, a área do vale do São Francisco (de grande potencial hidroagrícola, com uma moderna base produtora de fruticultura irrigada e com um pólo urbano dinâmico: Petrolina), a do Araripe (bem dotada de recursos minerais), áreas de relativa escassez de recursos, mas com centros urbanos distribuidores importantes (como Salgueiro e Arcoverde), entre outras (CONDEPE, 1997, p. 23, Cartograma 2.2).

Para além dessas fortes diferenciações internas, o fato de pertencer ao Trópico Semi-Árido do Nordeste é um elemento de uniformização importante, ao lado da hidrografia (marcada pela presença de importantes bacias que deságuam no rio São Francisco) e da presença de solos, em geral pouco permeáveis e pouco desenvolvidos, com terras apresentando fortes declividades e pouca cobertura vegetal. Do ponto de vista socio-cultural, também foram consolidados traços uniformizadores importantes no Sertão de Pernambuco, que permitem falar de uma “cultura sertaneja”.

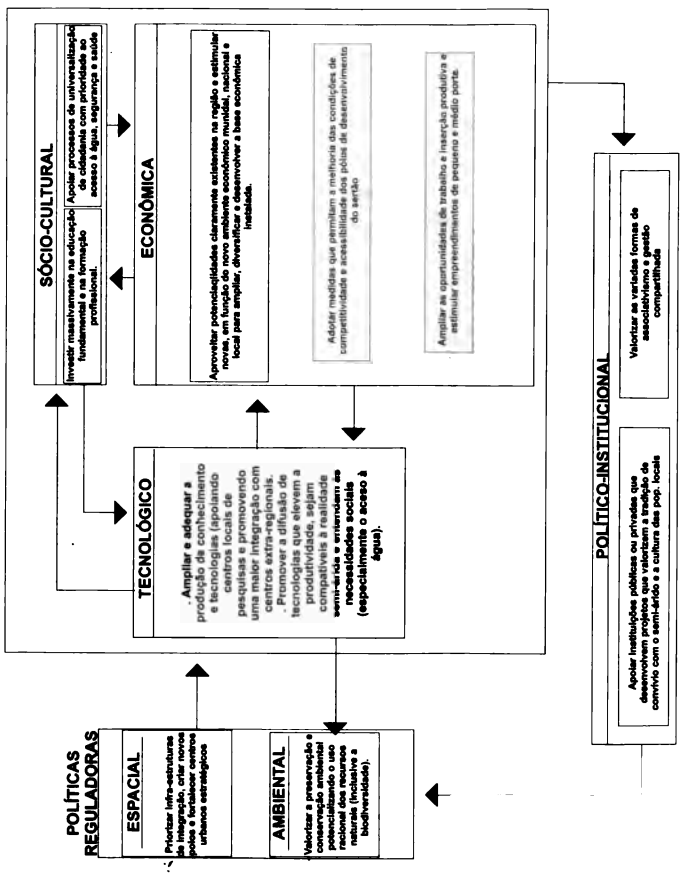
Uma preocupação que esteve muito presente na formulação das propostas para essa sub-região foi a de que as áreas dinâmicas do Sertão Pernambucano, como a da fruticultura irrigada, vêm consolidando relações econômicas muito fortes com o Centro-Oeste e com o Sudeste do Brasil e podem, no futuro, ser “arrastadas para baixo”, isolando-se da porção oriental de Pernambuco e do Nordeste (CONDEPE, 1997, pp.12-14).

Os passos metodológicos que presidiram a elaboração desse plano foram muito semelhantes aos adotados na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco (Pernambuco 2010). Partiu-se, também, do conceito de desenvolvimento sustentável e adotou-se igualmente uma abordagem multidimensional.

O trabalho foi praticamente realizado pela mesma equipe, também sob a coordenação do CONDEPE. Paralelamente à análise da realidade atual da sub-região, identificando suas características principais, suas tendências mais relevantes, seus principais problemas e potencialidades mais importantes, análise essa feita por dimensão (econômica, científico-tecnológica, sociocultural, espacial, ambiental, político-institucional), examinaram-se as principais tendências presentes no ambiente externo, buscando-se identificar as possíveis ameaças ou as oportunidades que delas advinham. Em seguida, como no Pernambuco 2010 e a partir dele, foram delineados cenários alternativos mais prováveis para o Sertão e definido um cenário desejado: o cenário do desenvolvimento sustentável (CONDEPE, 1997, p. 51). Dando seqüência e considerando esse cenário escolhido, foram definidos os objetivos do plano e identificadas as opções estratégicas capazes de conduzir a realidade sertaneja do quadro atual para o futuro desejável (CONDEPE, 1997, p. 54, Cartograma 4.1). O passo seguinte consistiu em detalhar as ações capazes de tornar realidade essas opções escolhidas, ações transformadas em 22 programas prioritários (CONDEPE, 1997, capítulo 5). Pensando, finalmente, na implementação do plano e no seu uso como referência estratégica para a tomada de decisões por atores diversos, concebeu-se um Modelo de Gestão (ver pp. 107-111 do *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco*) (Gráficos 22, 23 e 24)

Gráfico 22

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O SERTÃO DE PERNAMBUCO



SERTÃO ATUAL

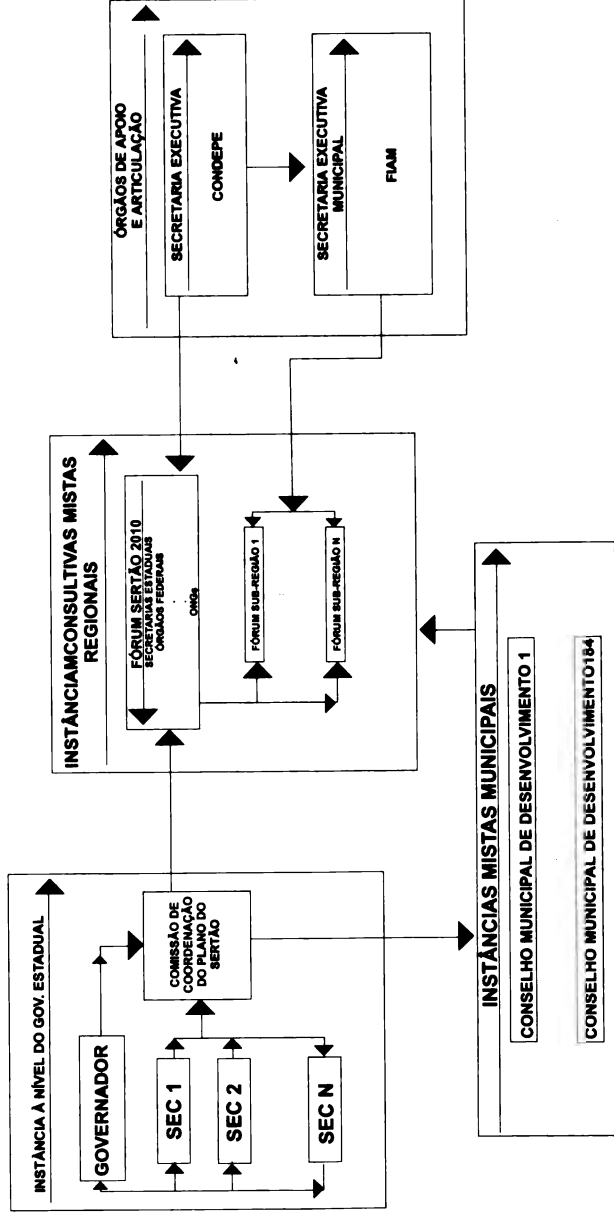


SERTÃO DESEJADO

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco, Recife, CONDEC, 1987.

Gráfico 23

SERTÃO DE PERNAMBUCO - ARTICULAÇÃO DAS DIVERSAS INSTÂNCIAS

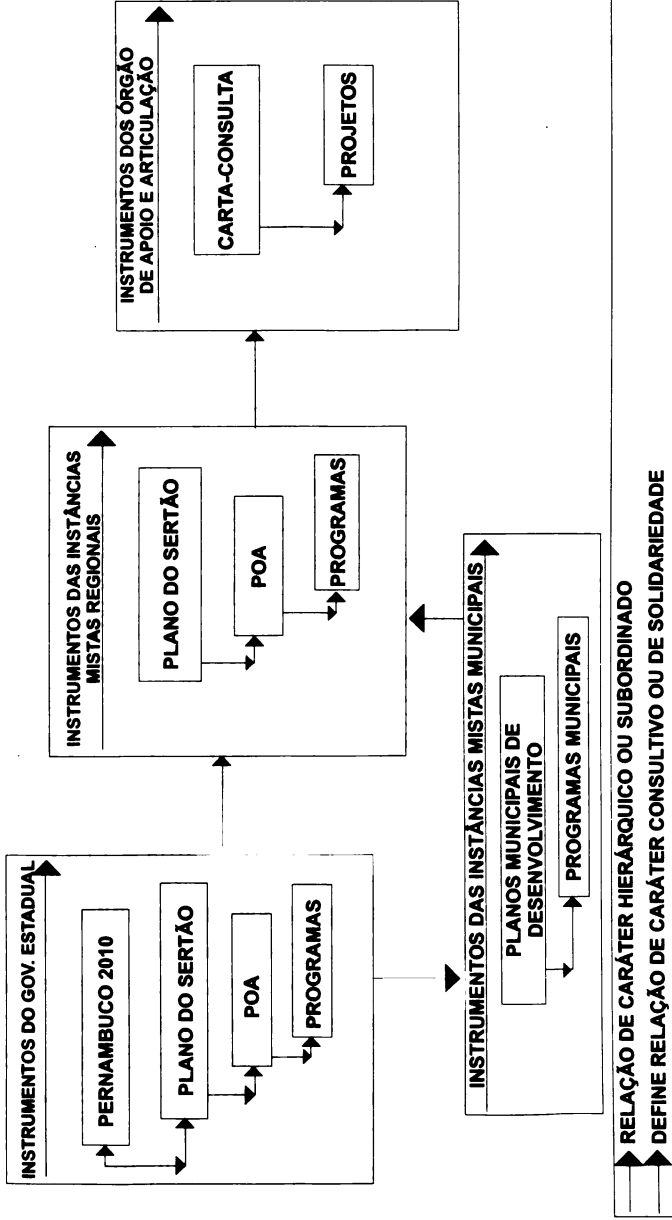


↳ **RELAÇÃO DE CARÁTER HIERÁRQUICO OU SUBORDINADO**
 ↳ **DEFINE RELAÇÃO DE CARÁTER CONSULTIVO OU DE SOLIDARIEDADE**

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco, Recife, CONDEPE, 1997.

Gráfico 24

SERTÃO DE PERNAMBUCO - RELAÇÃO DAS INSTÂNCIAS E DOS SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco, Recife, CONDEPE, 1997.

Algumas modificações, ênfases e adaptações foram feitas em relação ao processo de elaboração e à abordagem metodológica do Pernambuco 2010, merecendo destaque:

- a) Uma maior ênfase na dimensão espacial, presente desde logo na abordagem dos espaços diferenciados dentro do Sertão, tanto para fins de análise da realidade como para funcionar como substrato da definição de programas e projetos, elaborados com ênfases locacionais específicas. São exemplos disso o programa de expansão da agricultura irrigada – mais voltado para dois espaços, o que vai de Petrolina a Cabrobó e o que vai de Parnamirim a Arcoverde; o programa de fortalecimento da agricultura de sequeiro – nas áreas onde antes dominava o complexo algodão–pecuária–policultura alimentar; o programa de criação de emprego com base em aproveitamento de oportunidades locais – que sai especificando vocações diferenciadas em cada subespaço do Sertão; ou o de recuperação de áreas degradadas na Chapada do Araripe, entre outros. A diferenciação do espaço natural e do espaço socialmente produzido tem uma grande importância na construção da proposta para desenvolvimento sustentável do Sertão, muito mais que no Pernambuco 2010. Como no Pernambuco 2010, o espaço serve, também, no Plano do Sertão, como fonte de política reguladora: a política espacial (ver CONDEPE, 1997, p. 54, Cartograma 4.1).
- b) Um maior grau de precisão e detalhamento de programas e projetos capazes de implementar as ações que levam do estado atual para o desejado (definido a partir do cenário desejado para o Sertão), tanto porque se trata de um plano e não de uma estratégia (como o Pernambuco 2010), como porque, na medida em que o objeto de planejamento é uma sub-região e não o estado como um todo, se requer mais precisão na formulação das ações a realizar.
- c) Uma maior ênfase na dimensão ambiental, tratada não só como restrição às intervenções a serem feitas em outras di-

mensões, tal como aparece na sua faceta de política reguladora (ver Cartograma 4.1, antes citado), e de modo semelhante ao tratamento dado a essa dimensão no Pernambuco 2010, mas com presença de ações claras de gestão ambiental (como o programa de gestão integrada do meio ambiente ou o programa de ampliação da infra-estrutura e gerenciamento de recursos hídricos), além de programas voltados à conservação ou à recuperação dos recursos naturais e dos ecossistemas da sub-região (como um programa para a recuperação de áreas degradadas na Chapada do Araripe).

10. Projetos litoral-mata, agreste-brejo e sertão da Paraíba

Como se fez referência anteriormente, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba teve seu desdobramento em perfis e cartas-consultas que tinham como objetivo o detalhamento da elaboração de estratégias e de ações consideradas prioritárias e capazes de constituírem-se objeto de financiamento por meio de programas e projetos específicos. Nesse sentido, pela importância no contexto do plano estadual, foram selecionados os perfis (e cartas-consultas) voltados para a Zona Litoral-Mata, para o Brejo e Agreste e para o Sertão.

No que se refere à Zona Litoral-Mata, onde está concentrada a atividade sucro-alcooleira do estado, a sub-região vive presentemente uma crise com o fechamento de importantes unidades produtivas. O esforço a ser desenvolvido está voltado para a reestruturação da economia sucro-alcooleira e para a diversificação das atividades produtivas. Os documentos elaborados (um perfil preliminar, a carta-consulta e o perfil avançado) seguem as linhas básicas do plano do estado, incorporando as diversas dimensões antes consideradas e uma concepção de desenvolvimento sustentável entendida como “um processo de mudanças e elevação das oportunidades sociais que compatibilize, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e a equidade social”. Como no plano da Paraíba, estão presentes nos documentos as preocupações com a sustentabilidade e com a participação da sociedade no processo

decisório a respeito dos caminhos que devem ser trilhados no encaminhamento de soluções para seus problemas. Na relação de propostas consideradas nos dois perfis e na carta-consulta para a Zona Litoral-Mata, a parte central das ações reside na diversificação agrícola (fruticultura, fruteiras nativas, bovinocultura, avicultura, pescado, camarões, etc.), na reestruturação da economia canavieira, nos investimentos em infra-estrutura econômica e no apoio aos programas sociais, sobretudo aqueles mais diretamente voltados para o desencadeamento do processo de diversificação. Vale considerar, sobretudo nos projetos previstos no perfil preliminar (mais abrangente nas ações propostas e menos profundo no tratamento dado), aqueles voltados para a gestão integrada do meio ambiente, para o monitoramento ambiental e para o zoneamento econômico da Zona Litoral-Mata.

Paraíba: litoral-mata, agreste-brejo e sertão

A sub-região do *Litoral – Mata* da Paraíba é responsável pela geração de, aproximadamente, 2/3 do produto interno do estado, uma vez que concentra, no aglomerado urbano da Grande João Pessoa, a maior parte da atividade industrial e dos serviços e, na sua área rural, a quase totalidade do pólo agroindustrial sucro-alcooleiro. É formada por 22 municípios, distribuídos pelas microrregiões do Litoral Norte, de Sapé, de João Pessoa e Litoral Sul. Seu território tem a extensão de 5.327 quilômetros quadrados, onde vivem cerca de 1.018 mil pessoas, do que decorre uma densidade de 191 pessoas por quilômetro quadrado. Embora, comparativamente com a Zona da Mata de Pernambuco, o Litoral-Mata da Paraíba possua uma maior diversificação da sua atividade agrícola, há, nessa última, o predomínio da atividade sucro-alcooleira, que explica a dinâmica da economia rural, o nível de emprego agrícola e o domínio da grande propriedade rural, pertencente aos usineiros ou aos grandes fornecedores de cana-de-açúcar. A questão do desemprego e do subemprego manifesta-se na sub-região, tanto nos centros urbanos, em razão da intensidade da migração rural-urbana e da incapacidade da atividade urbana de gerar número suficiente de empregos para absorver os fluxos migratórios, como no campo, em razão da sazonalidade do emprego na economia canavieira, da sua crise mais recente e, sobretudo, da grande concentração das terras, que não só define um poder de barganha muito grande para os empregadores rurais como uma grande dificuldade de acesso à terra. Os baixos níveis de vida e os precários indicadores de acesso aos serviços básicos estão, sem dúvida, associados a esses aspectos do mercado de trabalho.

A sub-região do *Agreste-Brejo* situa-se entre o Litoral-Mata (parte mais oriental do estado) e o Sertão (mais ocidental) e corresponde a um espaço de transição entre a área mais úmida da Paraíba e a parte semi-árida. Com uma extensão de 7.806 quilômetros quadrados, abriga em torno de 918,5 mil pessoas, registrando, portanto, uma densidade de 118 habitantes por quilômetro quadrado. Parte relevante da sua atividade é polarizada por Campina Grande, o segundo município do estado em importância econômica e em número de habitantes. No meio rural, além da presença da atividade canavieira, deve-se destacar a policultura e a atividade pecuária.

Na agricultura cabe ressaltar a importância numérica do minifúndio, que representa cerca de 89% do número de estabelecimentos, embora em termos de ocupação das terras do total dos estabelecimento não ultrapasse a cifra de 18%. Nesse particular, a pequena dimensão dos minifúndios, os processos produtivos adotados, a grande concentração de força de trabalho nesses estabelecimentos e as dificuldades de acesso ao crédito e à assistência técnica têm relação direta com as precárias condições de vida e com a desordenada urbanização da sub-região e do estado. Essa sub-região, com 41 municípios, é composta pela microrregião de Esperança, do Brejo Paraibano, de Guarabira, de Campina Grande, de Itabaiana e do Umbuzeiro.

A sub-região do *Sertão*, parte oeste do estado, compreende as microrregiões do Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental, Catolé do Rocha, Cajazeira, Souza, Patos, Itaporanga, Serra do Teixeira, Seridó Oriental, Seridó Ocidental, Cariri Oriental e Cariri Ocidental, integradas por 108 municípios. Possui a maior extensão territorial (43.553 quilômetros quadrados), abriga o maior contingente populacional (1.349 mil pessoas) e registra a menor densidade demográfica (aproximadamente 30 habitantes por quilômetro quadrado). A pecuária, a agricultura de subsistência e a agricultura irrigada constituem as atividades básicas do meio rural. Há que registrar a extrema vulnerabilidade de parte relevante das atividades rurais às secas periódicas e ao processo de desertificação, já presente em algumas áreas, e a baixa produtividade, em geral, da agricultura. A sub-região possui alguns centros urbanos importantes, de médio porte, entre os quais cabe destacar Souza e Patos.

