

CONSTRUINDO O PODER LOCAL*

Carlos Júlio JARA**

RESUMO: O autor discute novos paradigmas acerca do desenvolvimento local sustentável, baseado na concepção de que a gestão pública é também responsabilidade dos atores locais e que a descentralização das políticas, enquanto forma de redistribuição do poder, constitui-se num mecanismo de inclusão social e participação comunitárias, geradora de uma nova cultura política até então marcada pelo clientelismo. Partindo da crítica às formas tradicionais do poder local, contrapõe um modelo de desenvolvimento local sustentável, que envolve a formação de um novo poder e institucionalidade e de uma nova cultura centrada na solidariedade como instrumento de libertação e de articulação de energias sociais e políticas fragmentadas, partindo da informação. Este contexto supõe a superação das práticas autoritárias, dos relacionamentos que determinam uma cidadania passiva, transformando o desenvolvimento local sustentável num instrumento de democratização e transformação, pelo qual a sociedade se organiza, se capacita, se informa, ou seja, se empodera e constrói seu próprio futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Poder local, distribuição de poder, desenvolvimento sustentável, participação política, cultura política.

A vida de um intelectual comprometido é uma luta permanente, e a idéia de que é um lutador, perseguindo sonhos, lhe proporciona meios para dominar suas emoções. A noção de um homem em estado de luta contém quatro conceitos: Primeiro, ele deve Ter o senso do respeito. Segundo, deve Ter medo. Terceiro, deve Ter clareza. Finalmente, deve estar seguro de si.

* Trabalho elaborado em apoio às tarefas de capacitação dos técnicos envolvidos nos programas de luta contra a pobreza rural e desenvolvimento local.

** Especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Professor de Sociologia, Economia Agrária e Modelos de Desenvolvimento da Universidade Católica de Quito-Ecuador.

O CONTEXTO

Observa-se, atualmente, um movimento de mudança no estilo de governo e nas relações de poder, passando de uma forma centralizada de gerenciar as questões públicas, com maior ou menor grau de autoritarismo, para uma forma descentralizada de administrar recursos, distribuir responsabilidades públicas, tomar decisões, definir políticas e planejar atividades, com maior ou menor grau de participação social. Este movimento descentralizador refere-se a uma totalidade composta de múltiplas dimensões. Tem a ver com questões políticas, administrativas, territoriais, ambientais, sócio-econômicas e, neste momento de globalização capitalista, com questões de informação e processo de planejamento. Refere-se também a temas funcionais e institucionais, bem como a processos de redistribuição das competências nos diversos espaços territoriais (nacional, regional, estadual e municipal). Entretanto, os argumentos que seguem abordam principalmente a dimensão política da descentralização, procurando entender o problema da produção de poder ou *empowerment*, como elemento fundamental do desenvolvimento sustentável.

Não há futuro sustentável possível exceto na medida em que o povo possa romper com os relacionamentos de subalternidade. Esse rompimento depende tanto das transformações pessoais promovidas pela educação, quanto de uma abertura política que permita a participação e estimule a criatividade do povo. Quando as instituições sociais e as próprias formas de vida incitam a criatividade, existem mais possibilidades para o florescimento de novas lideranças. A luta pelo destino das futuras gerações passa, necessariamente, pela redistribuição do poder político, ou seja, pelo estabelecimento de espaços de diálogo, negociação e participação.

Se a centralização traduz uma situação de acumulação de poderes de decisão nas mãos da autoridade central, a descentralização consiste, não apenas na transferência de competências para agentes e agências locais, como também no reconhecimento formal das suas capacidades para tomar decisões, e principalmente, na real possibilidade de distribui-

ção do poder acumulado. O que os grupos populares vêm reclamando não é apenas uma difusa desconcentração funcional do poder, nem um novo tipo de descentralização autoritária operando a nível local, e sim o direito de expressar interesses e demandas, de demonstrar a capacidade de decisão sobre assuntos estratégicos, bem como de participar na gestão dos processos de desenvolvimento. E isto significa uma crescente capacidade das comunidades e organizações para tomar, por si só e de forma consciente, as decisões que se referem a escolha de uma determinada forma de vida, bem como uma **energia social** que influencie e movimente os valores sociais que dominam a esfera decisória. As decisões sempre revelam os valores a partir dos quais os homens organizam e reorganizam suas relações sociais. Quase toda decisão social de mudança coletiva compromete o destino da sociedade em seu conjunto e, por conseguinte, tem impacto histórico.

Impulsionado pelos megaprocessos de mundialização e concretização do capital e, por conseguinte, partindo de uma racionalidade competitiva determinada pelo mercado, o padrão de desenvolvimento de Pernambuco continua obcecado em fortalecer e dinamizar o crescimento qualitativo. Quando avaliado sob critérios de desenvolvimento humano e sustentável, este padrão apresenta resultados decepcionantes. Quando se observam, em Pernambuco, as múltiplas vulnerabilidades sociais e ambientais, e todas as patologias decorrentes da exclusão e da pobreza, percebe-se que o modelo de crescimento, do ponto de vista dos grandes segmentos populacionais, está privando de sentido toda a vida. Este injusto cenário de elevação das desigualdades de renda, desemprego e persistente insatisfação das necessidades básicas, não se configurou espontaneamente, nem traduz uma realidade que não aceita transformações. O futuro de Pernambuco, em grande parte, não será o que determinam as tendências globais, mas o que os pernambucanos farão para mudar esse padrão de desenvolvimento, procurando estabelecer e manter as bases ambientais, materiais e espirituais da sustentabilidade. A construção do futuro depende dos pernambucanos como sujeitos históricos com capa-

cidade para propor um desenvolvimento alternativo. **O próximo século ou será sustentável, ou simplesmente não será.**

