

Reflexão sobre estratégias em desenvolvimento local e sustentável do semi-árido: o programa Xingó

Rubem Fernandes Monteiro Filho¹

Elias Sampaio²

Resumo

O trabalho analisa o Programa Xingó implementado pela CHESF e Universidades do Nordeste, que, desde 1996, é um núcleo de desenvolvimento científico, tecnológico e de produção no Trópico Semi-árido Nordeste. Pressupõe que o desenvolvimento da Região se dará em função da pesquisa e das inovações aplicadas às vocações socioeconômicas locais. Questiona-se essa abordagem, partindo de uma análise crítica de sua institucionalização, gestão e macroestratégias. Discutem-se suas bases teóricas, organizacionais e políticas. Propõe-se uma estratégia de articulação e gestão a ser implementada pelo Programa Xingó, com base em um novo marco teórico com base no desenvolvimento local, descentralização de políticas públicas, no empreendedorismo e na potencialização do papel das micro e pequenas empresas, como base evidenciada de uma mínima possibilidade de sustentabilidade. Conclui-se que, sem uma melhor compreensão do Semi-árido e da redefinição do marco teórico adotado, os recursos aplicados, serão de baixa efetividade social.

Palavras-Chave: desenvolvimento local – desenvolvimento sustentável – desenvolvimento regional - Programa Xingó – empreendedorismo – inovação – ciência e tecnologia.

Abstract

The work analyzes the Programa Xingó implemented by CHESF and Federal Universities of the Region Northeast, that, since 1996, is a scientific, technological nucleus development and of production in Trópico Semi-arid of the Northeast. It presupposes that the development of the region will give itself in applied research function and to the innovations in consonance with its economic vocations locations. It questions this boarding, leaving from a critical analysis of your institutional administration and macro strategies. It proposes an articulation and administration strategy the implemented being by Programa Xingó, with base in a new theoretical mark with base in the local development, public politicess decentralization, in enterprising person and in potentiality of small companies, like base evidenced of a minimum possibility and sustentanility I concluded that, without a Semi-arid's better comprehension and of the adopted theoretical mark redefinition, the applied resources, they will be of low social effectiveness.

1 - INTRODUÇÃO

Há muitos casos de programas científicos e tecnológicos em todo o País. Em geral, cumprem um papel importante na produção do conhecimento, fazem inovação e merecem todo o respeito e apoio. O **Programa Xingó** é um desses. É, porém, singular, porquanto vem conseguindo ajustar a qualidade (proporcionada pela excelência acadêmica) com a relevância social (expressa pelo papel ímpar que as universidades participantes vêm desenvolvendo, em parceria com as populações envolvidas, desde o primeiro momento). A lição que essa primeira fase do Programa deixa é que a qualidade, marca assegurada pelas universidades, é - e deve continuar sendo - seu grande legado.

Os grandes *desafios* agora são, entre outros, os seguintes: como tornar o Semi-árido do Nordeste competitivo, pelas vantagens da qualidade e da inovação? Quais os nichos de mercado que se podem ocupar? Como liderar o desenvolvimento de soluções sustentáveis para o Semi-árido? Que medidas tomar? A discussão apresentada, neste documento, não pretende esgotar essas questões, mas, principalmente, ampliá-las.

Nesse sentido, estimula-se a reflexão sobre o **“empreendedorismo”**, as **micro, pequenas e médias empresas (PME)** e o **desenvolvimento local**. Não que tais conceitos sejam novos. Ao contrário, apenas resgatam elementos identificados há muito tempo. Por outro lado, é a sua importância estratégica, na criação e desenvolvimento dos empregos, que mais chama atenção. Com efeito, até o fim dos anos 70, as grandes empresas e os governos eram considerados os únicos suportes econômicos de importância e de interesse para a sociedade. Tudo se modificou profundamente nos anos 80. Tendo como pano de fundo a globalização dos mercados e o aumento da concorrência internacional, as crises e o endividamento crescente dos governos findaram por provocar uma considerável reorganização estrutural. As grandes empresas produzem mais com menor contingente de empregados. Os criadores de novos e numerosos empregos certos e confiáveis passaram a ser as PME e as novas empresas (ISTC, 1990).