Relativamente ao Sertão, foi elaborado o *Programa de Valorização Agroindustrial do Vale do Piranhas: Agropólo do Piranhas*, que, a exemplo dos documentos anteriores para a Zona Litoral-Mata, seguiu o caminho (conceitual e metodológico) definido pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba, do qual é parte integrante. Partindo do referencial do estado, chega-se ao exame do Sertão da Paraíba e, no interior deste, do Vale do Piranhas, sempre considerando as seis dimensões do plano (ambiental, econômica, sociocultural, de ciência e tecnologia, espacial e institucional). No marco conceitual, o referido documento retorna à formulação do Relatório Brundtland, no qual o objetivo central do processo de desenvolvimento sustentável reside na satisfação das necessidades humanas do presente sem com-

prometer a capacidade de as futuras gerações atenderem suas próprias necessidades. Desenvolvendo tais aspectos, o Programa de Valorização do Vale do Piranhas ressalta que o desenvolvimento sustentável diz respeito a uma visão multidimensional “articulada (espacial, ambiental, sociocultural, científica e tecnológica e político-institucional). Encerra, por isso, objetivos complementares, mas nem sempre convergentes, cujas percepções podem assumir vários desdobramentos, como os especificados a seguir: sustentabilidade ambiental, eficiência econômica e competitividade e fortalecimento da democracia e da participação”. Descendo um pouco mais, o capítulo do marco conceitual finaliza ressaltando:

Trabalha-se, nessa perspectiva, com a idéia de que é fundamental introduzir critérios éticos no estudo e na definição dos novos processos de trabalho. Sendo assim, cuida-se de promover o crescimento sem gerar exclusão e destruição. O desenvolvimento sustentável corresponde, por isso, a um processo no qual, hierarquicamente, o social está em controle, o ecológico é uma restrição aceita e o econômico é restringido ao seu papel instrumental.

Sujeito às secas frequentes, o Sertão Paraibano possui, no contexto estadual, um dos mais baixos níveis de renda e sofre uma evasão populacional, que se destina aos centros urbanos do país e, mais recentemente, com maior intensidade, aos centros urbanos do próprio estado, dada a incapacidade, dos grandes aglomerados urbanos do Sudeste, de continuar a absorver os fluxos migratórios nordestinos. Essa evasão verifica-se, com grande intensidade, a partir do meio rural. Nesse contexto, o fortalecimento da base produtiva da sub-região, sobretudo a rural, constitui um dos aspectos centrais das ações previstas no programa. Este considera a divisão das ações em subprogramas básicos e subprogramas de apoio. No que se refere aos primeiros, as ações estão voltadas para o fortalecimento da infra-estrutura e para o gerenciamento dos recursos hídricos, imprescindíveis a uma sub-região semi-árida e vulnerável ao fenômeno das secas; para o desenvolvimento da agricultura irrigada; para a recuperação da economia algodoeira, que foi no passado recente uma das bases da atividade econômica rural; e para a expansão da pecuária e o desenvolvimento

da agroindústria. Relativamente aos programas de apoio, as propostas feitas consideram como essenciais as ações voltadas para a emergência das secas; a gestão integrada do meio ambiente, a democratização do uso da terra; o desenvolvimento das atividades de ciência e tecnologia voltadas para a sub-região; um conjunto de ações voltadas para o período pós-colheita; o aproveitamento das potencialidades locais.

Outro desdobramento do Plano de Desenvolvimento Sustentável foi o conjunto de ações detalhadas para a sub-região do Agreste e Brejo da Paraíba, que compreendia, em 1991, como se fez referência, cerca de 918,5 mil pessoas que residiam em uma área de 7.806 quilômetros quadrados. As propostas constaram de vários documentos, entre os quais cabe o destaque para o Programa de Reestruturação Econômica e Social da Zona do Agreste-Brejo, além do Projeto de Reestruturação e Fortalecimento da Pequena Produção de Alimentos da Região Agreste-Brejo, que, apoiado pelo IICA, pretende, por meio de uma carta-consulta baseada no seu diagnóstico e nas suas propostas, obter recursos do FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura).

Foi realizado um diagnóstico que seguiu, exatamente, no nível sub-regional, o exame das seis dimensões consideradas no plano e nos demais perfis voltados para a Zona Litoral-Mata e para o Sertão, com destaque para a dimensão ambiental. No que se refere ao conceito de desenvolvimento, o documento, que detalha as ações e as metas (o Projeto de Reestruturação e Fortalecimento da Pequena Produção de Alimentos), assinala as transformações ocorridas recentemente, ressaltando a percepção

...dramática de que os problemas ambientais, gerados pela adoção de padrões tecnológicos geralmente predatórios, haviam se constituído em grave ameaça ao futuro da humanidade. As preocupações de ordem ambiental logo evoluíram para incorporar as percepções relativas aos desequilíbrios sociais que se vêm aprofundando no processo de desenvolvimento mais recente.

A partir daí, são incorporadas várias das qualificações que já estavam presentes no plano, sobretudo a necessidade de compatibilização, no tempo e no espaço, do crescimento da economia, com a

conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social. Como nos documentos anteriores, agrega, ainda, a preocupação com a sustentabilidade política, a ser obtida mediante o aperfeiçoamento das instituições e dos mecanismos de participação da sociedade no processo decisório.

Essa concepção do desenvolvimento e o diagnóstico realizado nas distintas dimensões, seguindo a metodologia do plano, definiram um conjunto de propostas de ações que, no caso, se voltaram para os pequenos produtores rurais vinculados à produção de alimentos no Agreste e no Brejo paraibanos. Os grandes componentes que reúnem as ações específicas voltadas para a pequena produção de alimentos – que deveriam ser complementados por ações das diversas esferas do setor público – deveriam considerar:

- 1) o crédito ao pequeno produtor;
- 2) a expansão da assistência técnica;
- 3) o desenvolvimento do associativismo e da organização da comercialização;
- 4) a expansão da infra-estrutura econômica, em particular nas estradas vicinais;
- 5) o fortalecimento da agroindústria de alimentos. O projeto reconhecia a limitação das ações que propunha, mas considerava que outras ações complementares e, por vezes, de maior profundidade sobre a questão fundiária deveriam ser desenvolvidas por instituições governamentais de diferentes esferas, inclusive da esfera estadual.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS

As diferentes experiências de planejamento do desenvolvimento sustentável no Nordeste (analisadas nesse livro) foram ajudando a construir e a consolidar uma concepção e uma metodologia de trabalho, incorporando novas visões e aprendendo com a prática e a definição de alternativas e caminhos para enfrentar os desafios do enfoque de sustentabilidade.¹ Em linhas gerais, as experiências apresentam uma grande convergência nos aspectos centrais do planejamento do desenvolvimento sustentável, embora possam ser identificadas diferenças de tratamento e de ênfase nos conceitos, nos métodos, nos processos de trabalho e mesmo na forma de estruturar e organizar a estratégia.

As convergências refletem, com certeza, o fato de as experiências terem seguido uma certa cronologia no período de 1993 a 1997, de modo que as primeiras ofereciam subsídios e lições que foram sendo incorporadas, adaptadas e aprimoradas nas seguintes; além disso, a presença e a participação de alguns consultores em várias das experiências permitiram o repasse daquelas lições e facilitaram ou estimularam o refinamento dos conceitos e das metodologias. Por outro lado, as diferenças decorrem das características distintas dos diversos objetos de planejamento, tanto em termos socioeconômicos e ambientais

1 A sistematização do conceito de desenvolvimento sustentável e da concepção de planejamento do desenvolvimento sustentável, que resulta de um processo de quatro anos de prática do planejamento, com esse enfoque, no Nordeste, está apresentada nos capítulos 2 e 3. Embora tenha sido antecipada na estrutura deste livro, essa visão do desenvolvimento e do planejamento foi construída ao longo do trabalho.

como, sobretudo, em termos políticos e de visão das instituições e dos técnicos locais.

De forma sistemática, procura-se apresentar, nesse capítulo, uma análise comparativa das diversas experiências recentes de planejamento realizadas no Nordeste, com comentários críticos e identificação dos problemas e das inovações geradas no processo. Para facilitar a exposição, a análise está apresentada em quatro grandes blocos, diferenciando o *conceito de desenvolvimento sustentável*, a *concepção de planejamento*, o *processo de trabalho* – dividido em *tratamento das dimensões*, *participação dos atores sociais* e *construção de cenários* – e a *estrutura do plano*.

1. Conceito de desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável adotado pelos diversos trabalhos apresenta uma grande semelhança e convergência, embora com ênfases, profundidades e complexidades diferenciadas, especialmente no que se refere aos problemas de rigidez estrutural e aos *trade-offs* identificados entre as dimensões e seus objetivos específicos. A idéia de busca de compatibilização entre os mesmos e a compreensão de que essa não é trivial e automática estão, de alguma forma, presentes em todos os empreendimentos de planejamento analisados.

Mesmo o Projeto Áridas, que, privilegiando a simplificação, adota uma conceituação genérica – ressaltando apenas como um processo que tenha permanência e continuidade – não ignora e compreende as interações e as tensões entre as diferentes dimensões, afirmando, no documento da estratégia, que “desenvolvimento sustentável seria uma busca de conciliação do crescimento econômico com a conservação do meio ambiente natural, de modo a assegurar permanência e continuidade”.² O processo de elaboração do plano de desenvolvimento sustentável do Ceará adota a mesma concepção e abordagem do Áridas, até porque se manifesta como uma continuidade estadual imediata do trabalho realizado em nível regional.

2 SEPLAN-PR – Projeto áridas. *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável* (versão preliminar), Brasília, dezembro de 1994.

Por outro lado, o Projeto Áridas deu uma contribuição importante para a difusão e a uniformização do conceito de desenvolvimento sustentável nos trabalhos realizados no Nordeste, por meio de estudo específico que realizou sobre o componente conceitual, que procura aprofundar a análise da interação entre as dimensões, suas lógicas e dinâmicas próprias (suas leis específicas), os *trade-offs* e, portanto, as dificuldades técnicas do planejamento do desenvolvimento sustentável.³ A conceituação e a análise geradas no estudo específico do Áridas, especialmente a complexidade e a percepção dos referidos *trade-offs*, foram amplamente internalizadas e adaptadas nos trabalhos subsequentes em nível estadual e sub-regional, exceto na estratégia da Zona da Mata de Pernambuco que, como foi referido antes, foi concluída bem antes. Na realidade, as bases gerais do conceito de desenvolvimento sustentável – particularmente a análise das contradições entre as dimensões e dos *trade-offs* entre o econômico e o ambiental, mediado pela tecnologia – já estavam definidas no modelo conceitual do trabalho da Zona da Mata, aprofundadas e aprimoradas no estudo específico do Áridas.

Dessa forma, com diferentes nuances e especificidades, há uma convergência grande entre as experiências na definição de desenvolvimento sustentável como “o processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo, o *crescimento econômico*, a *conservação ambiental*, a *qualidade de vida* e a *equidade social*, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações”.⁴ Além disso, incorporando e adaptando as contribuições do Áridas e da estratégia da Zona da Mata de Pernambuco, todos os trabalhos procuraram analisar e interpretar as tensões e os conflitos internos, os *trade-offs* e os fatores de rigidez estrutural que exigiam dos atores sociais escolhas políticas diferenciadas no tempo e demandavam um tratamento técnico refinado e integrador.

3 Ver a respeito Ester Aguiar de Sousa, *Desenvolvimento sustentável: um marco conceitual para o Áridas*, IICA, Recife, 1994; e IICA, *Proyecto Áridas – una estrategia de desarrollo sostenible para el Nordeste de Brasil*, IICA-BMZ/GTZ, San José da Costa Rica, 1997 (Relatório do Grupo VI do Projeto Áridas já referido).

4 Sérgio C. Buarque, *Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Relatório técnico (versão final)*, SEPLAN-PR-IICA, Recife, março de 1994 (mimeo.).

O trabalho realizado na Bahia – elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia – apenas refinou alguns aspectos do conceito, incorporando à visão definida na Zona da Mata de Pernambuco os avanços e os aprimoramentos oferecidos pela análise feita pelo Projeto Áridas. Como a participação da equipe técnica local na concepção geral do trabalho foi limitada, o conceito praticamente reproduziu o que já vinha sendo trabalhado pelos consultores do IICA que tinham participado das experiências anteriores. Em Pernambuco, ao contrário, o engajamento da equipe técnica estadual permitiu uma adaptação e um aperfeiçoamento do conceito, refletindo as especificidades do estado e, principalmente, a visão dos técnicos e dos dirigentes estaduais. O trabalho em Pernambuco começa com uma definição semelhante à utilizada na Bahia, mas a reflexão interna foi redefinindo o conceito, introduzindo algumas nuances conceituais. A interação entre a visão dos consultores e as preocupações e as experiências da equipe técnica de Pernambuco (CONDEPE), em parte refletindo a proposta política do governo, levaram à construção de uma concepção própria, que introduziu características diferenciadas no tratamento conceitual.

A percepção dominante em Pernambuco era de que o conceito orientador da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco deveria dar maior ênfase à dimensão social, dado o diagnóstico prevalecente de que a fratura social é questão mais grave que a degradação ambiental, e que, portanto, a insustentabilidade do desenvolvimento, em Pernambuco, está mais associada à dimensão social que à ambiental. Dessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável foi conceituado como o processo no qual

a dimensão social é o grande norte de um processo de mudança, no qual o meio ambiente é utilizado pelas gerações presentes com os olhos voltados para o futuro, sendo a preservação compatibilizada com as necessidades da sociedade, e o crescimento econômico é tido como um instrumento de criação de novas oportunidades sociais.⁵

5 Ver CONDEPE – Pernambuco 2010, Recife, 1996.

Essa mesma concepção deu fundamento ao Plano de Desenvolvimento formulado para o subespaço do Sertão de Pernambuco.⁶

Essa definição não entra em conflito com a que fora definida para a estratégia da Zona da Mata de Pernambuco e para a Bahia, acrescentando, contudo, um tratamento particular que permite qualificar o papel que cada uma das três dimensões tem no desenvolvimento sustentável: destaca-se o social como o objetivo central e se confere ao meio ambiente um papel de suporte e condicionante; e, finalmente, atribui-se à dimensão econômica uma posição de instrumento. Essa qualificação conferida às dimensões no conceito formulado na estratégia de Pernambuco constitui uma contribuição importante da experiência estadual que deve ser incorporada na conceituação geral, independentemente da especificidade de cada objeto de planejamento. Ao contrário, portanto, do que fora pensado pelo CONDEPE na apresentação do seu conceito, essa visão não se limita aos estados ou às microrregiões com mais problemas sociais que ambientais; na verdade, refletindo uma proposição antropocentrista, ela é genérica e comum ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, deve ser feita uma clara distinção entre a definição de prioridades da estratégia ou plano de desenvolvimento e o maior ou menor destaque dado às dimensões no processo de trabalho. Conceitualmente, o desenvolvimento sustentável, mesmo qualificando diferentemente os papéis das diversas dimensões, não pode privilegiar uma dimensão em detrimento da outra; no tratamento técnico e analítico para a definição das prioridades, as dimensões devem ter a mesma atenção e peso, procurando analisar e compor a compatibilização entre as mesmas.

Por isso, o conceito de desenvolvimento sustentável utilizado no Rio Grande do Norte foi praticamente o mesmo que já vinha sendo difundido nos treinamentos montados a partir de 1995, aprimorando as formulações anteriores: *o processo de mudança e de elevação das oportunidades sociais que compatibilize, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e a equidade social*. Partindo da mesma base conceitual, o trabalho do Rio Grande do Norte confere uma prioridade maior

6 Ver CONDEPE, Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco, 1997.

que o de Pernambuco para o meio ambiente, como resultado do diagnóstico que identifica a abundância de recursos naturais, em especial no grande potencial de oferta de energia, como o principal potencial de desenvolvimento do estado. No processo analítico, foi dado o mesmo tratamento e relevância às dimensões da sustentabilidade – social, ambiental, econômica, tecnológica e político-institucional –, deixando a definição de prioridades para as ações, de acordo com as potencialidades e os estrangulamentos, contribuindo para a compatibilização dos objetivos.

Na definição do processo de desenvolvimento, o Rio Grande do Norte considera que, para assegurar a sustentabilidade, é necessário que

...os processos econômico-sociais e os estoques e a qualidade dos recursos ambientais tenham continuidade e permanência no tempo. Além disso, entendeu-se que o desenvolvimento sustentável pressupõe e deve reforçar a democracia por meio do processo de participação da sociedade nas definições sobre o futuro do Rio Grande do Norte, única forma de conferir sustentação político-institucional à estratégia de desenvolvimento.⁷

Ou ainda, como acrescenta na estratégia,

a proposta de *desenvolvimento sustentável* representa, antes de tudo, a compreensão dos limites e dos ritmos próprios da natureza e a necessidade de contemplar os processos de reprodução dos ecossistemas como variável endógena e intrínseca ao estilo de desenvolvimento. O desenvolvimento não será sustentável se criar restrições à capacidade de auto-reprodução dos ecossistemas e deteriorar os recursos naturais e o meio ambiente, pelo que ele representa em qualidade de vida para a população e em possibilidades de continuidade no tempo dos processos econômicos e sociais.⁸

Na Paraíba, o conceito de desenvolvimento sustentável também foi muito semelhante aos definidos nas experiências anteriores e simultâneas, ressaltando a necessidade da busca de compatibilização

7 Ver SEPLAN-RN/IDEC – Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, 1996.

8 Ver SEPLAN-RN/IDEC – *ibid.*

entre a eficiência econômica, a conservação ambiental e a qualidade de vida. Da mesma forma, procurou interpretar as interações e as relações de intercâmbio e *trade-offs* entre as dimensões, como referencial para analisar a realidade e definir as prioridades, assegurando consistência entre as ações e os objetivos. Não obstante a mesma base conceitual, as condições peculiares do Estado da Paraíba levaram, evidentemente, a definições de prioridades e concepções de programas diferentes daqueles contemplados nos outros planos e estratégias.

2. Concepção de planejamento

De um modo geral, praticamente todas as experiências de planejamento recente no Nordeste (analisadas nesse livro) trabalham com uma concepção de planejamento⁹ como um *processo de decisão política com bases e fundamentações técnicas*. Dessa forma, para a maioria dos trabalhos, o planejamento não é uma simples atividade técnica para racionalizar ações, nem uma elaboração e definição estritamente racional; ao contrário, mesmo que não esteja dito claramente na abertura dos planos, todos tendem a entender que o planejamento é um processo – portanto, algo em construção permanente – que combina as escolhas políticas com a organização técnica e racional.

Embora utilizando formas diferentes de formulação e fazendo tratamentos distintos dos componentes técnicos e políticos, existe uma grande convergência na visão do planejamento como um *processo técnico e político de escolhas* da sociedade em relação ao seu futuro e aos caminhos para a sua realização. Essa concepção técnico-política teve, naturalmente, repercussões no sistema montado para a elaboração dos trabalhos, procurando estruturar formas diferentes de elaboração racional e de decisão política dos atores. Essas formas de organização representavam, no geral, uma preocupação em construir e formar uma base política de sustentação para as definições de prioridades de planos e estratégias, precisamente para que pudessem ir além das decisões do governante.