A percepção geral, haja vista as crescentes vulnerabilidades decorrentes do supracitado modelo, é de que os processos em curso estão grávidos de riscos e tendências destrutivas. Muitas destas tendências decorrem, principalmente, da desigual estrutura de distribuição de renda, exageradamente concentrada nos segmentos superiores da população. A “midiaocracia” global formadora da opinião pública, por exemplo, nos apresenta em cada telejornal, a imagem de uma crescente violência social, que já ultrapassa os limites da tolerância e da governabilidade. Condicionada por esta imagem, a heterogênea sociedade pernambucana vai ficando cada vez mais polarizada entre a massa de famintos, desempregados, desesperados e ressentidos, e o pequeno grupo dos incluídos consumistas, que vivem assustados e afastados dos excluídos. Esta polaridade deriva de estruturas sociais, econômicas, ideológicas e políticas e não apenas de limitações legais e segurança policial.

É preciso transformar esta situação e a imagem decorrente dela. É urgente desafiar os esquemas caducos e estéreis de desenvolvimento local decorrentes dos paradigmas mecanicistas tradicionais. O processo de construção da equidade social não pode ficar atrelado apenas ao crescimento econômico, nem pode ser interpretado como subproduto da globalização. A busca do sentido sustentável para a vida social deve ser considerada como imperativo ético, deve ser a principal finalidade da gestão pública e da prática política, o objetivo central de toda comunidade. A mudança no padrão e rumo do desenvolvimento, não é porém questão de novos empréstimos, ou de grandes investimentos em projetos estruturadores, nem de programas compensatórios de combate à pobreza rural e urbana. É principalmente uma questão de visão de futuro e mudança na consciência da classe política e dos cidadãos pernambucanos.

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Enfoques alternativos de desenvolvimento propõem a idéia de um desenvolvimento mais justo, realista e sustentável, organizado e planejado a nível do espaço local, seja microrregional, municipal ou comunitário, acompanhando a tendência global que impulsiona os processos de descentralização político-administrativa. Em grande parte, esta perspectiva de desenvolvimento localizado em ambientes sócio-geográficos pequenos ou microespaciais, decorrente do crescente desencanto com os frutos do modelo centralista de desenvolvimento quantitativo, ou seja, da quase patética avaliação macrossocial dos planos e estratégias nacionais e regionais de crescimento econômico. O bolo cresceu e continua crescendo, mas não se distribui adequadamente por toda a sociedade e extensão territorial, sacrificando as maiorias populacionais em função de minorias. Esta idéia de desenvolvimento local sustentável, surge também do fracasso geral das ações públicas assistencialistas ou do precário desempenho dos programas antipobreza. Ao invés do paliativo da ação compensatória, deveria ser identificada uma proposta de desenvolvimento mais endógeno, mais autogestionária e sustentada para cada sociedade local.

A perspectiva de desenvolvimento local, além do mais, surge como resposta do movimento social ao aprofundamento da globalização dos circuitos produtivos, comerciais e financeiros. No presente, quando os grandes conglomerados que concentram o poder econômico em nível mundial, tendem a construir seus próprios espaços econômicos, dividindo o planeta em regiões relativamente homogêneas, o desenvolvimento local aparece como um elemento de eficiência econômica e equilíbrio ambiental, no sentido de que os espaços microrregionais possam produzir de forma sustentável, na plenitude de suas potencialidades. O processo de globalização com regionalização, que promove estratégias de desenvolvimento baseadas na abertura de mercados e integração de processos produtivos, tende a se alimentar do potencial local, sempre que exista perspectiva de rentabilidade. Existe o pressuposto de que só no ambiente local ou dentro do espaço microrregional, as relações oportuna-

des/dificuldades, desafios/capacidades, custo/efetividade, investimento/distribuição, crescimento/benefício social, democratização/libertação sócio-econômica, podem mexer de forma positiva com o processo de globalização.

Nos múltiplos cenários microrregionais e municipais, as possibilidades para se articular os mercados globais, demonstram uma grande diversidade de situações. Enquanto em alguns deles pode-se identificar recursos estratégicos para o crescimento econômico sustentado, em outros a principal característica é a pobreza de recursos e capacidades. Por isso, para processar esta heterogeneidade, surge uma estratégia de intervenção pública fundamentada no tratamento localizado das potencialidades e problemas sócio-econômicos, culturais e ambientais. O **desenvolvimento local sustentável** coloca-se como uma proposta dialética entre uma forma de desenvolvimento regional centralizado, quantitativo e predatório, e uma abordagem assistencialista e compensatória de desenvolvimento comunitário, procurando construir futuros de forma descentralizada e sustentável, bem como criando condições e capacidades nos espaços sociais menores ou celulares, onde a sociedade ainda é sociedade, para que os atores sociais e institucionais locais possam protagonizar a construção de seu próprio destino.

A premissa básica é que no âmbito da globalização, abertura de mercados, integração mundial dos circuitos produtivos e comerciais, desregulamentação, enxugamento do Estado, privatização e persistente redução dos padrões sociais de bem-estar, o **desenvolvimento local sustentável** possa ser alternativa para mudar o rumo dos processos de desenvolvimento. Operando a nível local, é ainda possível encontrar alternativas para os rumos desenvolvimentistas definidos pelas tendências globais, descobrindo novas formas de desenvolvimento para enfrentar a desigualdade e promover a sustentabilidade. Através da educação e da informação, é possível semear na mente e no espírito coletivo das comunidades, uma consciência mais esclarecida, bem como um sentimento de

“torcida” dirigido à mudança nos relacionamentos entre atores e classes sociais e entre a sociedade e a natureza.