Não é por acaso que se assiste a um interesse renovado por todas as questões que tocam esses fenômenos. Além do mais, descobre-se que as PME e as novas empresas não estão restritas ao mercado local ou regional. Em número crescente, elas alcançam o espaço mundial, tornando-se capazes de grandes concorrências, dentro de faixas de trabalho bem delimitadas (BLAIS; TOULOUSE, 1992; JULIEN, 1994). Mas, como utilizá-las no desenvolvimento do Semi-árido nordestino, multiplicá-las e fazer com que cresçam a longo prazo?

Se as grandes empresas são relativamente independentes de seu ambiente, de forma a assegurar o seu crescimento, parece que as micro, pequenas e médias empresas não poderiam emergir facilmente, sem estar ancoradas a uma comunidade local. Ambiente favorável ao **“empreendedorismo”** e aos empresários inovadores, vontade comunitária de implementação, rede de negócios, instituições locais, organismos de suporte, capital inicial, capital de risco etc são os aceleradores necessários para multiplicar as iniciativas e assegurar a sua perenidade. Os exemplos de comunidades que souberam incubar o desenvolvimento, baseadas no **“empreendedorismo”**, nas PME e nas instituições locais existem em todos os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (1987 e 1990).

O momento é de profundas mutações nos fundamentos da organização social, econômica e política, sobre os quais havia repousado o desenvolvimento desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A globalização da economia, uma nova divisão internacional da produção e do trabalho, a aceleração das mudanças tecnológicas, as modificações do mercado de trabalho, o endividamento dos governos estão entre os elementos mais importantes na base dessa reestruturação. Os efeitos são desastrosos sobre o emprego e, diante do aumento da pobreza e do desemprego, os governos parecem incapazes de encontrar uma solução.

Para alguns, é preciso abandonar as estratégias centralizadoras e retornar a mobilizar as comunidades locais, seus líderes, empresários, instituições e empresas, numa verdadeira retomada do desenvolvimento. Essa estratégia alternativa de desenvolvimento é, no entanto, muito mais que uma mudança de política; é uma importante mudança de cultura, de mentalidade e da maneira de fazer as coisas. Ela pode servir de sustentação às políticas nacionais e regionais dos governos, tendo, em definitivo, muito pouco a ver com a simples desconcentração de escritórios administrativos governamentais, mesmo com o seu reagrupamento em bases territoriais.

É com base nessas questões que o presente trabalho procura analisar o Programa Xingó. Para isso, o subdividimo-lo em três seções além da introdução e das considerações finais. Na seção seguinte (seção 2), estabeleceremos algumas considerações que julgamos necessárias à contextualização teórico-conceitual sobre a qual apresentaremos nossas principais perspectivas para o Programa. Em seguida, apresentaremos em linhas gerais o Programa Xingó "pari passu" com as nossas principais sugestões de linhas de avanço para sua consolidação.

2 – REDEFININDO RUMOS: DESENVOLVIMENTO LOCAL E SUSTENTÁVEL

Experiências novas de planejamento começam a emergir em nível local, sub-regional e estadual. Elas parecem sinalizar para o renascimento do planejamento no País (gestado agora de baixo para cima) e têm sido portadoras de novidades importantes: a) baseiam-se, em geral, numa nova concepção de desenvolvimento; b) buscam implementar o planejamento como processo; c) orientam-se por novos papéis dos atores sociais; d) concedem, em geral, grande importância à montagem de mecanismos de participação da sociedade para e com quem se planeja; e) montam **modelos de gestão** destinados a assegurar a condução do planejamento como processo.

Desenvolvimento sustentável

Segundo a visão de Ignacy Sachs (1990), o desenvolvimento sustentável deveria basear-se no chamado tripé mágico: **prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social**³. O componente novo da proposta reside na integração dos propósitos sociais, econômicos e ambientais, orientados para a qualidade da vida e compreendendo as interações e as restrições diferenciadas que os subsistemas criam entre si.