⁹ Convém lembrar que toda referência a planejamento remete à etapa de elaboração de estratégias e de planos de desenvolvimento, deixando de considerar as etapas de implementação (execução) e acompanhamento (avaliação).

O segundo elemento praticamente comum nas concepções de planejamento é a opção pela elaboração de *planos ou estratégias de desenvolvimento* (da região, do estado ou da sub-região), como referencial abrangente e amplo de promoção das transformações da realidade, comprometendo diversas instâncias públicas e privadas. Assim, não se tratava de formulação de um plano de governo, mesmo quando o governo assumiu a liderança e a promoção do processo – e não podia ser diferente – e quando incorporou as prioridades como diretrizes de governo. Em certa medida, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará difere dessa orientação geral, tendo sido elaborado como um plano de governo, a começar pelo período que abrange o mandato do governador Tasso Jereissati (analisado adiante).

A visão do planejamento governamental, como plano de desenvolvimento liderado pelas instâncias públicas, tem, de imediato, três implicações importantes, incorporadas aos diversos planos:

1. as decisões e as opções de estratégias e prioridades não se limitam à visão dos governantes, devendo representar a *percepção e as escolhas dominantes na sociedade*, para além do circunstancial governante. Com isso, as mesmas tendem a conter uma proposta de *longo prazo* que ultrapassa os mandatos governamentais, apostando nos compromissos dos atores sociais com o futuro da região, estado (Unidade da Federação) ou sub-região.
2. consistente com a visão anterior, parte-se do princípio de que a responsabilidade pela implantação das ações não é exclusiva do governo, devendo, ao contrário, *mobilizar as energias e os meios disponíveis por todos os atores sociais*. Isso pressupõe, por outro lado, a necessidade de parcerias e de uma estreita cooperação do estado (governo) com a sociedade. Dessa forma, como referido no documento da Bahia, o plano seria “...um instrumento norteador para toda sociedade, no longo prazo, envolvendo parceria entre os diferentes atores sociais, desencadeando um processo permanente de ações convergentes”.¹⁰

3. diferentemente da visão tradicional de planos normativos e diretivos – documento acabado e fechado, para ser executado –, os planos constituem, na verdade, um *referencial para a negociação e a articulação de atores e agentes* e instituições, forma de mobilizar e viabilizar as prioridades e os instrumentos de intervenção.

Segundo a expressão utilizada pelo Áridas, trata-se de construir um *consenso político* (consenso estratégico) dos atores sociais em torno das prioridades que se expressam no referencial – plano ou estratégia de desenvolvimento. A idéia de consenso pode ser controvertida, na medida em que os atores têm diferentes posições na estrutura de poder, influenciando de forma diversa no interior dessa estrutura. Mas, considerando como entendimento e acordo entre os atores ou como adesão a um referencial dominante, o fundamental é que os planos e as estratégias sejam capazes de aglutinar as forças e dar sustentação política a diretrizes e prioridades de ação.

Apesar de formularem planos de desenvolvimento abrangentes e estratégicos, as experiências – principalmente as estaduais que tinham uma aderência político-administrativa direta – procuraram articular os diversos projetos já em andamento ou em negociação, tentando dar consistência a iniciativas anteriores de diferentes áreas do governo. Além disso, os planos e as estratégias serviram para orientar e articular as ações estritamente governamentais, manifestando-se, em alguns casos, nos Planos Plurianuais e nas propostas orçamentárias dos governos. Essa foi explicitamente a orientação utilizada no trabalho da Bahia, ressaltando esse caráter de “referencial estratégico e orientação estratégica de longo prazo que organiza o governo e a sociedade”,¹¹ de preferência refletindo nos instrumentos governamentais, como os PPA – Planos Plurianuais de Investimento.

No geral, as experiências estaduais também procuraram, de alguma forma, fazer essa articulação das prioridades estratégicas com as ações e os instrumentos de governo, buscando dar consistência e coerência às diversas iniciativas governamentais. Como formulado pelo

11 SEPLANTEC – Governo do Estado da Bahia, Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia, agosto de 1995.

plano da Bahia, entendem que essas prioridades deveriam ser afinadas com os postulados do desenvolvimento sustentável que orientam os planos e as estratégias, "...articulando e confrontando as prioridades e as orientações estratégicas da equipe central de governo e suas vinculadas"¹².

Como referido antes, o plano do Ceará tem uma característica diferente das outras experiências analisadas, pela natureza e pelo papel conferido ao governo. Provavelmente, pelo fato de o plano ter sido mais intensamente apropriado e adotado pelo governo (mais que vários dos outros trabalhos), o Plano de Desenvolvimento Sustentável terminou constituindo-se, realmente, um plano de governo e não numa estratégia de desenvolvimento global e ampla. Entretanto, embora na formulação o plano do Ceará seja realmente uma peça de governo, na prática a articulação governamental com diversos segmentos da sociedade e a formação do Pacto de Cooperação terminaram gerando um grande comprometimento dos atores sociais com as prioridades e as ações definidas no plano de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, ocorre no Ceará o contrário de outras experiências, nas quais os governos promovem a elaboração de um plano de desenvolvimento (e não um plano de governo), mas não se empenham ou não conseguem criar as condições para a articulação política em torno do referencial estratégico, como se a ampliação da responsabilidade com o desenvolvimento para toda a sociedade terminasse por levar o governo a uma posição relativamente passiva, deixando o plano carente de um patrocinador de peso que promovesse a articulação dos atores sociais e a formação de um "pacto pelo desenvolvimento".

Com as suas especificidades e por meio de formas e linguagens diferentes, os planos e as estratégias analisados tendem a conter uma clara *visão estratégica* nas suas propostas de desenvolvimento. Além de expressar uma preocupação com a seletividade das ações – nem sempre adequadamente realizada –, as suas prioridades orientam-se para os problemas e, principalmente, para as potencialidades estruturais, que podem redefinir as bases do modelo de desenvolvimento. Como ressalta a proposta de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco, as ações devem concentrar-se na essência da

12 SEPLANTEC, *ibid.*

insustentabilidade regional e nos elementos econômicos, sociais, ambientais, tecnológicos e político-institucionais que criam as condições de sustentabilidade futura. Com maior ou menor ênfase, os documentos ressaltam que as emergências e as necessidades imediatas devem ser enfrentadas, mas não podem dominar a estratégia, sob pena de conservar a estrutura do modelo vigente e prolongar a insustentabilidade.

A visão de uma estratégia levou a maioria das experiências a situar a pobreza como uma expressão da insustentabilidade – no terreno social –, mas a compreender também que a sustentabilidade de um processo de redução da pobreza não se pode concentrar em ações estritamente sociais e compensatórias. Mesmo com o risco de passar a impressão de uma concepção economicista – superada pelo enfoque de desenvolvimento sustentável – alguns planos (ou estratégias) ressaltaram que o combate à pobreza de forma sustentável demanda uma preocupação com o aproveitamento das *vantagens competitivas* e a viabilização de uma economia eficiente (ver, especialmente, a Estratégia da Zona da Mata de Pernambuco, o plano da Bahia e o do Rio Grande do Norte).

Não obstante, para não se deixar dominar pela orientação econômica, essa eficiência econômica e o crescimento da economia têm de ser orientados para gerar o máximo de resultados sociais sustentáveis e serem compatíveis com os limites e as possibilidades dos ecossistemas.

3. Processo de trabalho

Com uma concepção de planejamento bastante convergente, as diversas experiências tendem a definir um processo de trabalho relativamente semelhante, no qual se destacam o tratamento multidisciplinar da complexidade (dimensões) e a sua abordagem sistêmica, a articulação dos atores sociais com o rigor no tratamento técnico das informações, o envolvimento da sociedade e a capilaridade institucional, e a articulação de fatores exógenos com as condições endógenas. A essência desses componentes do processo de trabalho estava já, de alguma forma, definida nos primeiros estudos – Projeto Áridas e a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Per-

nambuco –, tendo sido refinada, ampliada e aprimorada nas outras experiências¹³ (apresentada de forma sistemática e ordenada no capítulo 3).

De igual modo, nas diversas experiências foram utilizados vários recursos técnicos semelhantes, com algumas especificidades, como a utilização da técnica Delfos no Projeto Áridas e da Matriz de Planejamento no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte. Praticamente todos utilizaram, com algumas características próprias, *workshops* como forma de consulta à sociedade e envolvimento dos órgãos governamentais. Como o processo de trabalho e os instrumentos técnicos foram sendo aprimorados no andamento das experiências, o Rio Grande do Norte teve a possibilidade de aproveitar melhor os avanços realizados nos trabalhos anteriores, iniciando com um treinamento da equipe para a qual foram repassados os conhecimentos acumulados.

O processo de trabalho utilizado nos planos está analisado, a seguir, em três grandes temas: o tratamento que foi dado às dimensões, os processos e os mecanismos de participação dos atores sociais e a utilização da metodologia de cenários para antecipação de futuros.

Tratamento das dimensões

A abordagem sistêmica foi adotada em todos os trabalhos e experiências analisados, levando a um tratamento da realidade (sistema) em subsistemas, identificados como dimensões ou segmentos, constituindo grandes cortes analíticos (vinculados, aproximadamente, a disciplinas de conhecimento). Embora o conceito de dimensões tenha sido incorporado em todos os trabalhos, o tratamento da agregação e da desagregação dos subsistemas registra algumas diferenças e peculiaridades, refletindo tanto a percepção conceitual como as opções operacionais. Esses diferentes cortes analíticos manifestam-se tanto na organização e distribuição dos trabalhos – formação de grupos de tra-

13 O Projeto Áridas deu uma contribuição adicional na sistematização e no refinamento da metodologia e, portanto, do processo de trabalho, por conter entre seus estudos um trabalho específico de análise e formulação de uma metodologia de planejamento com o enfoque de desenvolvimento sustentável expresso no Relatório do Grupo VI do Projeto Áridas (já referido).

balho por dimensões – como na explicitação e distribuição das políticas e dos programas (analisados no item relativo à estrutura do plano).

O número de dimensões em que se estrutura o sistema e o conceito ou delimitação de cada uma delas são ligeiramente diferentes nos diversos trabalhos analisados, com uma tendência a explicitar, pelo menos, três grandes dimensões: econômica, social e ambiental. Em quase todos os casos também se destaca uma dimensão político-institucional e, em vários estudos, é definida uma dimensão científico-tecnológica, procurando dar destaque a um componente fundamental para a compatibilização das dimensões econômica e ambiental. O Projeto Áridas e o plano do Ceará, seguindo a linha geral do processo de trabalho regional, estruturam a abordagem em quatro dimensões – econômica, social, ambiental e política – enquanto os outros planos estaduais e os sub-regionais trabalham com cinco ou seis dimensões, dependendo do tratamento que é dado ao componente espacial. As cinco dimensões básicas desses estudos são a econômica, a social (ou sociocultural), a ambiental, a científico-tecnológica (ou simplesmente tecnológica) e a político-institucional, descritas com pequenas variantes na conceituação e na delimitação.

No entanto, a grande diferença entre o Projeto Áridas e o plano do Ceará, de um lado, e os outros trabalhos, de outro lado, reside no grau de aderência que esses últimos apresentam entre os grupos de trabalho (em que organizam as atividades) e as dimensões (em que estruturam a abordagem sistêmica da realidade). Enquanto todos os processos de elaboração de planos e estratégias estaduais e sub-regionais criam um grupo de trabalho para cada dimensão, operacionalizando o tratamento técnico das mesmas, o Áridas e o plano cearense montam um desenho diferente das equipes, criando alguns grupos sem uma vinculação direta com o corte analítico das dimensões.

O tratamento das dimensões dado nos trabalhos da Zona da Mata de Pernambuco, da Bahia, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte é praticamente o mesmo, com uma pequena diferença na abordagem da questão espacial, o que reflete, na verdade, a amplitude e a complexidade dos dois objetos: a Zona da Mata compondo uma sub-região (pequena escala territorial) com grande homogeneidade socio-ambiental; os estados (Unidades da Federação), formando uma larga escala territorial com grande diversidade interna da perspectiva socio-

ambiental, tendem a dar um tratamento destacado aos aspectos espaciais, praticamente ignorado na estratégia da Zona da Mata. Mesmo assim, a forma de lidar com o espaço não é a mesma em todos os estados, entendendo, em alguns casos, que não seria pertinente considerá-lo como uma dimensão, mas como uma síntese e integração territorial das cinco dimensões.

O Projeto Áridas trabalha com as quatro dimensões, mas reorganiza os subsistemas tanto na fase analítica (montagem dos grupos de trabalho) como no momento da formulação das prioridades e das ações, expresso na estratégia (essa análise vale também para o plano do Ceará, que segue a mesma linha do trabalho regional): desagrega as quatro dimensões em sete grupos de trabalho, redistribuindo segmentos internos às dimensões e agregando e redesenhando a apresentação dos eixos e das áreas estratégicas. Com efeito, o Áridas forma sete grupos de trabalho e organiza a estratégia em quatro grandes blocos (dimensões), intitulados geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional. O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável operou com nove grupos, criando dois mais que o Áridas, decorrente da desagregação dos segmentos institucional e científico-tecnológico.

Entretanto, a diferença principal do Áridas (e do plano do Ceará) em relação às outras experiências não é, principalmente, o número de grupos de trabalho, mas sim a caracterização e a composição de cada um dos cortes temáticos e dos respectivos GTs. De um modo geral, podem ser destacadas as seguintes diferenças básicas no tratamento das dimensões:

1. O *meio ambiente* – formado, basicamente, pelo conjunto dos recursos naturais renováveis e não-renováveis e todas as questões relativas aos ecossistemas – expressa-se em um grupo de trabalho nos estudos da Zona da Mata de Pernambuco e dos estados (relação direta entre dimensão e equipe técnica). Para o Áridas, entretanto, essa dimensão é redefinida tanto na fase analítica como na apresentação da estratégia, com as seguintes características:

- a) na organização dos trabalhos, a dimensão ambiental é desagregada e trabalhada em dois grupos, um responsável por *recursos naturais e meio ambiente* e o outro dedicado aos *recursos hídricos*, procurando dar um destaque a este último pela sua importância para o semi-árido nordestino (o mesmo é feito no processo do Ceará);
 - b) na formulação da estratégia, ao contrário, o Áridas constitui uma dimensão que qualifica de geoambiental, agrupando os componentes espaciais e ambientais em um mesmo conjunto, expressando uma integração dos ecossistemas no espaço.
2. Os aspectos científicos e tecnológicos tratados nos trabalhos como uma dimensão que ganha um grupo de trabalho também merecem uma abordagem diferente no Projeto Áridas, tanto na formação dos grupos de trabalho como na formulação da estratégia. Para efeito analítico, os aspectos científico-tecnológicos são diluídos – no Projeto Áridas – dentro da dimensão econômica, constituindo um GT de Economia, Ciência e Tecnologia. Entretanto, na estratégia, a dimensão científico-tecnológica ganha um grande destaque no Áridas, apresentada como uma das quatro estratégias e um dos seis eixos estratégicos. Em todos os outros trabalhos, incluindo o plano cearense, a dimensão científico-tecnológica foi objeto de uma grande relevância – mesmo que tenha tido uma formulação diferente –, procurando ressaltar a sua relevância para assegurar a sustentabilidade, especialmente na relação da dimensão econômica com a ambiental; o Ceará trabalhou com um grupo intitulado “Ensino superior, ciência e tecnologia”, dando uma atenção especial a essa dimensão fundamental para o desenvolvimento sustentável. A inclusão, no Projeto Áridas, do segmento tecnológico como um subconjunto do econômico pode subordinar a questão científica e tecnológica à econômica, representando uma redução da tecnologia aos interesses econômicos, na elevação da produtividade e da qualidade dos produtos.

3. Os aspectos econômicos e sociais, que estão separados em duas dimensões nos diversos estudos, no Áridas são desagregados na fase analítica e agrupados na formulação da estratégia. O projeto cria um grupo de trabalho para cada um deles, incorporando segmentos de outras dimensões, mas prefere definir uma estratégia econômico-social, reunindo as duas dimensões numa mesma orientação estratégica, desagregada depois em dois eixos – eixo econômico e eixo social. Esse tratamento em uma mesma estratégia reflete, no entendimento do projeto, a interligação natural existente entre os mesmos com a troca de inputs e outps e sua interdependência: o econômico deve ser colocado a favor do social, e o desenvolvimento social é necessário ao crescimento econômico.

4. O corte político-institucional manifesta-se no processo de trabalho do Áridas sob a forma de um grupo de trabalho intitulado Integração com a Sociedade, que se responsabilizou, de fato, pela montagem do sistema de participação da sociedade e não em analisar os aspectos políticos e institucionais do Nordeste. Do ponto de vista analítico, portanto, faltou ao Áridas um tratamento aprofundado da dimensão político-institucional (como realizado nos outros trabalhos), tendo sido remetida para o grupo de trabalho que tratou do Modelo de Gestão e da avaliação de programas e projetos. O grupo Integração com a Sociedade incluía também a responsabilidade pelo estudo de cenários, especialmente a consulta à sociedade sobre o futuro desejado pelo e para o Nordeste. Embora essa relação do cenário desejado com a participação da sociedade seja bastante consistente, a elaboração de cenários (mesmo o desejado, para não falar no cenário tendencial) não se limita à consulta, demandando um tratamento técnico multidisciplinar capaz de integrar a produção e a reflexão de todos os outros grupos e dimensões.

A experiência cearense, embora seguindo a mesma orientação do Áridas regional, corrigiu essa limitação da dimensão institucional, criando um grupo de trabalho voltado especificamente para o (que chamou de) “desenvolvimento institucio-

nal”, concentrando a análise e a formulação em torno das questões de reestruturação administrativa e institucional do estado e da sociedade.

5. O aspecto espacial foi tratado de forma relativamente diferente nos diversos trabalhos, seja na forma em que foi concebido – dimensão ou abordagem integradora –, seja na estrutura analítica (criação de grupos de trabalho). Mais uma vez, o Projeto Áridas trata de forma diferente a estruturação de grupos de trabalho e a definição das prioridades estratégicas. A questão é tratada no Áridas, da mesma forma que no plano cearense, dentro de um grupo de trabalho intitulado Organização do Espaço Regional e Agricultura, aparentemente juntando numa mesma análise o corte espacial – que, em tese, deveria integrar as várias dimensões da realidade – e um dos setores da economia, a agricultura – que deveria estar no GT que trata da economia regional. Na formulação da estratégia, contudo, o Projeto Áridas redefiniu a posição do aspecto espacial, separando da agricultura e juntando ao aspecto ambiental para formar uma dimensão denominada de geoambiental; enquanto a agricultura, por seu turno, voltou a ser tratada conjuntamente com todos os setores e segmentos da economia.