A nível local é ainda possível definir como queremos viver em conjunto. Quanto mais pobre e dependente for a economia local, maior a opressão das comunidades, quanto mais profundas as disparidades urbano-rurais e interregionais, tanto maior deve ser o desafio dos atores sociais e, principalmente, dos governos locais, para formular propostas endógenas de desenvolvimento. Infelizmente, nestes espaços municipais é muito difícil ou quase impossível, a construção de um esquema de desenvolvimento de “primeiro mundo”, apesar dos estímulos consumistas lançados pela “midiacracia” global. Na grande maioria dos municípios marginalizados, simplesmente não existe o tipo de recursos, as condições econômicas, os meios tecnológicos e informacionais, as vantagens competitivas, nem as articulações políticas para se integrar dinamicamente aos fluxos globais. Só existe pobreza acompanhada da ansiedade de consumo sistematicamente internalizada pela publicidade. Isto gera um estado de permanente insatisfação na sociedade local, que faz com que o poder tradicional grite pela abertura de mercados.

O Nordeste brasileiro conhece o enfoque de desenvolvimento local desde a década dos anos 70. Basta lembrar a magnitude e o desempenho do programa de combate à pobreza rural identificado como POLO-NORDESTE, voltado para beneficiar os pequenos produtores rurais através de várias dezenas de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), para tomar consciência dos antecedentes jurássicos da abordagem local. Na década dos 80, após um esforço de avaliação das políticas regionais de desenvolvimento, foi formulada uma estratégia de desenvolvimento rural localizado para pequenos produtores baseada num esquema integrado com um pequeno número de componentes, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP). Mesmo antes do PAPP, outras intervenções foram criadas pelo Governo Federal para o Nordeste: o **Programa Padre Cícero**, destinado a financiar infra-estrutura para recursos hídricos, o **Programa São Vicente**, o **Projeto Sertanejo**, destinados a apoi-

ar projetos comunitários. O PAPP foi reformulado em 1993, propondo uma estratégia descentralizada de desenvolvimento local baseada na comunidade rural e nos municípios.

O que é realmente novo na proposta de desenvolvimento local não é o grau de abrangência espacial da intervenção pública, ou seja, o nível sócio-geográfico de tratamento dos problemas e variáveis, mas principalmente, a forma localizada de organizar e gerenciar os processos de desenvolvimento. Esta abordagem vem também como consequência das demandas e pressões comunitárias e municipais. Trata-se, por exemplo, de descentralizar a gestão dos programas de desenvolvimento comunitário fazendo com que os microprojetos sejam identificados, selecionados, solicitados, planejados, executados, fiscalizados e controlados pelas próprias comunidades. Em teoria, além de estimular movimentos municipalistas, trata-se de gerar atividade econômica local e melhorar as condições de vida e trabalho, criando capacidades financeiras, técnicas e administrativas a nível local, bem como dotando as comunidades e organizações, de conhecimentos e habilidades, para que de forma mais independente possam resolver seus próprios problemas. Entretanto, na prática, no cotidiano das intervenções, os relacionamentos que modelam o desenvolvimento local não apresentam mudanças significativas. Sem dúvida, a vida social comunitária melhorou após a participação no PAPP.

Contudo, a investigação empreendida sugere que o grau de participação de algumas comunidades é ainda muito baixo, o que faz com que as Unidades Técnicas não incorporem, na formulação e no acompanhamento dos projetos implementados as especificidades e necessidades de cada uma daquelas comunidades. Além de conduzir à instalação de projetos inadequados do ponto de vista técnico e operacional, a fragilidade do processo de participação daquelas comunidades também abre espaços para a atuação de agentes intermediários, os quais, dada a inexistência de controle, buscam fazer valer seus interesses privados – políticos e financeiros – através da implementação de projetos do PAPP... (IICA/SUDENE, 1996).

Para exemplificar o caráter insustentável da proposta convencional de desenvolvimento local é preciso mergulhar um pouco nas ações comunitárias financiadas pelo PAPP **reformulado**. Como sabemos, grande

parte dos pequenos produtores nordestinos vivem numa situação de pobreza e marginalidade sócio-política. Além das debilidades econômicas decorrentes da qualidade e quantidade da terra, nível tecnológico, falta de acesso a recursos de investimento e baixo nível de gestão empresarial, esta forma miserável de existência social produz e reproduz uma cultura de insegurança e precariedade. Por conseguinte, satisfazer necessidades básicas, assegurar a sobrevivência e desenvolver condições mínimas de auto-suficiência, surgem como objetivos prioritários da vida comunitária rural. A penúria, o desamparo, o isolamento, a discriminação, a exclusão e a escassez generalizada de recursos e informação, levam os pequenos produtores a reivindicar um conjunto de demandas dirigidas de forma prioritária à reprodução da vida cultural e social. Desvalido, o pequeno agricultor “descobre” cada dia, que a sociedade local é construída e ordenada de tal maneira, que toda ajuda externa permite diminuir seu sentimento de impotência. Cada dia, as comunidades rurais são submetidas a um complexo de favores paternalistas provenientes de atores externos e do ambiente político-institucional. Através das múltiplas experiências paternalistas elas vão ficando coletivamente hipnotizadas, culturalmente programadas e fragmentadas. Sem capacidade de influir nas decisões, o assistencialismo se consolida como o único modo de interação com o poder local. Esta situação é a matéria-prima do PAPP reformulado.