Como, dentro dos valores contemporâneos, não se pode limitar a qualidade da vida à disponibilidade de bens e serviços (materiais, ambientais e espirituais), a democracia, 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 vêm sendo tratadas como objetivos adicionais a serem perseguidos pelo desenvolvimento sustentável, no tanto em que representam em qualidade. Assim, o desenvolvimento sustentável deve, 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. Deve, também, fundamentar-se na participação social, condição primordial para a sustentação e a viabilidade política de caminhos e mudanças necessários ao desenvolvimento.

Desenvolvimento sustentável pode ser conceituado, de uma perspectiva 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).

O desenvolvimento sustentável cria duas solidariedades: sincrônica, com a geração à qual se pertence, e diacrônica, com as gerações futuras (SACHS, 1990). Em outros termos: traduz-se na solidariedade intergerações, de tal modo que o bem-estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades e as necessidades futuras. E, 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).

Em suma, desenvolvimento sustentável constitui um processo e uma meta a serem alcançados no futuro, resultantes da reorientação do estilo de avanço social, 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.

Desenvolvimento local

A noção de desenvolvimento, além de englobar uma infinidade de componentes econômicos, sociais e políticos, deve levar em conta os valores e atitudes de uma população.

No caso do desenvolvimento local, importa considerar pelo menos os seguintes questões: a) a escala local ou regional; b) a dimensão humana; c) a comunidade local; d) as autoridades locais; e) a parceria.

O primeiro ângulo a ser examinado acerca do desenvolvimento local diz respeito à escala **local ou regional**. A noção de território - ou, mais ainda, de territórios - leva geralmente à confusão. Cada ministério ou organismo governamental possui as suas subdivisões territoriais, sem contar as divisões adotadas pelo existentes no governo federal. Para um observador desavisado, é muito fácil perder-se em assuntos relativos a esse tema. Para fins deste documento, considera-se, na perspectiva do desenvolvimento econômico, **o nível local** como aquele mais próximo da realidade das pessoas, ou seja, como o lugar de definição das necessidades e da realização das ações⁴. Além dele, **o nível regional** seria o espaço de negociação das estratégias do desenvolvimento local, da divisão dos programas e dos serviços superiores (ex.: um agente de exportação, uma universidade) e de coordenação das políticas governamentais que têm efeitos regionais (ex.: aplicação regional das políticas dos ministérios setoriais).

O **desenvolvimento econômico local** é termo relativamente novo. Para bem compreender todas as suas dimensões e a importância que assume, é necessário introduzir algumas noções novas (tais como comunidade local, autoridades locais e dimensão humana) e dar-se conta de tratar-se de um fenômeno emergente e endógeno.

Um outro aspecto importante do nível local é **a dimensão humana** da sua organização, das suas iniciativas e das suas ações. Com efeito, o desenvolvimento local não é um processo mecânico, porquanto envolve intervenientes e atores de todos os níveis, com necessidade de estabelecer diálogos e assegurar participação. Ou seja, o desenvolvimento local é, antes de tudo, um processo orgânico, um fenômeno humano (JANINE; DENNIS). Não se pode abstraí-lo dos valores e dos comportamentos dos participantes.

Pode-se definir uma **comunidade local** como um agrupamento humano organizado num território natural e historicamente constituído. Ela comporta pessoas, valores, instituições, empresas, atividades e recursos. O território forma uma área, no interior da qual a maioria dos trabalhadores pode mudar de emprego sem ter que mudar de residência (uma zona de empregos). A comunidade local é capaz de ter seus próprios objetivos ou elaborar seus projetos e de definir-se com relação ao quadro regional e às outras comunidades. Importa levar em conta os limites territoriais das comunidades locais, nos recortes administrativos, por motivos práticos, inclusive porque, geralmente, elas contribuem para determinar a estrutura dos serviços disponibilizados.

O nível local é, também, muitas vezes, caracterizado pela presença de **autoridades locais**, ou seja, por um poder político próprio. Quando bem enquadrado pelos níveis políticos superiores, esse poder tem a faculdade de cobrar impostos e iniciar as ações primárias, no nível das comunidades locais. Trata-se de algo que se pode transformar em verdadeira alavanca do desenvolvimento.