Como referido antes, a escala e a dimensão territorial do objeto de planejamento condicionaram, em grande parte, o tratamento da questão espacial. No caso da Zona da Mata, por se tratar de uma sub-região relativamente homogênea do ponto de vista econômico e ambiental, não foi feito qualquer tratamento do aspecto espacial, a não ser para entender as relações de troca de *inputs* com o contexto espacial. O trabalho do Sertão de Pernambuco deu um tratamento especial à questão espacial, ressaltando sua relação de integração ou desintegração com o contexto espacial, possibilidade de o pólo comandado por Petrolina ampliar suas relações econômicas e sociais com o Sudeste e o Centro-Oeste e reduzir suas relações com o resto do Sertão, com o resto de Pernambuco e com o Nordeste Oriental. Mas, apesar de referido a uma sub-região do Estado de Pernambuco, o Plano de Desen-

volvimento do Sertão também procurou analisar as heterogeneidades internas ao território, levando a uma desagregação em seis áreas, refletindo-se nas propostas de ações diferenciadas no espaço.

Merece ser mencionado, também, no que se refere ao tratamento do espaço ou território, a ênfase que o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba deu à questão, pelo fato de reconhecer uma heterogeneidade e uma diversificação de grande dimensão no estado, tanto do ponto de vista econômico como do social e geográfico. Segundo o referido plano, a diversidade do espaço exige um tratamento diferenciado, a ser desenvolvido com base num corte territorial adequado, o que levou à elaboração de alguns planos sub-regionais. A Paraíba seria, nessa perspectiva, um dos estados que apresentam a maior diversificação, no Nordeste, do ponto de vista geoeconômico, constituindo, esse aspecto, também, uma potencialidade para o desenvolvimento estadual, permitindo a concepção e a implantação de programas e projetos de desenvolvimento local complementares e que tenderiam a se auto-reforçar.

Delimitação das dimensões

Coerente com a abordagem de desenvolvimento sustentável, considera-se pertinente estruturar a análise em cinco dimensões – econômica, ambiental, sociocultural, tecnológica e político-institucional –, ressaltando os aspectos de maior relevância para o enfoque da sustentabilidade.

Econômica – dinâmica geral da economia, PIB, taxa de investimento, taxas de crescimento, relações econômico-comerciais com o contexto, estrutura produtiva, setores produtivos, cadeias produtivas e complexos econômicos relevantes, condições e oferta de infra-estrutura econômica (transporte, energia e comunicação), logística econômica, vantagens competitivas e potencialidades ou oportunidades econômicas e de mercado, sistemas institucionais de fomento, regulação e crédito.

Ambiental – caracterização dos ecossistemas particulares, disponibilidade de recursos naturais (renováveis e não-renováveis), situação dos recursos hídricos (disponibilidade, tendência de esgotamento, uso e qualidade), recursos florestais (disponibilidade e tendência de esgotamento/desmatamento), solo, relevo e clima, qualidade geral do meio ambiente natural (poluição hídrica e atmosférica e nível de desorganização dos ecossistemas).

Sociocultural – evolução geral da população, sua estrutura e suas tendências, relações sociais, emprego e estrutura de renda, cidadania, oferta e qualidade da infra-estrutura social (saúde, saneamento, habitação), situação geral da educação e da formação de recursos humanos (analfabetismo, nível de escolaridade, oferta de ensino, etc.), relações de trabalho, estrutura fundiária, indicadores sociais (sempre que possível comparando com parâmetros gerais que podem constituir modelo), análise da cultura municipal (análise antropológica) e da produção cultural (patrimônio histórico-cultural, artes e artesanatos, manifestações culturais mais significativas, etc.).

Tecnológica – sistema de pesquisa e inovação e capacitação científica e tecnológica (universidades, instituições de P&D, etc.), qualificação de recursos humanos, padrão tecnológico dominante na realidade (descrição qualitativa e geral com comparação com condições do contexto), nível de produtividade geral e diferenciado por setor ou segmento da economia, estrangulamentos, necessidades e demandas de tecnologia da economia para elevar produtividade, aumentar a qualidade do produto e assegurar a sustentabilidade ambiental (adequabilidade com os ecossistemas).

Político-institucional – sistema político e estrutura de poder prevalente, atores sociais e seus interesses, organização do estado e da governabilidade, situação geral do setor público, relações estado-sociedade, quadro geral das instituições públicas e privadas, nível de organização e participação da sociedade, destacando as principais instituições presentes no espaço.

O espaço não deveria constituir uma dimensão, mas seguramente deve ser feito um *corte espacial* que analise a dinâmica de organização do espaço como uma *abordagem sintetizadora das cinco dimensões* no território.

Mesmo no planejamento de territórios mais amplos e diversificados, como os estados, o tratamento dado ao *espaço* teve duas características diferentes: espaço como uma dimensão a mais (além das cinco dimensões básicas) ou espaço como um corte ou abordagem que integra as dimensões. Para algumas experiências, como Pernambuco, foram definidas seis dimensões, contemplando, portanto, uma dimensão espacial. Para outras, particularmente a do Rio Grande do Norte, mesmo sem reduzir a importância do tratamento espacial, se preferiu distinguir as características do espaço – entendido como uma *síntese territorial que integra e combina as diversas dimensões*, integrando e articulando os subsistemas econômicos, socioculturais, ambientais, tecnológicos e político-institucionais. Essa abordagem horizontalizada do espaço não significou uma redução da sua importância ou que o espaço tivesse sido ignorado no processo de trabalho, mas uma opção por seu tratamento diferenciado, demandando uma análise da dinâmica espacial e da organização do espaço norte-rio-grandense.

Entretanto, mesmo quando o espaço foi considerado uma dimensão, houve uma separação entre dois aspectos diferentes da questão: como um *objeto de análise* e como *locus de distribuição dos outros objetos* de trabalho (dimensões propriamente ditas). Na experiência de Pernambuco, a peculiaridade do espaço ficou evidenciada na realização de dois tratamentos distintos: de um lado, buscou-se apreender a *forma e as tendências de organização do espaço* pernambucano, identificando os aspectos positivos (potencialidades) e negativos (problemas) dessa realidade espacial. Em certa medida, mesmo sem essa discussão conceitual, o tratamento feito no plano da Bahia foi semelhante, quando destaca o grande problema decorrente do relativo isolamento dos dois eixos dinâmicos do estado – o oeste e o litoral – separados pelo Semi-árido; por outro lado, procurou-se analisar a *forma* em que os problemas e as potencialidades identificadas nas dimensões se distribuíam no território pernambucano (onde se concentra, por exemplo, a pobreza, a disponibilidade de recursos naturais, etc.).

Participação dos atores sociais

Como desdobramento do conceito de desenvolvimento sustentável, a participação destaca-se como componente central de todas as iniciativas de planejamento recente no Nordeste, embora nem sempre adequada e suficientemente realizada. Em todas as experiências analisadas houve tentativas diferentes de participação, com distintos graus e mecanismos de envolvimento da sociedade no processo decisório e na definição das prioridades de desenvolvimento. Em alguns casos, a participação limitou-se ao terreno técnico e às instâncias decisórias no interior do governo, mas, na sua maioria, foram tentados e testados formas e instrumentos de participação dos atores sociais. Os modelos de participação foram diferentes, tanto na intensidade como nos mecanismos, com resultados também distintos de mobilização e engajamento da sociedade no processo de trabalho.

O instrumento comum a várias experiências foi o *workshop* recorrendo à técnica METAPLAN de dinâmica de grupo, utilizado com diferentes participantes em todas as experiências. A identificação e a seleção dos participantes nos *workshops* apresentaram algumas diferenças, embora, em linhas gerais, tenha havido uma tendência a convergir para o conceito de atores como grupos ou segmentos da sociedade com posições e interesses diversificados e mesmo conflitantes. Essa definição levou a uma distinção clara entre atores sociais e instituições públicas e governamentais. Dentro dessa concepção de atores sociais, o Áridas e as experiências estaduais restringiram a participação nos *workshops* aos representantes organizados da sociedade civil, excluindo, portanto, as instâncias públicas, em alguns casos reunidas em outros *workshops* estritamente institucionais e públicos.

Na experiência da Zona da Mata de Pernambuco, ao contrário, os *workshops* reuniram atores sociais e agentes públicos em um mesmo evento, confrontando as visões e os interesses políticos diferenciados com a percepção dos técnicos e dos especialistas. Assim, não se buscou apenas negociar visões diferenciadas e conflitantes na sociedade – entre atores com distintas concepções e interesses –, mas, ao mesmo tempo, estruturar o confronto e a compatibilização dos interesses com a racionalidade técnica, representada pelos técnicos que falavam, teoricamente, em nome das instituições do estado. A reduzida

escala territorial e a sua menor heterogeneidade econômica e ambiental facilitaram o processo de participação dos atores sociais e permitiram juntar segmentos da sociedade com representantes do estado, num intenso debate e negociação. O menor número de atores e sua maior aderência imediata aos problemas concretos da sub-região criaram condições mais favoráveis para a representação dos interesses.

O modelo de participação adotado para o Plano da Zona da Mata pernambucana levou à realização de dois *workshops* com os mesmos participantes em dois momentos diferentes do processo: no primeiro, os participantes geraram um diagnóstico da realidade – problemas e potencialidades – e propostas de ações para o desenvolvimento sub-regional; e, no segundo, discutiram a produção técnica da equipe de consultores, criticando parte da sua interpretação e, principalmente, comentando e sugerindo modificações na estratégia. Essa repetição dos *workshops* de atores e instâncias públicas e o fato de trabalharem, em dois momentos separados no tempo, com níveis de elaboração diferentes, permitiu uma maturação da reflexão e da negociação e, portanto, uma maior intensidade de participação.

O Projeto Áridas foi o que apresentou o processo mais amplo e estruturado de consulta e participação da sociedade. Pela própria escala e complexidade do objeto, construiu, inicialmente, uma hierarquia espacial, partindo dos *workshops* estaduais para o regional, procurando sintetizar a visão do Nordeste, como resultado da negociação das perspectivas dos estados. Assim, foram realizados *workshops* em todos os estados participantes do processo, os quais definiram a visão dos atores estaduais sobre o futuro desejado e indicaram representantes para o *workshop* regional. Por outro lado, o Áridas combinou os *workshops* com a técnica Delfos Político¹⁴ de consulta a personalidades (e não atores sociais), somando o contato direto dos atores de forma concentrada em dois dias (*workshops*) com as rodadas de negociação do Delfos, sem contato direto, mas com tempo para refletir e se posicionar diante da visão dominante do grupo. As duas consultas procuraram apreender a visão dos atores e das personalidades sobre o futuro desejado pelos nordestinos para o Nordeste, base para a for-

14 Para maiores detalhes, ver capítulo 4, item 1, que trata especificamente da experiência do Projeto Áridas.

mulação do cenário desejado; mas a consulta Delfos também levantou questões de diagnóstico e, principalmente, propostas de ações para serem incorporadas nas estratégias e nos programas prioritários.

Na experiência do Ceará, entendida como uma extensão direta do Áridas (regional), não foram implementados modelos adicionais de consulta e participação da sociedade. O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará resultou na montagem de uma ampla rede de participação em nível técnico, mobilizando centenas de profissionais das secretarias de governo, pesquisadores e técnicos de organizações não-governamentais, universidades e instâncias públicas federais e municipais. Por outro lado, contou com um intenso e direto envolvimento das lideranças políticas decisórias do governo estadual, incluindo o próprio governador. Essa grande mobilização e participação no terreno técnico e político governamental não foi acompanhada de um envolvimento semelhante dos diversos segmentos da sociedade, embora tenham sido realizadas várias consultas a lideranças da Igreja, dos sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos e dos empresários, recolhendo subsídios para a estratégia de desenvolvimento.

Na Bahia, houve uma importante integração em nível do governo, com entrevistas a todos os secretários de Estado e mobilização técnica em *workshop* institucional, mas a participação da sociedade foi muito limitada, restrita a algumas poucas entrevistas com empresários. A capilaridade institucional na montagem geral do plano foi reduzida, mas o *workshop* institucional permitiu uma grande interação e intensa participação do pessoal técnico de destaque na administração pública estadual, com a geração de um volume significativo de informação.

A participação em Pernambuco foi muito intensa no terreno técnico, tendo sido montados grupos de trabalho com técnicos de todas as secretarias de governo com afinidades com as respectivas dimensões. Esses grupos aprofundaram a análise e a discussão sobre cada uma das dimensões e geraram material técnico – desde o diagnóstico até a definição das prioridades nas dimensões – confrontado e compatibilizado, depois, na formulação da estratégia, das políticas e dos programas. A participação dos atores sociais, no entanto, foi restrita à realização de um *workshop* com representantes dos grupos sociais mais relevantes no estado, além de se recorrer aos resultados do *workshop* de ato-

res realizado pelo Projeto Áridas no estado (preparatório ao *workshop* regional).

O Rio Grande do Norte seguiu um caminho parecido, mas conseguiu ampliar bastante a participação da sociedade, aprimorando o sistema de consulta. Da mesma forma que na experiência pernambucana, foram constituídos grupos de trabalho por dimensão, envolvendo técnicos de todas as secretarias de governo, responsáveis pela produção técnica. Por outro lado, foi realizado um *workshop* com técnicos e instâncias públicas, incluindo órgãos federais, e, principalmente, um *workshop* com atores sociais, envolvendo diversos segmentos da sociedade norte-rio-grandense. Os dois *workshops* refletiram, separadamente, sobre os problemas e as potencialidades do estado e formularam propostas de estratégias e prioridades para alimentar o trabalho dos grupos de trabalho. Mas, seguindo parte do modelo da Zona da Mata, o processo de trabalho no Rio Grande do Norte recorreu a um terceiro *workshop*, juntando, então, atores e instituições públicas em um mesmo evento, para discutir e criticar uma primeira versão do plano que tinha sido gerada pela equipe de coordenação, vinculada ao IDEC. Por trabalhar com um documento de entrada para reflexão, esse terceiro *workshop* teve, naturalmente, um formato bastante diferente do primeiro, priorizando trabalhos em grupos para aprofundamento da estratégia geral, das políticas, dos programas e, principalmente, do modelo de gestão.

Apesar de destacar a importância e a necessidade de participação da sociedade no planejamento – consistente com o conceito de desenvolvimento sustentável –, o trabalho na Paraíba quase se limitou ao âmbito técnico e governamental. A mobilização foi muito extensa no que se refere ao envolvimento de executivos do setor público, técnicos e especialistas no interior do aparato governamental ou de algumas poucas entidades de classe envolvidas (sobretudo de industriais e agricultores), e muito reduzida no que se refere aos demais atores da sociedade civil. Com efeito, foi intenso o nível de discussão e consultas, envolvendo as secretarias do governo estadual, grande número de departamentos das universidades, algumas secretarias municipais e entidades de estudos, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, contando, algumas vezes, com a participação de secretários de estado e até do próprio governador. A consulta, no nível técnico, envolveu

também órgãos de desenvolvimento regional, bancos oficiais (de âmbito nacional e regional) e fontes de financiamento de programas e projetos governamentais, entidades federais e governos estaduais que estavam participando de experiências similares de montagem de planos de desenvolvimento sustentável. A elaboração dos perfis sub-regionais também teve um envolvimento reduzido da sociedade civil – quando isso ocorreu, tomou, sobretudo, a forma de consultas –, mas caracterizou-se, também, por uma mobilização de dirigentes e técnicos de secretarias e órgãos de planejamento e pesquisa, que possibilitaram maior fundamentação das propostas feitas.

Mesmo com todas as limitações e insuficiências, as experiências de planejamento recente no Nordeste (com o enfoque de desenvolvimento sustentável) implementaram e construíram mecanismos de consultas estruturadas e sistemáticas que envolvessem a sociedade no processo decisório. Os problemas e as dificuldades não decorrem apenas da persistência de uma cultura tradicional de planejamento e do autoritarismo latente na sociedade – e, portanto, nos promotores do planejamento –, mas das próprias limitações dos instrumentos e dos meios de participação e envolvimento da sociedade. Para equacionar da forma mais favorável essas limitações, as experiências procuraram estruturar a consulta com modelos que geravam diferentes graus de comprometimento e de influência na definição das prioridades.

No geral, a escolha dos instrumentos de consulta e envolvimento da sociedade deve responder a três perguntas centrais, com implicações no modelo de participação e nos seus resultados:

1. Quem envolver no processo e que conceito adotar de ator social?

Limitando os atores aos grupos e aos segmentos da sociedade (excluindo, portanto, as instâncias públicas), existe um grande ganho porque se pode trabalhar apenas com os interesses diferenciados da sociedade, evitando, num primeiro momento, o confronto com a racionalidade técnica. Esse caminho também facilita a escolha da forma de consulta, permitindo realizar *workshops* de maior efetividade, porque reduz o número de participantes nos eventos. Entretanto, a separação entre atores e técnicos diminui a intensidade e a riqueza das discussões nos *workshops*, tirando o peso dos aspectos racionais na ne-

gociação e, o que pode ser mais complicado, criando um certo voluntarismo nas propostas. O melhor caminho parece ser a realização de eventos separados, mas assegurando a criação de um espaço ou instância para o confronto dos resultados gerados pelos dois grupos de participantes.

2. Qual a pergunta central a ser feita aos participantes?

Quando a pergunta se concentra na compreensão da realidade atual e na proposta de mecanismos e ações para a promoção do desenvolvimento, a discussão se torna mais objetiva e as divergências de prioridades se evidenciam mais claramente, principalmente na definição das políticas e programas. No entanto, essa manifestação deixa apenas implícitas as diferenças de visão de futuro dos diversos atores, evitando um confronto direto em torno dos objetivos desejados para o longo prazo, que orientam a definição das prioridades. As experiências que preferiram colocar como pergunta central o “futuro desejado”, para alimentar a elaboração do cenário desejado, levaram a reflexão para um terreno muito amplo e, em certa medida, abstrato, reduzindo a objetividade e, principalmente, a explicitação das divergências e do confronto entre os atores. Apesar de extremamente rica, essa alternativa levou, no geral, a resultados muito gerais e discursivos, construindo uma convergência muito fácil, mas aparentemente superficial, na medida em que se trata de definição de objetivos de longo prazo, futuro longínquo e valores gerais.

A alternativa mais favorável estaria numa combinação das perguntas, seguindo uma determinada seqüência lógica: o que temos hoje que recusamos e que pode ser explorado (problemas e potencialidades); em que contexto nos situamos (que inibem ou abrem oportunidades); onde queremos chegar (futuro desejado); o que devemos (e podemos) fazer para chegar nesse futuro desejado. Entretanto, esse caminho tende a ser bastante demorado e demanda um grande esforço de mobilização de tempo e envolvimento dos atores sociais em vários momentos e eventos, o que pode terminar reduzindo a eficiência e efetividade da participação.