Sem dispositivos que promovam o empoderamento (*empowerment*) das organizações comunitárias, sem mecanismos que democratizem a informação e permitam a integração dos atores subalternos numa perspectiva de transformação mais ampla, as estratégias localizadas de apoio comunitário, conhecidas como programas antipobreza, realmente não mudam os relacionamentos de subalternidade, nem permitem o resgate da cidadania. Ao contrário, do ponto de vista sócio-político, estes programas geralmente levam à reprodução da dependência, fortalecendo relações clientelistas particulares entre as associações comunitárias e os aparelhos burocráticos. No cenário local desta comédia desenvolvimentista hoje atuam como intermediários e roteiristas vários atores institucionais, tanto do setor público quanto da sociedade civil organizada, cri-

ando ainda relacionamentos de co-responsabilidade. Via de regra, cada associação comunitária elabora sua proposta de apoio financeiro de forma individual e define sua estratégia de negociação até chegar a convenir o correspondente projeto. Assim, fica encapsulada nas pequenas fronteiras do imaginário microsocial, sem capacidade para potencializar seus sistemas culturais de energia interna, através da integração intercomunitária. A visão conjunta dos problemas estruturais, dificuldades e potencialidades desaparece. Cada comunidade beneficiária fica acreditando que está participando, lutando e conquistando reivindicações quando, em nome do combate à pobreza, constrói seu isolamento ao mesmo tempo que acumula alguns benefícios. Grande parte do financiamento destinado ao desenvolvimento local comunitário é aplicado mais em pequenas obras físicas, como ações de impacto político, do que à modernização da institucionalidade local, a mudança do associativismo burocrático e organização das comunidades. Às vezes, forçadas pela pobreza, as comunidades se engajam em lutas internas que impedem gerar sinergia, não conseguem enxergar que é necessário complementar uns aos outros para articular o campo político e construir poder local.

O que realmente acontece na estratégia de apoio comunitário é um processo de desintegração fragmentada e verticalizada das comunidades locais, que ficam articuladas ao esquema antipobreza de forma individual. Quando os políticos atuam como intermediários, a vantagem de acesso a recursos técnicos e financeiros tem como contrapartida a possibilidade de cobrar favores eleitorais e de ampliar a freguesia partidarista. As classes políticas tradicionais reinventaram o conceito de projeto de desenvolvimento para legitimar seu poder, fortalecendo assim sua imagem de benevolentes. Graças aos favores e esmolas, a bondade e a virtude ficam depositadas nas mãos das classes de “cima”, fazendo com que os pobres fiquem culturalmente programados para expressar respeito e obediência. Sem trabalhar adequadamente a dimensão cultural, estamos obrigando as comunidades a desconfiar de seus valores e desenvolver os aspectos negativos da sua identidade.

Os efeitos desta abordagem de desenvolvimento local na cultura política dos excluídos são realmente patéticos. Trabalhadas por um estilo de participação constrangida, as associações permanecem confusas e bloqueadas entre o conformismo e a revolta. Ficam temporariamente “satisfeitas” com o pequeno projeto, mas permanecem sem condições para enxergar o ordenamento global, para se organizar entre si, construir poder e trabalhar articuladamente.

Este isolamento e fragmentação acontece ainda quando as associações comunitárias se integram horizontalmente através de Conselhos Municipais que operam burocraticamente. A descentralização do desenvolvimento comunitário está transferindo para o município um conjunto de competências. Os Conselhos são propostos como espaços que permitem a inserção dos atores subalternos no processo decisório, possibilitando criar uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. Estas instâncias de participação, paritárias e deliberativas, geralmente são “prefeiturizadas”, significando que se tornam instrumentos das esferas administrativas do governo local. Assim, o Estado que passa por um processo de enxugamento a nível central, aparentemente se expande e democratiza a nível local. Ao mesmo tempo que se ampliam a participação da sociedade civil, os Conselhos operam como dispositivos locais de controle social, criando maior capilaridade, permitindo ao Estado se retirar do centro das pressões e reivindicações. Via de regra, os atores subalternos não participam da tomada de decisões estratégicas do município. O Estado local mantém o monopólio das esferas de decisão estratégica, cujos interesses não passam pela discussão das comunidades. Ainda mais, os cidadãos ficam confundidos pelo bombardeio desarticulado de diversas instituições que demandam o estabelecimento de Conselhos locais, para viabilizar seus programas de desenvolvimento. Prefeiturizados, os Conselhos Municipais facilitam a reprodução da cultura paternalista e, em nome do desenvolvimento, freqüentemente contribuem para legitimar interesses contrários aos dos grupos locais subalternos. Esta forma de descentralização só beneficia as pequenas classes políticas e grupos dominantes da sociedade local. Mediante o estabelecimento de canais locais

de participação, é verdade, as comunidades têm maiores possibilidades de integração e diálogo. Muitas ficam entusiasmadas pelo aparente reordenamento de forças internas. Mas a cultura política dominante, a descentralização conservadora, impede os atores subalternos elaborar propostas que vão além dos limites do programa de antipobreza, ficando marginalizados do verdadeiro poder local. Nesta forma uma ideologia de desenvolvimento local silenciosamente, serve para mascarar outro subdesenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento local precisa das atividades de planejamento para se antecipar de forma racional e inteligente aos processos de mudança. O planejamento local, como atividade dirigida à escolha de uma estratégia de modificações estruturais social e territorialmente localizadas, e como processo que define objetivos e alternativas, está fugindo rapidamente da convencional abordagem tecnocrática para uma perspectiva sócio-política, ou seja, como diálogo permanente entre atores sociais e institucionais. Sendo o planejamento local função relevante do poder público, passa a ser instância de instrumentação municipal.