Como o desenvolvimento local, é um fenômeno sobretudo humano e o poder local compreende diferentes instâncias, a **parceria** repousa em projetos e pessoas (não em instituições): são os objetivos comuns e as missões bem delimitadas que reúnem os parceiros e facilitam os consensos.

A parceria vai além do simples arranjo que visa a harmonizar orientações e estratégias. Ela se destina a realizar novas ações que ultrapassem os desejos individuais. Mesmo quando a parceria se inspira numa lógica de ação, os parceiros não são apenas pessoas que se interpelam e se reagrupam, com o fim de realizar algumas operações. Não são os executores, mas, quase sempre, os colaboradores que definem, em comum, o que se deseja fazer e são eles que coordenam suas ações em todas as etapas da intervenção.

A literatura sobre planejamento tem destacado que uma das principais causas do insucesso de processos de elaboração de planos é a ausência de patrocinadores com força e capacidade de aglutinação política. Os planos tendem, nesse caso, a transformar-se em documentos-plano, destinados, em geral, às prateleiras. Por isso, coerentemente com a visão adotada, é preciso investir, desde o início do processo de planejamento, na identificação dos seus patrocinadores, na sensibilização dos atores que se pretende envolver e na montagem de mecanismos de participação.

Os patrocinadores são pessoas jurídicas (entidades) ou personalidades com destaque, credibilidade e capacidade de liderança, no local ou na região. São pessoas (físicas e jurídicas) em 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.

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. 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).

O desenvolvimento local é também **um processo emergente e endógeno**. Surge das iniciativas e do dinamismo das comunidades locais. Valoriza as práticas imaginativas, os recursos humanos, financeiros e materiais locais, bem como suscita comportamentos inovadores, baseados na responsabilidade, na criatividade e no espírito empreendedor.

Como fenômeno endógeno e emergente, o desenvolvimento local tende a privilegiar as micro, pequenas e médias empresas locais (como fontes de geração de empregos) e o **“empreendedorismo”** (como adoção de uma visão empresarial por parte dos principais interessados), além da promoção de parcerias mobilizadoras de energias e recursos.

A **valorização do “empreendedorismo”** decorre do fato de, no desenvolvimento local, as micro, pequenas e médias empresas, as novas iniciativas empresariais e os próprios empresários estarem enquadrados na lógica da inovação e na estratégia de negócios. Desse modo, o campo privilegiado de ação das comunidades locais, para assegurar o avanço econômico, deixa de ser uma escolha secundária.

Nesse contexto, a **adoção de uma visão empresarial** torna-se imperiosa. De fato, as pequenas empresas contribuem, largamente, para impulsionar a economia, tanto como empregadoras, quanto como geradoras de renda local, fazendo com que os promotores do desenvolvimento local e a própria comunidade adotem uma visão empresarial. Assim, não hesitam em correr riscos, inovar e multiplicar suas iniciativas e suas proposições.

3 – O PROGRAMA XINGÓ: LINHAS DE AVANÇO E SUA CONSOLIDAÇÃO

O **Programa Xingó** constitui uma promissora e exitosa iniciativa de várias entidades federais. Entre outros objetivos, vem buscando aproveitar a infra-estrutura implantada pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF para a construção da Usina Hidroelétrica de Xingó, situada no distrito que tem esse nome, Município de Piranhas, estado de Alagoas.

O Programa data de outubro de 1997, quando a CHESF, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, o Centro de Pesquisas de Eletricidade – CEPEL, a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – EMBRAPA, a Universidade Federal de Alagoas – UFAL, a Universidade Federal de Sergipe – UFSE, a Universidade Federal da Bahia – UFBA, a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, a Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE, a Universidade Estadual da Bahia – UEBA, a Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, a Escola Técnica Federal de Alagoas – ETFAL e o Conselho da Comunidade Solidária firmaram, em Brasília, o **Protocolo de Adesão** a ele.

Desde o primeiro momento, intentou-se transformar o canteiro de obras da referida usina num centro de excelência na produção e difusão de tecnologia voltada para temas e questões pertinentes ao Semi-árido nordestino. Esse esforço é compartilhado, hoje, por 15 instituições, incluída a SUDENE.