3. Qual a forma de consulta e envolvimento da sociedade?

No geral, a forma de consulta depende das respostas às duas perguntas anteriores, embora exista flexibilidade para combinar vários instrumentos, como entrevistas diretas, *workshops* (de atores e/ou instituições) e Delfos Político. Cada um deles apresenta vantagens e desvantagens, visíveis nas experiências analisadas. As entrevistas são interessantes, por permitirem um contato direto e individual com cada participante e o aprofundamento da sua visão, mas não criam um ambiente de negociação e confronto das percepções e dos interesses entre os atores. O *workshop* é o mais rico no debate e na reflexão direta entre os participantes, mas tem a restrição natural do tempo necessário a um aprofundamento e à intensidade da negociação. Necessitando, normalmente, de mais de um dia de trabalho, para gerar resultados valiosos e, principalmente, consistentes, o *workshop* dificulta a participação de vários atores sociais, com restrições de tempo e compromissos sociais mais amplos. Por isso, foi bastante comum nas experiências ocorrer uma limitada participação do empresariado nesse processo de participação, devido a problemas de agenda e disponibilidade de tempo, o que leva a um viés muito grande do *workshop*, dominado por organizações da sociedade mais militantes nas áreas sociais e dos direitos humanos.

Nesse sentido, a técnica Delfos talvez seja a mais rica e completa. Embora os atores não se encontrem, estabelecem um certo diálogo em torno das idéias dominantes expressas nos relatórios de cada rodada. Na verdade, o fato de não se encontrarem diretamente tem a vantagem de reduzir a influência dos mais articulados e falantes, com maior poder de convencimento e orientação da visão coletiva, como tende a ocorrer nos *workshops*, mesmo com moderadores muito competentes e rigorosos. O problema da técnica Delfos reside, talvez, no fato de demandar um processo relativamente demorado e muito dependente de uma logística competente e eficiente para gerar resultados convergentes em um prazo razoável.

Embora a participação durante o processo de elaboração dos planos e das estratégias tenha sido relativamente diferente nas experiências analisadas, com grandes limitações em alguns casos, houve uma tendência geral a conceber e a definir modelos de gestão (para

implementação e acompanhamento dos mesmos) com significativo espaço de participação da sociedade. Nesse sentido, houve uma grande convergência em torno da criação de espaços e instâncias de deliberação e discussão, assegurando a participação das organizações da sociedade em diversos tipos de Conselhos.

Construção de cenários

A utilização da técnica de cenários, para antecipar os futuros provável e desejado do objeto de planejamento, constituiu um avanço importante introduzido pelas experiências nos planos e nas estratégias regionais do Nordeste. O Projeto Áridas foi o primeiro a utilizar a técnica de cenários, como forma de orientação para a formulação da estratégia de desenvolvimento, procedimento incorporado em todos os trabalhos posteriores, exceto para a maioria dos planos e das estratégias sub-regionais.

Com efeito, a elaboração da estratégia da Zona da Mata de Pernambuco não utilizou esse recurso técnico, tendo feito apenas uma especulação geral sobre perspectivas futuras da sub-região. O motivo dessa ausência, contudo, reside mais na pequena escala do objeto de planejamento – a sub-região do Estado de Pernambuco – que no fato de ter sido realizado antes do Áridas e, portanto, não ter acompanhado seu modelo de trabalho. Os cenários também não foram utilizados na elaboração dos perfis sub-regionais da Paraíba, mas alguma forma de antecipação de futuros foi feita no plano do Sertão de Pernambuco; nesse plano, o cenário estadual foi tomado como referência e foi feita uma previsão de possibilidades para esse subespaço estadual, explicitando, também, um cenário desejado para o Sertão de Pernambuco, até 2010.¹⁵

Os planos e as estratégias de desenvolvimento sustentável da Bahia, de Pernambuco, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, com diferentes graus de sofisticação técnica e profundidade, buscaram também construir cenários. Com base nesses cenários, foram identificadas as suas perspectivas efetivas no contexto e definido o referencial de

15 Ver CONDEPE, Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão, 1997 (item 3.2 e item 4).

longo prazo (imagem-objetivo) para a formulação das prioridades estratégicas.

O Projeto Áridas construiu dois cenários: um cenário tendencial – que indicaria o futuro provável; e um cenário desejado – indicando os desejos plausíveis da sociedade no futuro e refletindo a combinação mais favorável das hipóteses para o futuro. Esse cenário procura atender às expectativas e aos desejos da sociedade, dentro das condições definidas pelas tendências do contexto. Para cada um dos cenários foram utilizados metodologia e técnicas diferentes, entendendo, contudo, que o cenário desejado resulta do confronto dos desejos gerais com as tendências prováveis.¹⁶

A delimitação do futuro em dois cenários, mesmo constituindo um referencial importante, pode ter reduzido as alternativas e levado a uma polarização restritiva: de um lado, um cenário tendencial – que representa os desdobramentos futuros que amadurecem atualmente, sem contemplar grandes rupturas ou inflexões de trajetória; e um cenário desejado – expressão dos desejos da sociedade em relação ao futuro. Essa polarização em dois cenários foi seguida nos trabalhos da Bahia e da Paraíba, mas foi ampliada nas experiências de Pernambuco e, principalmente, do Rio Grande do Norte, procurando abrir as alternativas para vários cenários. Nesses dois experimentos, foram construídos três cenários, um dos quais expressando o cenário desejado, ampliando, portanto, o leque de possibilidades de futuro, dependendo da abertura das hipóteses.

A metodologia do Projeto Áridas definiu, por outro lado, que todos os estudos básicos elaborados nos diversos grupos de trabalho deveriam incluir alguma antecipação de futuros – tanto tendencial como desejado – e que, depois, deveriam ser reunidos para compor um conjunto consistente de cenários do Nordeste. Essa orientação levou todos os trabalhos do Áridas a pensarem nas alternativas de futuro, enriquecendo bastante o trabalho técnico. Em todo caso, existe um problema metodológico na operação, na medida em que a elaboração de cenários por área ou segmento específico da realidade depende de

16 Para maiores detalhes sobre a metodologia de cenários do Projeto Áridas, ver capítulo 4, item 1, que apresenta especificamente a experiência deste projeto.

condições decorrentes de outros componentes das mesmas ou de outras dimensões.

Assim, a formulação de futuros, tendencial ou desejado, para um determinado segmento da realidade depende de hipóteses que cada estudo definiria para comportamentos prováveis dos outros segmentos relevantes e determinantes do seu desempenho. Por exemplo, os cenários dos segmentos ambientais dependem do comportamento da economia, das políticas, das tecnologias (para listar apenas alguns poucos) tratados em outros estudos por outros consultores, sem interação, exigindo que se formulassem hipóteses nem sempre convergentes. Não seria pertinente que cada estudo tivesse cenários construídos de forma isolada, a partir da formulação de hipóteses solitárias e isoladas – muito provavelmente diferentes das geradas nos outros estudos – sobre o desempenho dos seus determinantes. Dessa forma, as formulações desses cenários teriam de ser trabalhadas por uma equipe central, como efetivamente ocorreu, procurando extrair elementos para a geração de um cenário consistente, cruzando as hipóteses entre as diversas dimensões. Embora a formulação técnica possa enriquecer o debate, essa opção pode representar esforço e custo adicional desnecessários em cada um dos estudos que deveria entrar, depois, como insumo para o trabalho de integração técnica.

O Áridas representou também uma inovação no trabalho de cenários no Nordeste pela consulta à sociedade como base para a formulação do futuro desejado, tratado apenas de passagem e de forma fragmentada nos estudos dos grupos de trabalho. Como, na concepção do Áridas, o cenário desejado resulta do confronto entre o futuro desejado pela sociedade e o cenário tendencial, era necessário estudar e conceber esse desejo dos atores regionais com relação ao futuro do Nordeste. Este foi, como referido antes, o principal espaço de participação da sociedade no Projeto Áridas: a ampla consulta à sociedade sobre o futuro desejado, recorrendo às técnicas de *workshop* e Delfos Político.

Na Bahia e no Rio Grande do Norte, não foram realizados *workshops* específicos para a definição do futuro desejado, preferindo adotar como referencial o que fora gerado por ocasião da consulta do Projeto Áridas no estado (*workshop* estadual). Em Pernambuco, embora também tivesse sido realizado um *workshop* estadual do Áridas

para definir o futuro desejado, foi feito um *workshop* específico na fase de elaboração da estratégia para a formulação da visão dos atores sociais em relação ao futuro do estado.¹⁷

Embora estivesse bem presente na experiência do planejamento da Paraíba, sobretudo no que se refere ao Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Estado, o tratamento de cenários não recebeu a ênfase e o cuidado técnico que esse procedimento teve em outros planos. Não houve a adoção de técnicas mais sofisticadas nem a participação de atores sociais a partir de tais técnicas, apesar de a Paraíba não ter realizado, durante o Projeto Áridas, um *workshop* de consulta à sociedade sobre o futuro desejado. Não obstante, na escolha das variáveis representativas de aspectos fundamentais da realidade paraibana e na expectativa dos valores que deveriam tomar no futuro, houve consulta a diversos especialistas de setores específicos da administração pública na discussão dos cenários tendencial e desejado, limitando o trabalho a procedimentos estritamente técnicos e mais simples.

4. Estrutura do plano

Os planos ou as estratégias de desenvolvimento sustentável apresentam formas bastante semelhantes de organização e estruturação das prioridades e das linhas básicas de atuação sobre a realidade. Embora registrem algumas diferenças conceituais, as experiências convergem na montagem da estratégia e das iniciativas, partindo de uma abordagem agregada, relativamente articulada com as dimensões, e desagregando e detalhando em políticas, programas e projetos que explicitam as intervenções por sub-sistemas ou componentes das dimensões. A forma de agrupar e estruturar as ações apresentam, contudo, algumas diferenças importantes, refletindo alternativas e opções dos formuladores, mas também as prioridades diferenciadas de cada realidade. Com suas especificidades, todos os experimentos tendem a apresentar um *diagnóstico e um prognóstico* (cenários ou apenas definição de perspectivas gerais), a definição de *objetivos e metas*, a formulação de *opções estratégicas* gerais, o seu detalhamento em *políticas, progra-*

17 Ver CONDEPE, *Pernambuco 2010*, 1996 (item 2.3 – Possibilidades para o futuro).

mas ou projetos – com alguma relação com as dimensões, os setores e as áreas prioritárias –, a definição de *instrumentos* – com diversos graus de detalhamento e definição de recursos e fontes de financiamento – e de um *modelo de gestão*, organizando as instituições públicas e privadas para a implementação e o acompanhamento do plano ou da estratégia.

O Projeto Áridas estrutura a ação com base em quatro *estratégias* – vinculadas diretamente às dimensões definidas – desagregadas em seis *eixos de desenvolvimento*, representando vetores de desenvolvimento e correspondendo a seis áreas estratégicas, desagregadas em programas prioritários.¹⁸ A estratégia regional não faz uma distinção conceitual e técnica entre as ações definidas para as diversas dimensões e suas áreas e segmentos específicos, apenas construindo uma hierarquia expositiva do conjunto articulado das ações. A estratégia para o desenvolvimento sustentável da Zona da Mata apresenta uma estratégia geral e estrutura as ações em sete *programas*, explicitando aspectos das dimensões (econômica, social, tecnológica e ambiental), e remetendo a dimensão político-institucional para o modelo de gestão. Além dessa diferenciação da dimensão político-institucional na organização dos programas, confere às dimensões ambiental e tecnológica um caráter “horizontal” de influência e contribuição para os programas das outras dimensões (econômica e social). Essa posição horizontal decorre do fato de o programa tecnológico gerar resultados (tecnologia e informação) para alimentar e viabilizar os programas econômicos e sociais e de o programa de monitoramento ambiental definir, por meio dos mecanismos de controle e indução, os limites e as formas de implantação dos programas econômicos, para evitar que gerem impactos negativos nos ecossistemas e reorientem os processos produtivos.

Na diferenciação da natureza das dimensões e, portanto, das ações nas suas diversas áreas, o trabalho da Bahia aprimorou o tratamento feito pela estratégia da Zona da Mata de Pernambuco, criando duas categorias diferentes de intervenção: as *políticas* e os *programas*. Parte do princípio de que algumas dimensões – especialmente a ambiental e o corte espacial – se caracterizam por ter seu desempenho for-

18 Para maiores detalhes, ver o capítulo 4, item 1.

temente influenciado pelo comportamento das outras dimensões; de modo que, para alcançar determinados objetivos futuros nessas dimensões (ou corte), muitas vezes é mais importante influenciar na forma e no comportamento das outras que atuar sobre ela mesma. Na questão ambiental, parece claro que, para alcançar qualidade do meio ambiente, é mais importante e eficaz atuar no controle e na regulação da economia do que se limitar a agir no terreno estrito do meio ambiente; da mesma forma, para organizar o espaço de forma mais equilibrada não cabe uma ação “espacial”, mas a indução das intervenções nas áreas econômica e social, orientando sua distribuição no território.

Essa concepção, formulada inicialmente na experiência da Bahia, passou a ser incorporada e aprimorada nos planos e nas estratégias estaduais posteriores, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte. Segundo essa visão, a forma dominante das ações e, especialmente, a articulação entre os diversos blocos de intervenção na realidade para promover o desenvolvimento sustentável devem ser diferenciadas em dois conjuntos, segundo a dimensão que as contém: as *políticas* – entendidas como conjunto de critérios, diretrizes e orientações para as ações das outras dimensões no tratamento do meio ambiente, do impacto social e da localização físico-territorial; e os *programas* – entendidos como conjunto de ações articuladas de intervenção e transformação da realidade nas dimensões com posição direta de transformação – como econômica, tecnológica e, em parte, social. Dessa forma, as políticas tratam da regulação das iniciativas e das intervenções, influenciando e definindo o comportamento e o tratamento de todas as ações, enquanto os programas tratam da implantação direta das ações.

A partir do trabalho da Zona da Mata, também aprimorado na experiência baiana, os planos e as estratégias passam, da mesma forma, a dar um tratamento diferenciado à dimensão político-institucional, apresentada não sob a forma de programa, mas como o modelo de gestão da estratégia, refletindo sua posição de articulação das ações voltadas para as outras dimensões. Trata-se de definir a forma como a sociedade e o estado se organizam para a intervenção na realidade, inclusive a implementação do plano, de modo a alcançar graus elevados de eficiência, eficácia e efetividade e de participação democrática. Essa forma de abordar a dimensão político-institucional

não foi homogênea em todos os trabalhos estaduais, mas, de um modo geral, mesmo quando ganhou características de programa (como na Paraíba), foi formulada principalmente como um modelo institucional. Quando não era definido um programa para a dimensão, os planos ou as estratégias explicitavam a intervenção nessa dimensão sob a forma de uma reestruturação do sistema expressa no modelo de gestão do plano.

Glossário dos termos utilizados

Opções estratégicas – grandes eixos de desenvolvimento expressam o caminho geral, que será apresentado de forma desagregada e detalhada pelas políticas e pelos vetores estratégicos – segundo a natureza da ação e das dimensões a que estas pertencem.

Políticas – ações de natureza reguladora, representam o conjunto de *elementos e mecanismos sinalizadores das decisões e das ações* públicas e privadas que orientam as escolhas e *organizam e orientam a ação no conjunto da estratégia e das iniciativas programáticas* (perpassando e orientando a intervenção em todas as áreas e prioridades setoriais).

Vetores estratégicos – blocos de ações estruturantes *formando o conjunto articulado de prioridades convergentes* que agrupam e integram a ação programática da estratégia, articulando e agregando grandes programas estruturantes por afinidade temática.

Programas – organização da ação e das intervenções em segmentos e setores prioritários de grande poder de transformação e irradiação no conjunto da dinâmica econômica e social, detalhando os vetores estratégicos.

Segundo o entendimento aprimorado nas experiências, as políticas são formuladas como *reguladores* do processo geral de intervenção, definindo a própria forma de implementação dos programas.¹⁹ O detalhamento das opções e das prioridades estratégicas manifestam-se sob a forma de programas e projetos, que estruturam os eixos centrais de intervenção mediada e orientada pelas políticas.

O nível de detalhe programático dos planos e das estratégias é relativamente distinto, embora tenda a uma formulação mais agregada,

¹⁹ Ver CONDEPE, *Pernambuco 2010, 1996* (item 4).

sendo as políticas e os programas os blocos básicos da estrutura dos planos. Essas políticas e programas são, no geral, desagregados em objetivos, sub-programas e linhas de ação, apresentando, em vários casos, instrumentos próprios e modelos de gestão específicos. O plano que mais detalha os seus programas é o da Paraíba, que, sobretudo para a primeira fase, correspondendo a 1995-1998, procura explicitar, no final do trabalho, uma série de projetos que compõem a carteira para negociação de financiamento. Essa preocupação da Paraíba com o detalhamento teve prosseguimento na montagem dos perfis ou programas voltados para o Litoral-Mata, Agreste-Brejo e Sertão.

A ênfase e os destaques dados, nas diversas experiências, a cada uma das dimensões na estratégia refletem, evidentemente, a importância que foi conferida às mesmas, seja na apreensão do problema, seja na definição das potencialidade e das condições exógenas para o desenvolvimento sustentável da região, estado ou sub-região: diversidade de situações e distintas formas de as sociedades e seus governantes pensarem a realidade, definirem o futuro desejado e apostarem nos caminhos para a construção do futuro.

Em grande medida, a dimensão ambiental e, como conseqüência, a política ambiental estão presentes com relativo destaque em todos os trabalhos de planejamento estudados, refletindo a concepção de desenvolvimento sustentável, o que representa um grande avanço para o Nordeste. Como foi referido antes, ao contrário do período analítico, as prioridades e as relevâncias definidas na estratégia podem e, de fato, tendem a ser diferentes à medida que refletem realidades diversas. Por isso, a política ambiental tem uma grande prioridade para o Rio Grande do Norte, por exemplo, quando comparado com outros estados, uma vez que representa uma questão central para o seu desenvolvimento. Com efeito, o Rio Grande do Norte confere maior destaque à política ambiental e, em parte, subordina o combate sustentável da pobreza aos investimentos econômicos – que geram emprego, renda e arrecadação – e à eficiência e à viabilidade das atividades econômicas no estado,²⁰ como um dos mais bem dotados estados do Nordeste, e mesmo do Brasil, o crescimento da economia norte-rio-

20 Ver SEPLAN-RN/IDEC, Plano de Desenvolvimento Sustentável Do Rio Grande do Norte, 1996.

grandense, nas últimas décadas, baseia-se, em grande medida, na exploração de recursos naturais, em atividades como a exploração de petróleo, a fruticultura irrigada (que usa o potencial de recursos do Vale do Açu) e o turismo (que tira partido do seu espaço litorâneo), entre outras atividades.

Com nuances e diferenças de ênfase, mais do que uma priorização dos aspectos ambientais, econômicos ou sociais, o que todos os planos apresentam é uma forte interação entre as ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, entendendo que não é possível alcançar a sustentabilidade, isoladamente, em nenhuma das dimensões. Da mesma forma que a sustentabilidade do combate à pobreza depende da eficiência e do crescimento econômicos, a sustentabilidade econômica não será possível se houver uma degradação dos ecossistemas; e, da mesma forma, não se terá sustentabilidade se não houver uma melhoria da qualidade de vida e da redução das desigualdades sociais e da pobreza. Essa é a base da estruturação das prioridades estratégicas das experiências, como se pode ver, com mais detalhes, no capítulo 4 e nas formulações dos diversos planos e documentos.²¹

21 Ver CONDEPE, Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco, 1997.

CAPÍTULO 6

LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO

O presente capítulo busca sistematizar as principais lições tiradas das experiências aqui relatadas e analisadas e apresentar recomendações que possam servir aos que forem, no exercício da atividade de planejamento, lidar com experiências semelhantes.