Infelizmente, na abordagem do planejamento convencional, o desenvolvimento local geralmente assume características fragmentária e unidimensional, ainda quando consegue introduzir elementos participativos. As comunidades são tratadas como células carentes, atomizadas e relativamente fechadas, o nível microsocial aparece desligado do macro-social, os problemas são considerados sincronicamente, de forma compartimentalizada, expressando os traços básicos do paradigma mecanicista. As intervenções no espaço local comunitário quase nunca se articulam com os processos em escala microrregional. Daí, que os projetos locais antipobreza, em geral, só privilegiam pequenas obras de infraestrutura, atividades produtivas de escala micro, e ações sociais do tipo convencional como saúde, educação e moradia. Da forma como é organizado o processo de planejamento comunitário, minimizam-se as possibilidades de construir poder local, porque se elimina a perspectiva global,

a tomada de consciência, a criatividade, a integração horizontal e os valores culturais.

Existem vários enfoques metodológicos de planejamento local que, além de estimular e basear-se na participação social, têm tentado introduzir uma perspectiva transformadora, partindo de abordagem sistêmica, multidimensional e integradora das relações macro-micro. Uma interessante proposta de planejamento local, por exemplo, aplicada principalmente a nível dos assentamentos de reforma agrária, é o ITOG (Investimento, Tecnologia, Organização e Gestão) formulado pelo esquema INCRA/PNUD. O ITOG é uma proposta integradora de capacitação imersa e planejamento em ação, dirigida para modificar comportamentos ou relações que afetam o desenvolvimento da renda das famílias assentadas. O ITOG é definido como sistema porque identifica e articula os elementos centrais que operam no processo produtivo: relações de trabalho, forças produtivas, relações sociais e de intercâmbio comercial.

Assume-se, entretanto, que todos os assentados e assentamentos têm capacidade para se tornar empresários e empreendimentos. *Assume-se que os assentados da Reforma Agrária, de posse da terra, realizam atividades produtivas agrícolas com a finalidade de obtenção de uma renda satisfatória...* (ITOG/PNUD/INCRA,1996). Certamente, no modo capitalista de produção, ninguém pode sobreviver sem algum tipo de renda.

O problema do sistema ITOG de planejamento local aparece quando se observam as múltiplas e heterogêneas condições sócio-culturais dos assentamentos de reforma agrária. Pensar em renda dirigida à acumulação local e espírito empresarial para todas as situações e níveis de desenvolvimento, não parece um pressuposto apropriado. Se só toma a renda como a única finalidade, se destrói tudo o que serve na comunidade como um todo, para criar poder local, identidade e solidariedade. O melhoramento do nível de renda sempre é um objetivo fundamental. A teoria econômica neoclássica chega ainda a negar a existência das pessoas que não têm renda. Mas a renda decorrente de um esquema microempresarial nos assentamentos passa necessariamente por diferentes tempos

e condições. O desenvolvimento empresarial dos assentamentos precisa ser entendido como processo e como sistema. Nos novos assentamentos, é possível argumentar que as atividades de capacitação e ATER indispensáveis para promover viabilidade, deverão estar dirigidas a preparar os assentados para atuarem numa realidade diferente, tornando-os mais autoconfiantes e capazes para o manejo sustentável das atividades agropecuárias. Por isso a necessidade de articular o esforço dos governos locais no desafio de consolidar a vida sócio-econômica dos assentamentos.

Trata-se, em primeiro lugar, de facilitar o ajuste cultural interno do assentamento, de atender às reivindicações sociais mais básicas dos assentados, facilitando o desenvolvimento de uma estrutura organizacional que deve evoluir para a geração de excedentes. E isso passa primeiro por um processo de integração de experiências particulares, de auto-organização, bem como de articulação de práticas produtivas diferenciadas e variedade de expectativas em torno de uma estrutura social formada para o acesso à terra. A superação desta vivência, o processo de ajuste cultural a um novo sistema agrário, implica num esforço de capacitação em áreas que vão além do esquema ITOG, incluindo associativismo, informação, empoderamento e participação. Insistir no desenvolvimento do “espírito empresarial” dos assentamentos, neste momento, simplesmente reduz o esforço pedagógico, em termos neurológicos, ao treinamento do cérebro esquerdo.

Após esta fase de integração e adaptação, o assentamento, articulado à dinâmica econômica do espaço municipal, deverá investir na incorporação de tecnologia produtiva e administrativa que possibilite a capitalização da organização, procurando utilizar racionalmente os recursos, buscando produzir maiores e melhores excedentes, mas também criando capacidades para administrar os riscos decorrentes dos investimentos, negociar regularmente com o mercado e atingir vantagens competitivas mínimas. A proposta ITOG permite visualizar os problemas concretos que dificultam o desenvolvimento da gestão empresarial a nível das or-

ganizações de pequenos produtores, procurando fugir das técnicas verticais de planejamento e dos cálculos de otimização. Entretanto, pelo seu objetivo principal centrado no aumento da renda familiar dos assentados, o sistema (subsistema) ITOG emana principalmente da dimensão econômica, sacrificando a multidimensionalidade. Ao ITOG, falta PIPIN (Poder, Identidade, Participação, Informação).