Nada menos de 10 áreas temáticas estão sendo trabalhadas pelo Programa⁵. Os resultados, até o presente obtidos, nas diversas áreas de estudo e pesquisa, reclamam uma avaliação que permita o esboço de **linhas de avanço**, aprimoramento e consolidação do Programa.

Da abordagem setorial à abordagem espacial

A ênfase original do **Programa Xingó** incidia nas pesquisas científica e tecnológica. É certo que, desde sempre, questões de interesse de áreas Semi-áridas constavam das investigações. Mas nem todas eram exclusivas de tais áreas. E, sobretudo, não era o Semi-árido a motivação e o objeto próprio do esforço.

No momento, parece clara a **necessidade de deslocar-se a ênfase para a dimensão espacial**, porquanto é no espaço (local ou sub-regional) que se podem identificar, com margem de erro mínima, os problemas e desafios reais a serem enfrentados, e as potencialidades e vocações concretas a serem exploradas.

Essa mudança de enfoque carece de explicitação, se se pretende evoluir da análise (por setores) à síntese (de ações multissetoriais), ancorada num referencial objetivo: a base físico-territorial. Em outros termos, o **Programa Xingó**, sem prejuízo do que vem fazendo, precisa assumir o compromisso de contribuir, ao modo de um projeto-piloto, para a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do Semi-árido nordestino, de modo que o juízo de valor da sua efetividade se dê em função dessa reforma.

Do âmbito local ao âmbito regional

O Programa destinava-se, inicialmente, à área em torno da Usina de Xingó. Hoje, estende-se por 29 municípios, distribuídos pelos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Nesse território, que mede 40. 293 km², vive uma população estimada em 584.900 pessoas. Entretanto a área-piloto abrange apenas 9 municípios.

A ampliação da área geográfica do Programa demanda a inclusão de novas áreas temáticas, sem o que não se poderá dar conta da complexidade e diversidade do ambiente natural e dos sistemas econômico e social característicos do Semi-árido nordestino. Orientar as ações para a superação dos desafios dessa região implica a adoção de uma **estratégia de conquistas progressivas** e, portanto, uma **visão de longo prazo** para o domínio autêntico de tão vasto espaço.

De outra parte, ao evoluir do estágio de projeto-piloto (obrigatoriamente pontual) de intervenção na Região semi-árida para o de um programa propriamente sub-regional, o **Programa Xingó** tende a ganhar a perenidade desejável, na perspectiva da consolidação, propagação e capilarização dos seus resultados.

Da geração de informação à produção de bens e serviços

Por ora, o Programa apóia-se na realização de pesquisas básicas e pesquisas aplicadas e tecnológicas. Reconhece-se que elas carregam as marcas indispensáveis da excelên-

cia acadêmica e da pertinência social, no tanto em que se debruçam sobre questões de fato relevantes para a sociedade. E têm ainda o mérito de envolver não-especialistas, com a deliberada orientação de fazê-los aprender, demonstrar e transferir novas soluções, novas técnicas e novos processos produtivos.

O momento, porém, exige mais do que uma simples difusão do conhecimento. Exige a criação de mecanismos e instrumentos operacionais (programáticos, promocionais, administrativos, técnicos, financeiros etc.), que tenham reais condições de induzir o **emprego da tecnologia disponível em atividades produtoras de bens e prestadoras de serviço**. Importa fomentar a atividade econômica na sub-região objeto do Programa, a partir dos novos recursos e processos tecnológicos descobertos, adaptados e aprimorados pela pesquisa.

As instituições envolvidas no **Programa Xingó** vêm realizando um trabalho notável pela criatividade e objetividade das investigações científicas e tecnológicas. Decerto, não se podem conformar com que, uma vez mais, o produto de todo esse dispêndio de energia se confine aos relatórios acadêmicos. O Programa precisa criar linhas e recursos de mobilização, sensibilização, motivação e indução de empreendedores locais e sub-regionais para, mediante a formação e funcionamento de micro, pequenas e médias empresas, aproveitar o potencial de recursos descoberto e utilizar os meios técnico - científicos postos à disposição dos interessados.