Os capítulos 2 e 3 já registraram os avanços alcançados em termos conceituais e metodológicos resultantes das tentativas de construir o planejamento em novas bases, contemporâneas com os processos e as características mais relevantes na realidade social deste final de século XX. Procura-se, nesse capítulo, verificar em que sentido as experiências examinadas oferecem lições transformáveis em recomendações úteis ao tratamento de outros processos de planejamento do desenvolvimento sustentável.

As experiências examinadas oferecem, de fato, lições que merecem ser destacadas. De um modo geral, o processo recente de elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento sustentável, praticado no Nordeste do Brasil, representou um avanço significativo na linha da formulação técnica. Permitiu, também, a *construção de um referencial* para a negociação de projetos de financiamento. Todos os estados que produziram planos e estratégias contam, agora, com um *instrumento para apresentação de suas prioridades estratégicas, podendo melhor negociar com parceiros e entidades financiadoras* sua participação em programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável. Mesmo quando as políticas de uma administração governamental não tenham levado na devida consideração as priorida-

des e as diretrizes básicas dos planos – o que, efetivamente, ocorreu em alguns estados –, tem se tornado usual recorrer aos planos e aos programas aqui analisados, quando se trata de negociar financiamentos para programas e projetos, especialmente com entidades multilaterais.

Os trabalhos realizados apresentam uma *lição-síntese* assim qualificada: vale a pena investir na construção de processos de planejamento semelhantes aos analisados nesse livro, assim como estimular a sociedade a refletir sobre a necessidade e a possibilidade de construir, implementar e utilizar processos de desenvolvimento crescentemente sustentáveis (ambiental, social, econômica e politicamente).

1. Lições da aplicação do planejamento como processo técnico e político

Um importante produto dos processos de planejamento aqui analisados foi a *mobilização e animação dos corpos técnicos* envolvidos, especialmente os das áreas de planejamento dos governos estaduais. Em todos os casos, houve uma clara reanimação das equipes, mesmo quando as condições de trabalho não eram muito favoráveis, aliada a uma importante reciclagem e capacitação técnica nas novas visões sobre desenvolvimento e planejamento, cabendo ressaltar especialmente a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável. Também foi importante vivenciar o planejamento como um processo político. Em certa medida, pode-se dizer que, nos limites de um ciclo curto de treinamento e elaboração de planos, foi plantada uma semente para a formação de uma *nova cultura técnica*, incorporando a proposta de desenvolvimento sustentável, com suas complexidades e necessidades de interação, e a prática do planejamento como um processo essencialmente político-técnico.

Após essas experiências, conta-se, em vários estados do Nordeste, com uma importante *base teórica e conceitual* sobre desenvolvimento sustentável e a valiosa montagem de uma *metodologia de planejamento*, construídas e aprimoradas coletivamente, como explicitado nos capítulos 2 e 3. Esse acervo de conhecimento constitui uma das principais contribuições aos que se dedicam ou pretendem se de-

dicar ao planejamento do desenvolvimento sustentável, no Nordeste do Brasil e também fora dessa região.

Como lição importante, ficou referendada a *importância de combinar processo técnico e político* no planejamento do desenvolvimento sustentável.¹ Técnico, porque ordenado, sistemático e apoiado em conhecimentos científicos, porque radicalmente condicionado à utilização de técnicas de organização, sistematização e hierarquização das variáveis relevantes da realidade planejada. E porque realiza a produção e a organização de informações sobre o objeto planejado e sobre os instrumentos de intervenção, subsidiando com rigor o processo decisório. Político, porque toda decisão e definição de objetivos passam por múltiplos e diversificados interesses, e portanto envolvem conflitos e requerem negociações entre atores sociais (ver capítulo 3, item 1). Um conflito fundamental está no padrão da relação sociedade-natureza, cuja redefinição está na base do conceito de sustentabilidade ambiental. E, no caso do Nordeste, o conflito central desloca-se para o padrão de relação entre os diversos segmentos da sociedade regional, cuja redefinição é peça central do conceito de sustentabilidade política e social.

É certo que combinar, no tempo, o técnico e o político, requisito essencial do processo planejamento do desenvolvimento sustentável, não se revelou tarefa fácil. Ao contrário, em certas ocasiões foi desafiante. Mas mostrou-se possível, e as dificuldades encontradas não podem servir de pretexto para deixar que predomine um desses aspectos. Para isso, é preciso guardar, sempre, coerência com essa visão do planejamento e muitas vezes recorrer à noção de sustentabilidade.

A literatura sobre planejamento – e a experiência aqui relatada confirma – tem destacado que uma das principais causas do insucesso

1 Vale destacar que no planejamento tecnocrático os técnicos têm grande hegemonia sobre os políticos (como ocorreu no período da ditadura militar, no Brasil dos anos 1960 e 1970). No planejamento tradicional, os técnicos pensam que seu papel é o de apontar alternativas e remetê-las, já prontas, aos decisores políticos. No enfoque contemporâneo aqui adotado, o planejamento busca combinar, no tempo, processo técnico e processo político, ou seja, valoriza-se a tomada de decisões políticas *a cada passo relevante do processo*. Valoriza-se, portanto, a participação dos diversos atores sociais atuantes na região objeto do planejamento.

de processos de elaboração de planos é a ausência de *patrocinadores*² com força e capacidade de aglutinação política. Os planos tendem, nesse caso, a se transformar em documentos-planos, destinados, em geral, às prateleiras. Por isso, coerente com a visão adotada, *é preciso investir, desde o início do processo de planejamento, na identificação dos patrocinadores desse processo, na sensibilização dos atores que se quer envolver e na montagem de mecanismos de participação*. Isso para que, de fato, a elaboração de planos, estratégias ou programas de desenvolvimento sustentável seja apenas um momento de um processo mais amplo, que continua, efetivamente, sob o patrocínio dos que têm legitimidade e capacidade aglutinadora para conduzi-lo.

Os patrocinadores, no entanto, nem sempre são evidentes, de início. Em alguns casos, atores e entidades vão se firmando como aptos a exercer essa tarefa, ao longo do próprio processo de planejamento. Daí uma outra lição importante: o resultado do planejamento do desenvolvimento sustentável depende muito do momento político que vive a sociedade para e com a qual se planeja. E de sua “cultura política”.

2. lições da experiência de participação

Embora se conclua que para ser um processo técnico-político o planejamento requer participação, aprendeu-se que a forma de obter a participação e a intensidade em que ocorre dependem da cultura e do momento político de cada lugar. Não há receitas gerais para organizá-la, dimensioná-la, promovê-la. Daí a importância de, com o apoio da equipe que trata da dimensão político-institucional, se ter, desde logo, um diagnóstico das dificuldades e das condições favoráveis à montagem e ao desenvolvimento de processos participativos e de instâncias de negociação (mais ou menos amplas).

Apesar da ênfase dada todo o tempo ao planejamento participativo, e ter sido reiteradamente destacado que o desenvolvimento sus-

² Os patrocinadores são pessoas jurídicas (entidades) ou personalidades com destaque, credibilidade e capacidade de liderança na região. São pessoas (físicas e jurídicas) com condições de convidar a sociedade local para discutir seu futuro, liderar a construção de um projeto coletivo e atuar, de forma relevante, na sua implementação.

tentável e o planejamento como um processo político demandam uma ampliação dos espaços e dos mecanismos de participação da sociedade, com a democratização dos processos decisórios, as experiências aqui relatadas e analisadas guardaram diferenças entre si, como se tentou mostrar no capítulo anterior. Tanto no Projeto Áridas como nas experiências dos estados que estruturaram metodologias de consulta e envolvimento da sociedade na elaboração de planos e estratégias, não foi conseguida uma ampla mobilização dos atores sociais. Em alguns casos, a participação deu-se apenas em *workshops* de atores sociais e representantes de instituições públicas. O contexto político de cada lugar define o que é possível.

Cabe aqui, no entanto, fazer uma *distinção* importante entre processos de *mobilização e de participação*. O ideal é que existam os dois. No primeiro, consegue-se montar um envolvimento amplo da sociedade, que se torna altamente interessada em discutir seu futuro e fica disponível para participar de distintas formas de discussão e negociação.³ Mas não se consegue, apenas com a mobilização, aprofundar a negociação, a tomada de decisão sobre questões relevantes. No processo de participação, pode não haver grande mobilização, mas consegue-se reunir pessoas ou entidades muito representativas dos diversos segmentos da sociedade e montar processos de consulta e decisão que dão sustentação política futura ao conteúdo dos planos (nos quais se registram as opções estratégicas e as ações prioritárias da sociedade para e com quem se faz o planejamento). A institucionalização de instâncias e instrumentos de participação permite o envolvimento sistemático da sociedade, inclusive nas fases futuras do planejamento do desenvolvimento sustentável. O fato de não existir mobilização não inviabiliza a participação, mas é sempre importante buscar formas adequadas (a cada realidade política) de mobilização. A mídia pode, em alguns casos e em certos momentos do processo, dar uma colaboração importante, especialmente na mobilização.

³ Um exemplo de um processo de planejamento com ampla mobilização foi o vivenciado pela SUDENE, em 1965, quando da elaboração do "I Plano de Desenvolvimento Regional da Nova República". Tratava-se de discutir um plano plurianual para a região Nordeste num ambiente de redemocratização, que sucedeu a anos de ditadura militar no Brasil e logo em seguida à primeira eleição (mesmo ainda indireta) para Presidente da República.

No que se refere mais exatamente à participação, alguns desafios merecem ser considerados, com prioridade na montagem de processos de participação da sociedade:

1. Realizar *distinção conceitual entre atores sociais, agentes ou instituições públicas e organizações não-governamentais*. Embora no processo de trabalho seja legítimo e correto, às vezes, juntar diferentes tipos de participantes, é necessário entender suas diferenças, tanto no seu conteúdo como no seu enfoque.

a) *Atores sociais* são os grupos e os segmentos sociais diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo sua posição na vida econômica e na vida sociocultural, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades e espaços de influência dos seus interesses e das suas visões de mundo.⁴ Os atores sociais organizam-se e manifestam-se por meio de entidades, organizações, associações, *lobbies* e grupos de pressão política, expressando sempre *interesses e visões de mundo* diferenciados.

É indispensável seu envolvimento nos processos participativos, cabendo destacar que alguns desses atores apresentaram, na experiência aqui relatada, posturas distintas. Os empresários, por exemplo, conhecedores que são de sua força real, tendem a ter pouca participação nos seminários e *workshops* montados para dar consistência ao processo de participação. Ou têm dificuldade de permanecer ao longo de eventos voltados para sistematizar análises e colher propostas, quando esses eventos têm duração mais longa. Os representantes de ONGs, dos movimentos sociais (especialmente os de caráter popular), ao contrário, têm tendência a apresentar grande disposição (e tempo) para parti-

⁴ Retirado de Sérgio C. Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável local e municipal – Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal* – INCRA/ICA, Recife, 1997.

cipar de eventos como os acima referidos. Há, como resultado desse comportamento, o risco de seminários e *workshops* não representarem a correlação de força (o poder real) da sociedade. Em geral, é preciso definir e realizar *eventos de diversos tipos* (seminários, entrevistas, consultas organizadas, *workshops*, etc.) de forma a obter o máximo de participação, levando em conta essas posturas diferenciadas dos atores sociais, considerados relevantes para envolver no processo de planejamento do desenvolvimento sustentável.

b) *Estado* é instância jurídico-política, *locus* da luta social, do jogo de interesses e poderes dos atores sociais, em conflito e cooperação, consolidando e expressando uma estrutura de poder existente, em cada momento, na sociedade. O Estado não é, portanto, um ator – da mesma natureza dos grupos e segmentos sociais –, mas uma expressão dos seus interesses e poderes diferenciados, representando o projeto e a vontade dominantes na sociedade em cada momento. Desse ponto de vista, o Estado não é um ente autônomo e desvinculado da sociedade, nem tem vontade própria, sendo a expressão dos atores, seus interesses diferenciados e suas relações de poder.⁵ Portanto, os *órgãos públicos*, vinculados ao Estado em diferentes áreas de intervenção (e diferentes instâncias), atuam, normalmente, com a *racionalidade técnica*, incorporando a *visão de governo* nos segmentos específicos de atuação, mas expressam a visão e a proposta política dominantes. A presença de técnicos dos diversos níveis de governo em eventos e atividades destinados a concretizar o processo participativo é muito importante, pois são esses técnicos que vão, sempre, sistematizar os resultados dos debates e das consultas

5 Vale salientar, no entanto, que, em alguns momentos, pode-se verificar uma “relativa autonomia” do Estado, que assume iniciativas capazes de alterar as tendências em curso e criar fatos portadores de futuro. Como o fez o Estado Desenvolvimentista brasileiro, em fases importantes da industrialização recente do país, como destacam alguns analistas e historiadores.

que envolvem os atores sociais. No entanto, não se pode dar a esses técnicos as mesmas condições de participação que se dá aos atores sociais. Mas podem ser feitos, para eles e com eles, eventos específicos, nos quais suas opiniões são coletadas e organizadas. O resultado desses debates técnicos pode servir, muitas vezes, de “documento-de-entrada” em eventos que envolvam os atores sociais.

c) *ONGs* – as Organizações Não-Governamentais são entidades privadas, sem fins lucrativos, organizadas por área de atuação e voltadas para a *assessoria e o suporte técnico à sociedade*, com base em competências técnicas diferenciadas. Normalmente, as ONGs representam uma *racionalidade técnica* e não interesses sociais, embora tendam a assumir *compromissos políticos* e ideológicos que as aproximam, no mais das vezes, dos segmentos sociais marginalizados.

2. Analisar, previamente, a representatividade e o peso relativo dos atores, em termos de segmento da sociedade e seu poder relativo. Em primeiro lugar, os atores têm suas próprias e complexas formas de organização e representação – entidades e associações de classe ou grupo social –, que devem ser consideradas, em princípio, como os efetivos representantes, independentemente dos conhecidos mecanismos de manipulação e distorção das representações. Em segundo lugar, é muito difícil para os organizadores do processo de planejamento definirem a priori quais os grupos que devem ter mais presença nos mecanismos de participação e como combinar os critérios de quantidade e de poderes. É especialmente complicado tratar dos grupos desorganizados e marginalizados, muitas vezes sem uma forma própria de organização e representação, que, apesar de importantes, não podem ser incluídos em um processo sistemático e estruturado de participação.

Um problema especial, nesse caso, é discutir quem fala em nome das gerações futuras (uma vez que o conceito de des-

envolvimento sustentável exige o compromisso de solidariedade intergeração). Uma possibilidade é considerar que os representantes dos movimentos ambientalistas levarão ao debate, necessariamente, a cobrança dessa solidariedade intergeracional, dados seus compromissos com a questão ambiental. Foi assim que se procedeu, no caso das experiências aqui relatadas e analisadas.

3. Examinar, desde logo, as dificuldades de mobilização e comprometimento nas atividades e montar estratégias para reduzi-las. Em primeiro lugar, a sociedade e seus diversos segmentos costumam ter uma considerável desconfiança e descrédito nas oportunidades de participação, na medida em que não visualizam, com clareza, os seus resultados. Por outro lado, a participação demanda tempo, reservado fora das atividades correntes dos atores, para interagir, discutir, formular e negociar desde a compreensão da realidade até propostas de ação. Finalmente, os atores devem fazer um esforço adicional para organizar informações, conhecer o objeto e sistematizar sua visão e suas propostas, de modo a fundamentar seu discurso e ampliar sua capacidade de convencimento. No geral, existe uma relação inversa entre os dois últimos elementos: os segmentos mais bem estruturados e informados, portanto com maior capacidade de participação e convencimento, não costumam priorizar seu engajamento em seminários, workshops e outros tipos de evento dessa natureza e com esse objetivo. É o caso, principalmente, dos empresários que, como se assinalou antes, comumente não costumam participar de eventos do processo de planejamento que demandam muito tempo.⁶ Daí a importância de planejar diversos tipos de consulta aos atores sociais, como se falou anteriormente. Os representantes dos segmentos mais pobres, por outro lado, às vezes, não têm sequer condições materiais para financiar sua presença (do que decorre a importância de financiá-los, no todo ou em

⁶ Em geral, eventos de duração de dois expedientes correm bem. Mais que isso, começa-se a ter problemas.

parte, dependendo do caso) para que seja assegurada a possibilidade de expressarem suas visões, demandas e propostas.

4. Contar, sempre, com a possibilidade de descolamento – no tempo – entre a participação em eventos organizados para construir o processo participativo e o momento em que se tomam as decisões que implementam as propostas do plano. Para enfrentar essa defasagem temporal é que se recomenda, sempre, montar um modelo de gestão (ou modelos de gestão), tanto para a entidade pública, que coordena e dá consequência às decisões centrais do plano, como para os diversos atores envolvidos na condução permanente do processo de planejamento. O controle social deve ser realizado por representantes de atores sociais (em fóruns, colegiados, conselhos, etc.).

A experiência demonstrou, no entanto, que não basta formular tais modelos. A análise que se faz de sua aplicação é que os mecanismos neles imaginados e propostos constituem, em muitos casos, mais arcabouços formais que espaços de vivência, de pensar e decidir coletivamente sobre o futuro. No entanto, esse é também um processo educativo e de construção de instrumentos de participação e controle social de ações públicas. E, como em todo processo educativo, os resultados nem sempre são perceptíveis no curto e, às vezes, no médio prazo. A insistência em fazer funcionar os instrumentos de participação, definidos no Modelo de Gestão, é importantíssima.

No caso das experiências aqui relatadas e analisadas, enfrentou-se um desafio particular. É que na tradição recente de planejamento, no Brasil e no Nordeste, tendeu a predominar a chamada “cultura do plano”, uma vez que o produto tendia a ser mais importante que a construção do processo de planejamento. Em função disso, a produção do plano (livro-plano) tendia a ganhar grande relevância. Contraditoriamente, como os diversos agentes sociais não tinham sido suficientemente envolvidos no processo de planejamento e como o plano tinha um patrocínio restrito, há muitos casos de planos que nunca saíram do papel. Embora bem formulados, não tinham patrocinadores de peso para conduzir sua implementação. Embora a crítica a essa

postura seja largamente aceita nos meios técnicos, sua marca ainda é forte e o desafio de *entender planejamento como processo é real na maioria dos casos.*

Nas experiências aqui analisadas, como se destacou anteriormente, o planejamento foi visto a partir de uma visão processual, como defende Carlos Matus, para quem planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” (Matus, 1989).

Assumir teoricamente essa concepção parece simples. Trazer o planejamento como processo para a prática quotidiana apareceu, no entanto, como um desafio, que deve ser enfrentado, buscando:

- a) montar mecanismos que assegurem espaços de diálogo permanente entre os diversos agentes sociais, cujas ações modificam a realidade e constroem (ou não) o futuro desejado (tal como explicitado no momento de formulação do plano);
- b) estimular o envolvimento, ao longo do processo de elaboração do plano, de atores sociais relevantes para a transformação social que se pretende operar (que leva do estado atual ao estado desejado, no período do plano).