PODER LOCAL

Para orientar as mudanças sócio-econômicas, políticas, culturais e institucionais, numa sociedade local inserida num novo mundo econômico, particularmente em municípios pobres e sem potencialidades competitivas, é preciso formular uma nova política de desenvolvimento. Mas não adianta pensar numa nova política de desenvolvimento sem pensar em construir um novo poder, baseado numa visão sustentável do futuro e na valorização da solidariedade, que diz respeito a uma atitude de consideração com a sorte ou destino dos outros, ou seja, uma capacidade básica de sentir e pensar nos outros, em suas condições concretas. O poder da solidariedade pode ser força de libertação, capaz de articular as fragmentadas energias sociais e estimular transformações numa relação de amor com as comunidades, superando os preconceitos que separam os cidadãos e grupos sociais. O poder da solidariedade possibilita a distribuição do poder político na medida em que proclama uma espécie de armistício contra discriminações, preconceitos e subalternidades. Este novo poder demanda uma mudança na cultura política, que passa pela descentralização e democratização da vida social, bem como pela educação e organização das comunidades, procurando fazer nascer um espírito crítico e criativo. Sem poder solidário, não existe possibilidade de transformação. Como podemos falar de transformação a homens atomizados, alienados, desinformados e sem visão do futuro? Será que o poder local, democrático e popular, só se concretiza mediante as eleições? Como produzir ou distribuir poder local?

Compreendido pela cultura política tradicional como espaço para a prática do clientelismo, o governo municipal tem se apresentado, particularmente no interior rural na forma de populismo. As administrações de caráter populista, em geral têm confundido o povo. Baseadas num enfoque instrumentalista, o populismo municipal tem confeccionado alianças e fabricando **chapas eleitorais** com vista a assegurar o poder, mas mantendo as comunidades em situação de apartação social. Prisioneiro da visão autoritária, este populismo continua formulando programas paternalistas de ação social, inspirados num modelo de municipalismo conservador incapaz de promover transformações. Em nome do povo, o populismo municipal defende privilégios locais e regionais. Apresenta um discurso aparentemente solidário com as reivindicações dos excluídos, mas não considera como visão do futuro a superação das contradições que geram as desigualdades. Estas administrações não são democráticas e menos ainda populares. O poder público, em vez de ser um instrumento de desenvolvimento da sociedade, torna-se força dirigida para manter subalternidades e mordomias. Muitas destas administrações têm sido “populares” apenas no sentido de serem apoiadas politicamente pelas comunidades. As comunidades permanecem sem participação ativa nos processos decisórios. Elas não passam de objetos passivos e fragmentados, mobilizados de cima para baixo, apenas para apoiar as autoridades. A passividade social sempre é fruto do estrangulamento da consciência. Poder populista e poder local, por conseguinte, não são sinônimos de poder popular.

O grande desafio do desenvolvimento municipal sustentável diz respeito à necessidade de anular as práticas autoritárias, paternalistas e clientelistas. Elas contribuem na manutenção e reprodução do poder público sob controle de camadas partidárias fechadas, geralmente articuladas aos grupos economicamente dominantes. O poder local e público baseado nestas práticas tradicionais de poder não acredita em transformações. Toda proposta de mudança nos relacionamentos que parte da base social, corre o risco de ser descartada pelas autoridades de plantão. Com frequência, o partido político governante se apresenta como o

dono da verdade social, uma espécie de último juiz e intérprete dos relacionamentos, sustentado-se na norma legal como princípio de conduta. Quando isto acontece, o partido político fala em nome da administração, as autoridades locais em nome do partido e também em nome do povo. Um pressuposto da democracia liberal é a pretensão partidária de expressar e representar todos os interesses e demandas da sociedade. Esquecem que os partidos políticos apenas refletem as características culturais e interesses da classe política que os integram. O sistema político-partidário, como componente da **cultura política**, sempre define uma relação de mediação entre o Estado e a sociedade civil, introduzindo no cenário eleitoral conjunto de atores que asseguram representar as demandas do povo. Este velho paradigma simplesmente não aceita o fato que só o movimento social pode operar como espaço integral de defesa de interesses sociais, face a extraordinária heterogeneidade que expressa a sociedade brasileira. Será que a única forma do povo alcançar o poder decisório é através da participação na ginástica política dos partidos e eleições?

Num plano geral de abstração, o conceito de **cultura** diz respeito à reprodução normativa e simbólica do mundo. Ela determina a maneira como cada um de nós passa a definir uma particular forma de relacionamento com a sociedade e com a natureza, constituindo o fundamento de nossa conduta e identidade social. Nesta perspectiva, a cultura política define uma determinada maneira de reproduzir o exercício do poder, o que diz respeito tanto às imagens, quanto às formas e códigos da ação política. Trata-se, por exemplo, dos valores, crenças, hábitos, costumes e mecanismos estabelecidos ou elaborados pelos grupos hegemônicos para manter sua dominação e *status* de privilégios. Trabalhados ideologicamente, os grupos subalternos são banidos do processo de tomada de decisões, ficando à margem das oportunidades, bem como virando segmentos passivos, objeto de tutelas ou programas de assistencialismo social. O discurso elitista geralmente desenvolve confusão e opera determinando negativamente a tomada de consciência da dominação pelas classes subalternas. Devido à disparada ideológica cotidiana, o povo desin-

formado termina incorporando a mensagem das classes dominantes, chegando a apoiar o próprio sistema que os marginaliza. Os representantes da cidadania se servem demagogicamente das massas subalternas para satisfazer particularismos predominantemente de caráter patrimonial, distribuindo cargos à clientela política. Esta distribuição de privilégios e também de favores paternalistas às comunidades, não é sinônimo de distribuição de poder, mas seus resultados conduzem a mascarar os pretextos ideológicos, programando uma identidade negativa.