Para atender ao primeiro requisito, definiu-se sempre o Modelo de Gestão e nesse, se tentou criar os espaços de diálogo e negociação antes referidos. Uma rápida avaliação da implementação de Modelos de Gestão propostos revela, no entanto, que alguns não foram plenamente implementados. Isso pode estar comprometendo o alcance dos objetivos propostos.

Por sua vez, como referido antes, uma das principais dificuldades das experiências aqui relatadas foi a realização de amplo processo de envolvimento de múltiplos atores sociais. A participação, abaixo do nível desejado, foi vista como uma das limitações dessas experiências, gerando um patrocínio restrito aos planos. A aplicação da concepção processualista encontrou limites importantes na prática do processo de planejamento, e essa é uma das lições que ficaram. O envio do plano ao Poder Legislativo pode dar maior sustentabilidade política ao processo de planejamento, no quadro do modelo de democracia representativa em que as experiências se desenvolveram.

Várias recomendações emergiriam dessa análise: detalhar as propostas para subespaços, localizar bem as ações, criar instâncias de participação em escalas menores (no caso presente a maioria dessas instâncias foram concebidas para ter como abrangência o território estadual). A prática recente tende a sinalizar que quanto mais se reduz a escala geográfica de aplicação do plano, mais se torna fácil combinar processo técnico e processo político. O inverso sendo também verdadeiro.

Uma outra lição que ficou é a de que os desdobramentos, as possibilidades, as abordagens para a participação são diferenciados, em função do contexto político local. Não há receitas nesse campo. Não há proposta única. A realidade local tende a ser um importante referencial, como se enfatizou antes.

3. Lições da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável

Como se viu anteriormente, o conceito, em si, de desenvolvimento sustentável está impregnado de grande complexidade (ver capítulo 2, item 1). Por isso mesmo, sua aplicação é estimulante.

Ao partir de uma visão holística, o uso do conceito requer uma abordagem sistêmica da realidade (vista como uma totalidade). Além do mais, a proposta de desenvolvimento sustentável parte de uma base ética e demanda, portanto, solidariedade social e necessidade de subordinação da dinâmica econômica aos interesses mais amplos (e não só os econômicos) da sociedade e às condições do meio ambiente. A concepção de desenvolvimento sustentável baseia-se na relação entre as restrições estruturais da organização do sistema socioeconômico e político e os limites de auto-organização e reprodução da natureza. Depende, portanto, da relação entre as condições e as características dos ecossistemas e o modelo de organização da sociedade e da economia, com suas bases estruturais, resultante, no final das contas, de escolhas políticas. No processo de planejamento do desenvolvimento sustentável, estimula-se que essas escolhas políticas se façam tendo em conta dois tipos centrais de solidariedade:

1. **solidariedade intergeração, indispensável para assegurar a sustentabilidade ambiental;**
2. **solidariedade intrageração, indispensável para assegurar a sustentabilidade social e política do processo de desenvolvimento.**

É possível colocar na prática esse conceito (que exige, por definição, uma perspectiva de longo prazo – expressa na demanda de solidariedade intergerações e um compromisso com o bem-estar da sociedade em seu conjunto – expresso na necessidade de solidariedade intrageração). É certo que não é fácil concretizar tal tipo de desenvolvimento, especialmente em sociedades comandadas pela lógica da valorização do capital, no qual tende a prevalecer o interesse individual sobre os interesses da sociedade, em seu conjunto, e a dominar o curto prazo, sobrepondo-se ao longo prazo. Mas a experiência mostrou que é possível montar mecanismos e instrumentos que enfrentem essas contradições e assegurem a possibilidade de se caminhar na busca da sustentabilidade. E que isso se constitui tarefa possível. Essa é uma das lições tiradas das experiências aqui relatadas e analisadas. E é tarefa estimulante.

A possibilidade de implementar um novo estilo de desenvolvimento (sustentável ambiental, social, econômica e politicamente) exigiu enfrentar, no processo de planejamento, a discussão de pelo menos três relações fundamentais:

- a) a relação entre o *econômico e o ambiental*;
- b) a relação entre *distribuição de renda e meio ambiente*;
- c) a relação entre *padrão tecnológico e equidade social* (ver os avanços obtidos no capítulo 2, item 2).

Considerando a força estrutural do modelo de desenvolvimento prevalecente, o desenvolvimento sustentável termina sendo objetivo a ser alcançado no médio e longo prazos. Planejar o desenvolvimento em bases sustentáveis passou a ser uma meta a ser alcançada no futuro, resultante da reorientação do estilo de desenvolvimento vigente, enfrentando e redefinindo a base estrutural de organização da econo-

mia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural: essa uma das lições que resultaram das experiências aqui tratadas.

A formulação e a adoção de políticas reguladoras (especialmente a política ambiental) foi um dos caminhos adotados nas experiências aqui relatadas e analisadas. A proposição de programas de educação ambiental (para melhorar a primeira relação), e de desenvolvimento tecnológico adequado (para obter, no futuro, um melhor resultado na terceira relação) foram também instrumentos propostos. Diferentemente de políticas setoriais, ou da proposição de iniciativas concretas (programas e projetos), as políticas reguladoras têm a capacidade de influir no conjunto de outras políticas e orientar, balizar ou restringir programas e projetos. São horizontalizantes, afetam as demais propostas e iniciativas a realizar.

Essa ação reguladora é viável porque, afinal, a realidade social não é produto apenas da aplicação das leis econômicas (e em especial das leis que comandam o capitalismo, modo de produção hegemônico nos dias atuais), mas também da força das vontades dos diversos membros de uma sociedade, expressa pelos seus agentes. A realidade resulta de construção proveniente, também, da luta social. E muitas das propostas dos planos e das estratégias aqui analisadas contaram com isso.

Uma dificuldade a enfrentar (e se isso não for feito constituirá, certamente, entrave ao alcance do objetivo de promover o desenvolvimento sustentável) é a de apresentar propostas concretas que alterem significativamente o *padrão de consumo* da sociedade (no caso, a nordestina), em especial o padrão de consumo de suas elites. Tratar essa questão em sociedades muito desiguais e com grande predominância de pobres (com níveis muito baixo de consumo), mas com uma pequena elite ultraconsumista, não se revelou tarefa fácil. E é preciso reconhecer que não se avançou muito nesse ponto. A lição que se tira, no entanto, é de que é fundamental abordar essa questão e apresentar propostas. Essas propostas requerem, necessariamente, a intervenção dos entes públicos (únicos que falam e podem agir em nome do conjunto e não apenas de partes dele). Redefinir padrões de consumo *requer ação pública, planejamento, visão de longo prazo e, em alguns casos, a adoção de mecanismos coercitivos* (ou punitivos). Se o consumo de recursos naturais é feito de forma predatória, não será difícil

legitimar, socialmente, exigências e sistemas de punição (expressos em leis, por exemplo) para alterar esse padrão de consumo. E já existem muitas leis que estimulam, antes de punir, um certo padrão de consumo ou um certo padrão de tratamento de resíduos do consumo, que terminam por ter amplo apoio da sociedade.

Uma das falhas das experiências aqui tratadas foi o pouco investimento que se fez para definir ações ou mecanismos que alterem o padrão consumista das elites ricas da sociedade nordestina. Não se teve, em nenhum dos estados, clareza de como atuar para mudar o perfil do consumo (que é influenciado não só pelo nível de renda e poder de compra das populações, mas também pela cultura, de um lado, e pelo *marketing*, de outro).

Ora, como se viu no capítulo 2, item 2 deste trabalho, uma mudança no padrão de consumo é um dos caminhos para se chegar ao desenvolvimento sustentável.

O próprio movimento ambientalista tem tido muito êxito em influir na definição de restrições aos processos produtivos geradores de impactos ambientais negativos, identificando, nesse sentido, mecanismos e instrumentos capazes de influir na modificação desses processos produtivos predadores da natureza, mas não tem obtido avanços similares na ação de alterar padrões de consumo. A principal lição que se tira, no entanto, é que se deve continuar a aprofundar a discussão e buscar metodologias capazes de dar conta desse desafio, no processo de planejamento do desenvolvimento sustentável. Na dimensão político institucional pode-se incluir mecanismos (em geral leis) capazes de reorientar padrões de consumo. E políticas educacionais ativas e bem orientadas podem obter, também, resultados significativos. Nesse caso, tem-se de investir na alteração de valores da sociedade. O conceito de desenvolvimento sustentável não é aplicável sem rediscutir valores (como o da solidariedade, do respeito às leis da natureza, entre outros). E a implementação de um processo de planejamento é um importante momento para discutir os valores dominantes nas sociedades e buscar alterar os que sejam incompatíveis com a sustentabilidade do desenvolvimento.

4. Lições da adoção de abordagem multidimensional

Lições importantes e aportes positivos das experiências aqui tratadas foram a validade e a riqueza de resultados derivados da *adoção da abordagem multidimensional*, sem a qual não será, certamente, possível dar conta da amplitude do conceito de desenvolvimento sustentável aplicado ao planejamento do futuro das sociedades.

Como se mostrou no capítulo 3, item 2, em cada experiência de planejamento vivenciada no Nordeste pelos consultores do IICA, pelas equipes técnicas e pelas sociedades estaduais, foram analisados e incorporados no processo decisório os fatores relativos às dimensões *ambiental, sociocultural, tecnológica, econômica e político-institucional*. Vale ressaltar que esteve sempre claro que cada dimensão foi trabalhada com suas características e dinâmicas próprias e suas teorias respectivas. Essa abordagem representou uma reformulação dos procedimentos e dos instrumentos técnicos e influenciou profundamente na organização do trabalho, remetendo à necessidade de um tratamento *multidisciplinar*.

O planejamento do desenvolvimento sustentável revelou-se, assim, um exercício de multidisciplinaridade, envolvendo técnicos e especialistas em diversas disciplinas, com suas teorias e metodologias específicas. Procurou-se sempre confrontar e cruzar as percepções, os métodos e as conclusões diversificadas, e confrontar os impactos das definições para as dimensões, calibrando as escolhas que otimizassem os resultados-sínteses.

É claro que esse não é um procedimento fácil, inclusive porque faz crescer as exigências institucionais e de recursos humanos para tratar com a complexidade e a multidisciplinaridade das relações do novo paradigma de desenvolvimento. Mas é possível afirmar que se obteve razoável êxito em todos os estados onde se viveram as experiências analisadas.

Um complicador é que cada uma das dimensões apresentam fenômenos e processos com ritmos de maturação e de mudança diferenciados no tempo. Como se destacou anteriormente, a busca de resultados econômicos de curto prazo pode gerar impactos sobre o meio ambiente que não obstante só devem evidenciar-se num prazo mais longo, devendo ser antecipados e estimados para orientar as decisões no

terreno econômico (é o caso do uso intensivo de um recurso natural, sem levar em conta seu tempo de reposição pela natureza, o que pode torná-lo indesejavelmente escasso, requerendo a adoção de uso mais racional ou menos intensivo no curto prazo). No sentido contrário, processos de alteração do meio ambiente natural, que maturam lentamente, podem ter implicações, no médio e longo prazos, sobre o desempenho da economia (o avanço do mar pode desvalorizar uma área turística litorânea e não é perceptível no curto prazo). Essa temporalidade diversa nos prazos de maturação e mudança dos fenômenos em cada dimensão deve ser rigorosamente interpretada no processo de análise e formulação de estratégias, de modo a instrumentalizar as decisões. A discussão das diversas dimensões, simultaneamente, em momentos de síntese foi o meio que se adotou para colocar em relevo tais descompassos e identificar soluções apropriadas.

Tecnicamente, foi um grande desafio o tratamento de relações múltiplas, com dimensões que têm suas próprias características e suas específicas disciplinas científicas. Tratar a realidade como uma totalidade, com suas múltiplas dimensões e de forma *multidisciplinar*, é uma tarefa bastante complexa, mas possível. Foi a lição que se aprendeu. E a adoção da *abordagem sistêmica* constituiu um recurso auxiliar de análise.

Por outro lado, o corte analítico *multidimensional* foi combinado com a adoção de um outro corte analítico que submeteu cada dimensão a um cruzamento com *duas abordagens* complementares: uma *abordagem temporal* e uma *abordagem espacial*. Os instrumentos usados no trabalho técnico estão apresentados, de forma resumida, em outra parte deste trabalho (capítulo 3, item 2 e capítulo 3, item 3).

Uma dificuldade metodológica importante tem a ver com o fato de que as estruturas organizacionais dos diversos níveis de governo se estruturam num corte "por setor" (indústria, agricultura, saúde, educação, transportes, etc.), o mesmo ocorrendo com representações da sociedade civil (Federações de Indústria, Comércio, Sindicatos de Trabalhadores na Agricultura, etc.). Organizar a discussão *por dimensão* implica romper com esse corte tradicional e estimular pessoas de diferentes setores a analisar e a propor nessa nova modalidade de abordagem da realidade. Nem sempre o trabalho foi fácil, mas os depoimentos obtidos durante e após as experiências foram estimulantes. Colocar

economistas de Secretarias de Indústria e empresários desse setor para dialogar com ambientalistas sobre possibilidades de considerar os impactos (positivos e negativos) de certas propostas para o meio ambiente, e vice-versa, para discutir o impacto de restrições ambientais para o desenvolvimento de certas atividades industriais levou, frequentemente, a resultados muito proveitosos.

A principal recomendação que se faz, após as experiências vivenciadas, é a de insistir no uso dessa abordagem mais totalizante, holística. Aperfeiçoar as técnicas e os instrumentos técnico-metodológicos que melhorem a abordagem multidimensional constituirá uma contribuição certamente importante. Para isso, em novas experiências *recomenda-se sempre a organização de "grupos de trabalho" para cada uma das dimensões aqui propostas.*

Recomenda-se, também, evitar subordinar ou diluir dimensões importantes, do ponto de vista do conceito central utilizado: o de desenvolvimento sustentável. Em algumas das experiências de planejamento vivenciadas recentemente na região Nordeste, como se viu antes, a simples atribuição do tratamento da dimensão tecnológica ao grupo que tratava da dimensão econômica trouxe perdas ao processo de planejamento. O diálogo entre as análises e as propostas de cada grupo (encarregados de ver e propor mudanças na realidade, a partir de uma dimensão), mesmo quando faz emergir conflitos, é muito salutar à construção das propostas de intervenção que integram o plano. Afinal, a realidade social é impregnada de conflitos, sendo melhor explicitá-los e tratá-los do que não percebê-los com clareza.

5. Lições da articulação de políticas reguladoras com programas e projetos

O planejamento de *trajetórias transformadoras* de realidades complexas envolveu, nas experiências analisadas, o tratamento de várias dimensões da realidade, com relações de intercâmbios e impactos cruzados diferenciados de acordo com as condições concretas de cada estado. Tratar com sistemas complexos é um dos desafios mais importantes do processo de planejamento do desenvolvimento sustentável.

Um dos aspectos importantes para o planejamento surge ao se identificar a necessidade de definir *políticas gerais* (de corte horizontal, uma vez que suas diretrizes e orientações devem influenciar todo o conjunto de ações transformadoras da realidade presente) e *compatibilizá-las*, de forma consistente, com o *conjunto de programas e projetos* que os diversos agentes sociais se dispõem a implementar para alcançar o cenário desejado no médio e longo prazos.

No princípio essa pareceu uma tarefa desafiante, dada a pouca tradição brasileira de operar, via Estado, mecanismos eficazes de regulação. A prática do Estado brasileiro, sobretudo na sua fase desenvolvimentista recente, foi mais de empreender, patrocinar, promover as mudanças, via ações realizadas pelos governos. Isso inibiu, de certa forma, a criação e a aplicação de sistemas de regulação. O ambiente fechado da ditadura, por sua vez, dificultava a prática de fazer do Estado o *locus* de negociação de conflitos de forma aberta e democrática. Mas tem-se avançado, nesse campo, no período mais recente. E as experiências do período pós-reabertura indicaram muitas das escolhas feitas nesse campo regulatório.

Essas políticas gerais foram tratadas em diversos planos como *políticas reguladoras*, entendidas como o *conjunto de diretrizes, prioridades e critérios sinalizadores das decisões e das ações públicas e privadas* que orientam as escolhas, de modo a assegurar determinados objetivos gerais. Estas políticas *perpassam todas as áreas e setores de intervenção*, introduzindo suas diretrizes nas iniciativas de desenvolvimento (concretizadas em programas e projetos).⁷ Nos diversos casos aqui apresentados, prevaleceu, como políticas reguladoras, as definidas para a dimensão *ambiental* e para a abordagem *espacial*, como se pode ver no capítulo IV, que apresenta, de forma sintética, o “produto” elaborado. Só no caso da Paraíba é que a questão do emprego ganhou tanta importância que foi também objeto de um conjunto de diretrizes gerais que devem influir na tomada de decisão e na imple-

⁷ A atividade de *regulação* do Estado tem tendido a ser enfatizada na contemporaneidade. O Estado que regula o mercado por outras vias, que na sua inserção direta na produção econômica tem tendido a ganhar espaço nos diversos países, especialmente naqueles onde a crise do Estado Desenvolvimentista é mais intensa. Daí a importância de “políticas reguladoras” que norteiam, orientam, impõem restrições ou definem estímulos às atividades dos diversos atores sociais.

mentação dos diversos programas e projetos a serem executados no horizonte do plano (2010). Nesse caso, a política de emprego transformou-se em política geral, também de corte horizontal.

Algumas posturas teórico-metodológicas adotadas nos trabalhos realizados nos estados em muito contribuíram para enfrentar esse desafio. A primeira, e talvez a mais importante, é a que considera o planejamento, antes de tudo, como um *processo político de decisões e negociação de atores* envolvidos com o objeto de trabalho. A segunda postura é a de entender que um plano é, antes de tudo, um *instrumento de negociação* (durante a fase de elaboração e depois) e de aglutinação política dos atores, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e dos compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento e conferem transparência às opções e decisões. O plano constitui, ao mesmo tempo, um referencial para articular as ações e uma base para negociações dos agentes públicos com envolvimento no objeto de planejamento.

Com essa visão foi possível definir as políticas reguladoras e propor mecanismos (em geral no Modelo de Gestão) que assegurem que suas diretrizes terão peso e serão consideradas pelos diversos agentes da sociedade ao implementarem seus projetos e desenvolverem suas ações.

No nível da etapa de concepção do plano, a questão das políticas regulatórias parece bem encaminhada, restando avaliar sua implementação ao longo do processo de planejamento. A *recomendação* principal, nesse caso, é a de aprofundar a identificação de mecanismos que assegurem, na prática e ao longo do processo de planejamento, a influência de políticas reguladoras, se os mecanismos e os instrumentos que foram pensados não se revelarem suficientemente eficazes.

6. Recomendações de ordem prática

As experiências aqui discutidas e sistematizadas propiciam recomendações de ordem prática que podem servir aos que necessitarem passar por processo semelhante, e que parecem criar condições para o sucesso das iniciativas de planejamento do desenvolvimento sustentável.

Entre as tarefas e as providências principais que se recomendam podem ser destacadas as seguintes:

1. escolher, com cuidado, o momento para realizar o lançamento do processo de planejamento, dada a importância do “momento político” pelo qual passa a sociedade na condução desse processo;
2. identificar os prováveis patrocinadores do processo de planejamento, pois sua ausência ou insuficiência pode comprometer sua sustentabilidade político-institucional;
3. iniciar o processo de planejamento com o treinamento das equipes técnicas a serem envolvidas, dando a esse momento o máximo de prioridade e ampliando-o, inclusive, para atingir o máximo de participantes a serem envolvidos nas diversas etapas do trabalho. É importante montar, previamente, um treinamento capaz de realizar a difusão da metodologia a ser usada ao longo de todo o processo de planejamento. Como o conceito de desenvolvimento sustentável é relativamente recente e como a visão do planejamento como processo técnico-político não é usual, o investimento no nivelamento conceitual-metodológico da equipe técnica é de importância fundamental para o sucesso, e evita perdas de tempo, no futuro;
4. definir e implementar uma estratégia de negociação e *marketing* político do processo de elaboração do plano (ou estratégia), dada a importância da participação e da mobilização da sociedade, como ficou aqui ressaltado. Tentar estimular a construção de alianças e bases de apoio (patrocínio) é tarefa inicial que, se não for priorizada, pode comprometer o sucesso futuro do processo de planejamento;
5. conferir atenção especial ao envolvimento de estruturas técnicas (em especial as voltadas para o planejamento) para assegurar a posterior e necessária capacidade de integração interinstitucional;
6. definir como passos preliminares os seguintes: montagem do patrocínio político; convencimento dos decisores da importância do processo que se inicia; montagem dos grupos de

- trabalho (um para cada dimensão, como se recomendou antes); treinamento das equipes técnicas direta e indiretamente envolvidas no processo; montagem de base de dados com informações atualizadas sobre a realidade objeto do planejamento; mobilização dos atores sociais para participarem do processo; criação de veículos e sistemática de comunicação rápida e ágil sobre o que se passa no processo de planejamento;
7. procurar, na fase analítica (diagnóstico), não dar nenhuma prioridade *a priori* a qualquer das dimensões. As prioridades devem começar a aparecer na definição do cenário desejado, na escolha das opções estratégicas e na definição de programas e projetos;
 8. procurar levantar fontes possíveis de financiamento para as ações a serem propostas no plano, constituindo uma base de informação especial a ser usada no momento preciso;
 9. elaborado o documento-plano, contendo as conclusões do processo nessa etapa, montar uma estratégia clara de negociação e acompanhamento, para que as prioridades da sociedade sejam, assim, realmente tratadas, o que credencia, gradualmente, o processo, e o descredencia quando não existe esse procedimento;
 10. submeter o documento-plano às instâncias formais da democracia representativa (Assembléias Estaduais, Câmaras de Vereadores) para que ganhe força institucional e amplie seu respaldo político. Quando isso ocorre, as propostas prioritárias tendem a ter essa prioridade assegurada em orçamentos plurianuais e anuais e programas de governo.

7. Lição-síntese: a importância de reinventar o planejamento

No caso brasileiro, o último plano de desenvolvimento com uma proposta clara de condução das ações prioritárias do governo federal foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Esse plano norteou as políticas públicas implementadas pelo governo Geisel e os destinos do país em meio aos dois “choques” do petróleo, ou seja, na

maior parte dos anos 1970. O endividamento do setor público, feito para financiar um ousado programa de investimentos incluído nesse plano e que foi capaz de fazer a economia do país crescer a taxas elevadas (cerca de 7% ao ano) em meio à crise mundial, foi a causa imediata da crise dos anos 1980. O “choque dos juros”, provocado pela política macroeconômica dos EUA no início dos anos 1980, bateu de frente nas contas públicas do Brasil (e de outros países), e uma intensa crise fiscal, de cunho eminentemente financeiro, estabeleceu-se desde então, restringindo o poder de atuação do Estado na condução dos rumos do desenvolvimento do país.

Também ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990, a hiperinflação era uma tendência nítida, definindo a hegemonia do “curto prazo” e dos sucessivos “Programas de Estabilização” e condicionando a crise prolongada do planejamento de médio e longo prazo. As estruturas técnicas de planejamento governamental do país (nos diversos níveis) entram, também, em crise. O planejamento regional (feito em escala macrorregional) encontra-se também em crise, como se viu no capítulo 1.

No ambiente atual ainda prevalece esse quadro. Não existem planos nacionais de médio prazo, sequer políticas setoriais claras (industrial, agrícola, etc.). Os governos estaduais, na sua maioria, partiram para o pragmatismo e engalfinham-se numa “guerra fiscal” fratricida. Esse é o contexto dominante.

No entanto, experiências novas de planejamento começam a emergir em nível local, sub-regional e estadual. E essas novas experiências, que parecem sinalizar para o renascimento do planejamento no país (gestado agora de baixo para cima), têm sido portadoras de novidades importantes:

1. baseiam-se, em geral, numa nova concepção de desenvolvimento (o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento sustentável);
2. buscam implementar o planejamento como processo, a um só tempo técnico e político, como se fez nas experiências aqui relatadas e analisadas;
3. orientam-se por novos papéis dos atores sociais e do estado e novas relações entre eles;

4. concedem, em geral, grande importância à montagem de mecanismos de participação da sociedade para e com quem se planeja;
5. montam Modelos de Gestão destinados a assegurar o tratamento do planejamento como processo e não como mero instante de elaboração de um livro-plano.

Essas experiências mostram que na era da globalização, da hegemonia do pensamento neoliberal e da descentralização das políticas públicas há espaço para que as sociedades definam seu rumo estratégico e se organizem para influir na construção do futuro que desejam, ou seja, para que planejem seu desenvolvimento.

Donde a lição-síntese dessa experiência: vale a pena reinventar o planejamento e buscar construir um desenvolvimento sustentável. E o desenvolvimento sustentável demanda um tipo novo de planejamento. As experiências aqui relatadas podem ter contribuído para essa nova direção. Se o aporte dessas experiências servir aos que vão insistir nessa construção, teremos cumprido nosso objetivo.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. "O progresso social do Nordeste: um balanço de quase meio século". *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB, v. 28, nº 4, 1977.
- ALVES, Edgard Luiz G. e LIMA, Mozart de Abreu. "Crise e planejamento estratégico-situacional". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 5 nº 4, out./dez., 1991.
- AMARAL FILHO, J. "Ajustes no estado e crescimento recente no Ceará: o Papel dos jovens empresários." *Economia e Empresa*. São Paulo: Universidade Mackenzie, v.4, nº 1, pp.63-80, 1997.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. "Nordeste, Nordestes, que Nordeste?". In: AFFONSO, Rui Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil – desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP-UNESP, 1995.
- BOISIER, Sérgio. *El difícil arte de hacer región – las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos)*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1992.
- _____. *El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno*. Santiago, 1995(mimeo.).
- _____. "La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización". *A política regional na era da globalização*. São Paulo: IPEA- Fundação Konrad Adenauer, 1996 (Col. Debate).
- BRAGA, E. M. F; LIMA, M. C. N. de e BARREIRA, M. S. C. "Fases e disfarces do modelo de desenvolvimento sustentável". In: SOARES, José Arlindo (org.). *O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro*. Recife/Brasília: Centro Josué de Castro/Paralelo 15, 1998.

BRUESEKE, Franz Josif. A economia da sustentabilidade: princípios, desafios, aplicações. Recife: FUNDAJ, 1995 (*paper* apresentado em *workshop* organizado pela Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ).

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável*. Recife: IICA, 1995 (mimeo.). Publicado pelo IICA como *Desarrollo sostenible – metodología de planeamiento (Experiências del Nordeste de Brasil)*. San José da Costa Rica: BMZ/GTZ-IICA, 1997a.

_____. *Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco*. Recife: SEPLAN/PR-IICA, mar. 1994 (versão final, mimeo.).

_____. *Planejamento do desenvolvimento sustentável – problemas teóricos e técnicos de uma nova abordagem do planejamento*. Recife: ICID, 1991 (*paper* apresentado no Seminário do ICID, mimeo.).

_____. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável – material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. Recife: INCRA-IICA, 1997b (publicado em livro pelo MEPF/INCRA-IICA).

_____; SOUSA, Ester Maria Aguiar. *Pobreza e meio ambiente no Brasil, (El caso de Brasil) in Pobreza y Medio Ambiente en América Latina* (coordenado por Ernst R. Hajek, CIEDLA/Konrad Adenauer Stiftung).

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. “A questão agrária. Crise de poder e reforma de base”. *História geral da civilização brasileira*. Tomo III. São Paulo: Difel, 1981.

CARMINO, V. Ronnic e MÜLLER, Sabine. *Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales; bases para establecer indicadores*. San José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura – Proyecto IICA-GTZ, 1993 (Série Documentos de Programas/IICA, nº 38).

- CARVALHO, Inaiá de. *O Nordeste e o regime autoritário – discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: Hucitec – SUDENE, 1987.
- CARVALHO, José Otamar de. *Políticas de desenvolvimento e modelo de gestão – avaliação dos programas de desenvolvimento regional*. Projeto Áridas, GT VI. Brasília: SEPLAN-PR –IICA, 1994 (versão preliminar).
- _____. *A economia política do Nordeste; secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Transformación productiva con equidad – la tarea prioritária del desarrollo de America Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- CMMDA – Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. *Nuestro futuro comum – Relatório Brundtland*. Nova York: Nações Unidas, 1987.
- CONDEPE. *PERNAMBUCO 2010 – estratégia de desenvolvimento sustentável de Pernambuco*. Recife: CONDEPE, 1996.
- _____. *Plano de desenvolvimento sustentável do Sertão de Pernambuco*. Recife: CONDEPE, 1997.
- DALY, Herman E. “Operational principles for sustainable development”. In *Earth Athics-Summer*, 1991.
- FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- _____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- GODET, Michel. *Prospective et planification stratégique*. Paris: CPE, 1984.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. VICE-GOVERNADORIA e SEPLANTEC. *Projeto Sertão Forte; programa de desenvolvimento sustentável do semi-árido baiano*. Salvador: SEPLANTEC, ago. 1995 (xerox).

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Plano de desenvolvimento sustentável (1995-1998)*. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA – SEPLAN. *Plano de desenvolvimento sustentável – 1996-2010*. João Pessoa: IICA-SEPLAN-PB, 1997.

_____. *Programa de valorização agroindustrial do Vale do Piranhas: Agropolo do Piranhas*. João Pessoa: IICA-SEPLAN-PB, 1997 (mimeo.).

_____. *Programa de reestruturação econômica e social do Agreste-Brejo da Paraíba*. João Pessoa: IICA-SEPLAN-PB, 1997 (mimeo.).

_____. *Projeto de reestruturação e fortalecimento da pequena produção de alimentos da Região Agreste-Brejo*. João Pessoa: IICA-SEPLAN-PB, 1997.

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª ed. Recife: SUDENE, 1967 (a primeira edição, publicada pela Imprensa Oficial da União, é de 1959).

GTZ – Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit. *Seminário de Planejamento de Projeto (SPP): Método ZOPP*. GTZ, s/d (mimeo.).

HIRSHMAN, Albert O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

IANNI, Octávio. “As ligas camponesas e a criação da SUDENE”. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ICID. *Declaração de Fortaleza*. Fortaleza: Governo do Ceará – Fundação Esquel-FIEC-BNB, 1992.

- ICID. "Declaration of Fortaleza" In: RIBOT, Jesse C.; MAGALHÃES, Antonio R. e PANAGIDES, Stahis. *Climate variability, climate change and social vulnerability in the semi-arid tropics*. Nova York: Cambridge University Press, 1995.
- IICA. *Proyecto ARIDAS – una estrategia de desarrollo sostenible para el Nordeste de Brasil*. San José da Costa Rica: IICA-BMZ/GTZ, 1997 (publicação em espanhol do Relatório do Grupo VI do Projeto Áridas, intitulado *Desenvolvimento sustentável – conceito, metodologia de planejamento e modelo de gestão*, Relatório Técnico do Grupo de Trabalho – Bloco conceitual-metodológico. Brasília: SEPLAN-PR, dez. 1994).
- INGELSTAM, Lars. "La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología". *Revista de la CEPAL*, Santiago do Chile, nº 31, 1987.
- LIMA, Policarpo. "Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas". *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC, 1993.
- _____ ; KATZ, Fred. "Inovações tecnológicas e desenvolvimento na periferia: estudos de casos no Nordeste brasileiro". *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*. Recife: CONDEPE, v. 14, nº 1-2, 1993.
- MACROPLAN. *Introdução à administração estratégica*. Rio de Janeiro: FINEP, 1992.
- MAGALHÃES, Antonio Rocha. "Understanding the implications of global warming in developing regions: the case of Northeast Brazil". In: Jurgen, Schmandt e Clarkson, Judith. (orgs.). *The regions and global warming: impacts and response strategies*. Nova York: Oxford University Press, 1992.
- MAGALHÃES, Antonio Rocha; BEZERRA NETO, Eduardo; PANAGIDES, Stahis S. *Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*. Documento Básico. Brasília: SEPLAN-PR, mai. 1994.

- MAGALHÃES, Antonio Rocha. "Um estudo de desenvolvimento sustentável do Nordeste Semi-Árido". In: CAVALCANTI, Clovis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. Brasília: Cortez Editora-Fundação Joaquim Nabuco, 1995.
- MAGALHÃES, Antonio Rocha; ABREU VALE, José Rosa; BEZERRA PEIXOTO, Antonio e FRANCO RAMOS, Antonio de Pádua. "Organização governamental para responder a impactos de variações climáticas. A experiência da seca no Nordeste do Brasil". In: MAGALHÃES, Antonio Rocha e BEZERRA NETO, Eduardo (eds.). *Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil*. Fortaleza: Governo do Ceará-ONU-PNUMA, 1991.
- de MATTOS, Carlos. "Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina". *Estado e planejamento: sonhos e realidade*. Brasília: IPEA/CENDEC, 1988.
- MATUS, Carlos. *Adeus, senhor Presidente – planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora, 1989.
- _____. *El líder sin Estado Mayor* (material didático do II Curso Internacional de Alta Dirección). Caracas, 1989 (mimeo.).
- _____. *El PES en la práctica* (material didático do Curso Governo e Planejamento). Brasília: IPEA/CENDEC, nov. 1993 (mimeo.).
- _____. *Guia teórico* (material didático do Curso Governo e Planejamento). Brasília: IPEA/CENDEC, nov. 1993 (mimeo.).
- _____. *Análise estratégica* (material didático do Curso Governo e Planejamento). Brasília: IPEA/CENDEC, nov. 1993 (mimeo.).
- MEADOWS, Dennis L. *et alii*. *Los limites del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.
- MINK, Stephen. "Poverty and the environment". *Finance & Development*. Washington D.C.: BIRD, v. 30, nº 4, dec. 1993.

- MOREIRA, Raimundo. *Una política de industrialización. El Nordeste brasileño*. Buenos Aires: Ediciones SIAP-Planteos, 1967.
- MORIN, Edgar. *O paradigma perdido – a natureza humana*. 3ª ed. Lisboa: Publicações Europa-América/Biblioteca Universitária.
- ODUM, Howard T. *Ambiente, energia y sociedad*. Barcelona: Editorial Blume, 1980.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1977.
- PAGE, Joseph. *A revolução que nunca houve – O Nordeste do Brasil 1955-1956*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1972.
- PIMES-UFPE. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife: SUDENE, 1984 (4 volumes).
- PORTO, Cláudio Américo; SOUZA, Nelmar Medeiros e BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1991.
- PROJETO Áridas. “Nordeste – uma estratégia de desenvolvimento sustentável – Projeto ÁRIDAS”. Brasília: MPO, 1995 (publicado em inglês: *A strategy for sustainable development in Brazil's Northeast – Projeto Áridas*, MPO, Brasília, 1995).
- PROJETO Áridas – BAHIA. *Projeto ÁRIDAS; marco de referência para o Estado da Bahia*. Salvador: SEPLANTEC/CAR, 1994.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. “A modernização em nova perspectiva – em busca do modelo de possibilidades”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jan./mar. 1983.
- REBOUÇAS, Osmundo *et alii*. *Gestão compartilhada – o pacto do Ceará*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1995.
- ROSENBERG, Norman J. e CROSSON, Pierre R. “Understanding regional scale impacts of climate change and climate variability: application to a region in North America with climates ranging

from semi-arid to humid". *Anais da ICID*, v. 2. Fortaleza: Fundação Esquel-BNB, 1993.

ROSENBERG, Norman J.; CROSSON, Pierre R. *Processes for identifying regional influences of and responses to increasing atmospheric CO₂ and climate change – the MINK Project. An Overview*. Washington: United States Department of Energy, 1991.

ROSENBERG, Norman; MAGALHÃES, Antonio R.; MORRISETTE, Peter; PANAGIDES, Stahis S. e SCHMANDT, Juergen. "Climate variability and sustainable development in Brazil's Semi-Arid Northeast: ARIDAS". (Research proposal submitted to the Tinker Foundation by: Resources for the Future – RFF, The Esquel Group Foundation, Houston Advanced Research Center – HARC). Houston (USA), February 27, 1992.

SACHS, Ignacy. "Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir – o caso do Brasil". *Revista de Economia Política*. São Paulo: Editora Brasiliense, v. 10, nº 1, jan./mar. 1990.

_____. *Ecodesenvolvimento – crescer sem destruir*. São Paulo: Editora Vértice, 1986.

_____. *Stratégies de l'Écodéveloppement*. Paris: Éditions Économie et Humanisme – Les Éditions Ouvrières, 1980.

SEPLAN-PR – Projeto Áridas. "Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável". Brasília, dez. 1994 (versão preliminar).

SEPLAN-RN/IDEC. *Plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte*. Natal: SEPLAN-RN/IDEC, 1996 (mimeo.).

SEPLANTEC – GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. *Plano de desenvolvimento sustentável da Bahia*. Salvador: SEPLANTEC, ago. 1995 (mimeo.).

SEPÚLVEDA, Sérgio. *Desarrollo sostenible – metodología para el diagnóstico microrregional*. San José da Costa Rica: IICA, 1996.

- SOUSA, Ester Maria Aguiar de. *Desenvolvimento sustentável – um marco conceitual para o ÁRIDAS*. Recife, 1994 (mimeo.).
- TORRES, Santiago. “La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: aspectos operacionais”. In: SUNKEL, Oswaldo e GLIGO, N. (orgs.). *Estilos de desarrollo y meio ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.
- UTRIA, Rubén D. “La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo: una posible guía metodológica”. In: SUNKEL, Oswaldo; GLIGO, N. (orgs.). *Estilos de desarrollo y meio ambiente en América Latina*. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.
- VARELA, Carmen Augusta. *Pobreza e desenvolvimento sustentável*. Workshop sobre Economia da Sustentabilidade – Princípios, Desafios e Aplicações. Recife, 1994 (mimeo.).