Infelizmente, na cultura política tradicional a noção de poder público ainda expressa um sentido de força legitimada. A lógica do poder legitimado tende a assegurar, nas mãos de pequenas redes privadas de hegemonia da sociedade civil, o controle direto e indireto das decisões, reclamando também a defesa da ordem estabelecida e da lei. Esta racionalidade se sustenta, além da norma legal vista como padrão de comportamento dos cidadãos, na capacidade de empregar a força da repressão e, como foi dito, no ocultamento ideológico da dominação. Por isso, ao mesmo tempo que falam de democracia, proclamam segurança. Nesta visão conflitiva, os grupos políticos lutam pelo poder como se estivessem em guerra, procurando essa **energia** que faz com que subalternos e contrários se comportem segundo a vontade dos dominantes. Esta lógica de disputa colocou-se para os grupos subalternos e para a sociedade em geral como paradigma de validade e governabilidade. Esta perspectiva é extremamente perniciosa para a sociedade, permitindo ainda que os partidos políticos regularmente pratiquem uma espécie de canibalismo. Seja para manter ou mudar as diversas formas de *status quo*, os partidos políticos geralmente viram plataformas para o exercício do clientelismo. A vida sócio-política se revela como campo de batalha entre lados opostos, consolidando uma visão binarista da estrutura social. A sociedade passa a dividir-se entre superiores e inferiores, dominantes e dominados, excluídos e incluídos, mandantes e subalternos, integrados e marginalizados, cidadãos amigos e cidadãos inimigos, trabalhadores estáveis e trabalhadores descartáveis. Por isso, tanto no discurso quanto na prática dos grupos políticos, sejam progressistas ou conservadores, de esquerda ou

direita, as perguntas sempre são: quem são nossos aliados, nossos opositores e nossos inimigos? Como ampliar o campo da luta popular? Como descobrir novos caminhos de luta?

Não podemos entender a política apenas em termos da luta pelo poder e controle da esfera de tomada de decisões. A política deve ser entendida também como processos sociais e relacionamentos participativos que ampliam e promovem o envolvimento das pessoas na tomada de decisões e gestão dos processos e projetos. Infelizmente, a cultura da classe política brasileira ainda está gravemente contaminada pelo vírus da animosidade, binarismo e confrontação. De certa forma, o ódio e a malícia referentes ao lado contrário aparecem como motor e combustível energético dos relacionamentos políticos. A raiva e a violência dormem e acordam no leito da cultura política tradicional. O regime político-partidário tradicional, em vez de estabelecer e institucionalizar instâncias democráticas de mediação e negociação que possibilitem distribuir o poder e dissolver as contradições decorrentes da extraordinária desigualdade social, simplesmente reproduzem a exclusão. Claro que a vida sócio-política brasileira atual revela diversos espaços institucionais de participação que foram conquistados pelo movimento social. Têm sido os próprios segmentos populares organizados, os criadores destas instâncias democráticas onde hoje é possível se contrapor aos projetos elaborados pela classe política dominante, possibilitando a formulação de políticas alternativas. De outra forma, a participação popular fica temporalmente reduzida a poucos minutos, cada dois anos, ou seja, no instante de exercer o direito ao voto. São os marginalizados das oportunidades do desenvolvimento, as massas de pobres desinformados e excluídos, os que elegem seus próprios dirigentes e autoridades. No tempo restante, os grupos subalternos geralmente permanecem sem mecanismos para manter qualquer debate público com as autoridades, ficando desinformados, fragmentados e sem meios para cobrar os compromissos dos candidatos eleitos ou influenciar nas decisões. Sem informação é muito difícil mobilizar o povo, interpretar os problemas prioritários e construir caminhos alternativos. A prática política vira uma marcha de cegos conduzidos por

cegos, fazendo com que os espaços institucionais de participação só operem para legitimar os interesses da classe política. Como resultado, as comunidades subalternas geralmente permanecem submissas ao poder dos políticos eleitos, nunca o inverso, ou seja, as autoridades do Estado submissas à vontade do povo.

Entretanto, o conceito de poder deriva do latim *potere* que significa energia. Para transformar a sociedade e construir a sustentabilidade precisamos dessa energia. Mas nada mudará realmente enquanto essa energia ficar estacionada na cadeia do binarismo e antagonismo. Nada mudará enquanto o poder permanecer concentrado e monopolizado nas mãos das classes políticas minoritárias. Sem distribuição dessa forma de energia social, não parece existir maior possibilidade para mudar o rumo do desenvolvimento. Sem acreditar na capacidade criativa do homem, sem esperança individual e coletiva, sem informação e visão de futuro, sem respeito à diversidade cultural, sem vontade para valorizar a identidade, sem espaços para dialogar e contradizer, sem acesso à tomada de decisões, tanto o poder do dinheiro e da mídia, quanto do mercado, simplesmente continuarão alimentando a presente barbaridade, bem como aprofundando a já insustentável trajetória de desenvolvimento. A distribuição do poder político entre os atores tradicionalmente excluídos, ou seja, o fortalecimento das capacidades de autogestão, decisão e participação, é fundamento do desenvolvimento sustentável. Estamos falando do desenvolvimento do poder local, não como instrumento para reproduzir combates e disputas, mas como meio para construir uma nova cultura política que possibilite a reversão da tendência para a apartação social. Uma nova cultura política em que participar na gestão das questões municipais seja o fundamento da solidariedade, da cooperação, da sinergia entre atores, da descentralização e da inclusão.

Participação, informação, identidade, inclusão, gestão e articulação são elementos básicos e estratégicos do processo de construção do **poder local popular**. Esta gestação de energias sociais, este processo de empoderamento local (*empowerment*), precisa tratamento sistêmico de seus ele-

mentos. Entretanto, todo esforço de desenvolvimento em qualquer destes elementos, ainda isolados, desde que centrados no bem-estar do povo, é capaz de provocar impacto na organização da sociedade, estimulando o processo de democratização. Este processo não pode ficar atrelado e dependente dos resultados eleitorais. É preciso construir poder a partir do próprio quadro de exclusão social, citando instrumentos e estratégias alopáticas que permitam “arrancar” do povo debilitado essa energia transformadora que existe em toda cultura humana. A energia coletiva traduz um sentimento e potencial real. Basta lembrar a energia coletiva chamada torcida, que surge a cada quatro anos com a participação do Brasil no mundial de futebol, para entender o poder invisível da cultura. A torcida é, ao mesmo tempo, um exercício espiritual e um sentimento cultural. Onze jogadores de futebol representam toda uma sociedade e um país de tamanho continental que vira uma só comunidade participando no mesmo momento simbólico. Imaginemos uma energia social como a da torcida comprometida com o futuro do Brasil.

O processo transformador da sociedade insustentável passa necessariamente pela dimensão espiritual e afetiva. Estamos falando, além da consciência coletiva do **poder da fé**, como energia que aflora do interior das pessoas, e do **poder da instrução**, como instrumento de libertação vinculado à realidade e às necessidades da sociedade local. Passa também pelo **poder da informação**. O monopólio das informações quase sempre desinforma a população. A informação, a imagem, não é somente divulgação de fatos coletivos ou acontecimentos, mas instrumento de transformação. Em toda sociedade humana existem capacidades ou energias invisíveis que podem operar juntando os diversos atores num só relacionamento de solidariedade. Não adianta desgastar, por exemplo, o **poder da criatividade**, em conspirações e contendas entre adversários incondicionais. Não estamos querendo apagar as contradições, nem ignorar o conflito latente em muitos relacionamentos sociais. Trata-se de uma reversão de prioridades e esforços, visando construir um poder local democrático e produzir energias coletivas capazes de reorientar o rumo do desenvolvimento. Aceitamos o conflito e a diversidade, reconhecemos a

heterogeneidade de interesses sociais, mas também procuramos entender e identificar as necessidades dos adversários. Esta capacidade de compreensão da sorte e do interesse do outro, em outras palavras, o **poder da flexibilidade e da solidariedade**, é a base do consenso e da negociação.

A cultura política tradicional, o poder local tradicional, cumprem papel conservador e defensivo dirigido a manter as assimetrias e os relacionamentos de subalternidade. Transformar esta cultura e lógica autoritária de poder vai levar muito tempo. Entretanto, justamente neste momento histórico em que tanto se fala de reestruturação, ajuste da institucionalidade pública e de democratização, estamos observando um movimento social alternativo que se orienta não apenas com argumentos racionais, mas principalmente com argumentos do espírito, bem como com sentimentos e valores de justiça e solidariedade. A palavra consciência não expressa apenas uma nova forma de pensar, mas uma energia que surge do interior das pessoas. Um processo de tomada de consciência que se inicia com um questionamento radical da situação pessoal.

Os aspectos da dimensão política ligados ao conflito e ao autoritarismo têm-se generalizado na cultura política predominante. Na verdade, o exercício do poder quase sempre traduz um jogo de forças antagônicas. Entretanto, os comportamentos consonantes com esta concepção conflitual geralmente apagam ou minimizam outras possibilidades de ação e negociação. Ter poder significa ter capacidade ou possibilidade de agir e promover efeitos ou reações específicas. Esta energia não pode ficar orientada apenas pela lógica da dominação, confronto e enfrentamento de forças. Dificulta promover ou recriar uma cultura de solidariedade, partilha, parceria, diálogo, colaboração e respeito às diferenças.

A luta pela libertação **das** várias formas de opressão e **para** ter capacidade de construir modos de viver alternativos, passa pelo desenvolvimento de diversas formas de energia/poder. O poder da solidariedade, por exemplo, derrama prejuízos, grita em defesa da dignidade humana e alimenta a sinergia colocando os relacionamentos sociais em termos recíprocos. Solidariedade não significa boa vontade paternalista e assisten-

cialista. Os resultados sociais da concepção antagonista do poder estão à vista. Estes abusos e calamidades, as graves violações da justiça e impunidades, a falta de amor político, estão contribuindo à construção de um novo paradigma em política. Somos prisioneiros de uma concepção muito limitada de política e poder. Não podemos entender a prática política apenas em termos de luta e enfrentamento pelo domínio das esferas de tomada de decisões e concentração do poder. Essa visão é considerada útil apenas no plano autoritário, mas arbitrária no que diz respeito à diversidade de características e expressões da realidade sócio-política e cultural. Não podemos ficar enclausurados no modo de pensamento dos grupos dominantes. A política deve ser entendida como processos sociais e relacionamentos participativos que estimulam o envolvimento dos atores na tomada de decisões e gestão dos processos de desenvolvimento. É urgente mudar a racionalidade dominante, tanto política quanto econômica. A construção do nosso futuro depende disso.

PARADIGMA TRADICIONAL

Poder Centralizado
 Concentrado nas Minorias
 Regime Autoritário
 Representação Indireta
 Dogmatismo Político
 Ganhar-vencer
 Verticalismo
 Monólogo e Impositivo
 Fechado

NOVO PARADIGMA

Poder Descentralizado
 Distribuído nas Minorias
 Regime Participativo
 Representação Mista
 Ecumenismo Político
 Ganhar-ganhar
 Articulações Horizontais
 Dialógico e Consensual
 Aberto