Da experimentação tecnológica à sustentação socioeconômica

Abordando, científica e tecnologicamente, aspectos significativos e críticos do Semi-árido, o **Programa Xingó** vem permitindo a geração de técnicas e processos de produção plenamente ajustados às condições próprias de ambientes semi-áridos do Nordeste. Esse avanço cognitivo e experimental viabiliza o modelo de **convivência criativa com a semi-aridez**, o que, se, por um lado, minimiza os impactos socioeconômicos negativos das secas anômalas, por outro, faculta a **sustentabilidade ecológica das atividades produtivas**. Com efeito, não se exigirá da natureza nada além das suas possibilidades de resposta nem se adotarão processos de trabalho incompatíveis com suas condições e restrições.

O Programa há de investir, doravante, na utilização corrente das descobertas tecnológicas, seja para **tornar ecológica e economicamente sustentáveis as atividades produtivas**, seja para ele próprio ganhar maior credibilidade e sustentação político-institucional e, mesmo, independência em face do suprimento de verbas governamentais. De fato, na medida da difusão, transferência e aplicação das pesquisas socioeconômicas e técnicas, assim como dos resultados econômicos alcançados, os novos desafios poderão ser custeados pelos empreendimentos locais e sub-regionais. Nesse sentido, a transformação do Semi-árido será, ao mesmo tempo, efeito do Programa e fator de realimentação dele.

Da orientação técnica à participação social

A princípio, o Programa concentrou-se na constituição de uma densa base cognitiva. E os resultados o justificam plenamente. Se a questão fosse apenas produzir conhecimento, muito pouco reparo mereceria ele. No entanto, nessa hipótese, ele não se diferenciaria de outros programas de pesquisa, que, no passado e no presente, produziram um farto saber, inaproveitado no dia-a-dia das pessoas e das comunidades locais e sub-regionais. Para cumprir um papel distinto dessas outras iniciativas, isto é, para transformar o Semi-árido nordestino, o **Programa Xingó** tem de incorporar a dimensão sociopolítica, traduzida na participação da sociedade.

A contribuição intelectual e a científica deve ser tomada como um instrumento de mobilização e envolvimento das comunidades locais no processo mais amplo de desenvolvimento regional. Ela se identifica com um referencial bem fundamentado, capaz de servir de chamariz a um diálogo e, na sequência, à adesão dessas comunidades a compromissos de trabalho com novos valores e novas atitudes.

No **Programa Xingó**, uma linha fundamental de avanço diz respeito à conciliação pedagógica da abordagem técnico-científica com a percepção empírico-intuitiva dos diversos grupos sociais. Daí, pode resultar a disposição desses grupos a se envolverem nos processos de mudança das atividades e práticas de produção, desde que convencidos das vantagens que obterão, dos menores riscos que correrão e do menor sacrifício que haverão de fazer.

É preciso, então, todo o empenho na mobilização e participação das comunidades e das autoridades e lideranças locais, assim como das entidades do setor público, dos parceiros do setor privado (empreendedores modernos, micro, pequenos, médios e grandes empresários) e instituições externas (nacionais e, mesmo, estrangeiras). Todos têm o que reivindicar, questionar, sugerir. Da sua participação resulta o enriquecimento da agenda sub-regional (para o que, o ponto de partida técnico e o intelectual servem de filtro, selecionando o que se afigura consistente e promissor) e, quase sempre, o compromisso de envolvimento na transformação do local ou sub-região.

Da arregimentação institucional à articulação operacional

O **Programa Xingó** tem uma complexa malha de instituições públicas envolvidas. Contam-se, presentemente, 13 entidades federais e 2 estaduais. Isso basta para determinar um sem-número de dificuldades práticas, a começar do desentrosamento natural, dada a precariedade dos dispositivos iniciais de aproximação das diferentes culturas, perspectivas, recursos e modos de operar organizacionais. A escala de problemas funcionais deve crescer exponencialmente com a entrada de novos atores do setor público (estadual e municipal), da iniciativa privada e da sociedade civil.

A coordenação de tantos agentes e a integração das suas respectivas atividades (hoje correspondendo a 10 áreas temáticas e a 47 projetos) supõe um instrumento de articulação, capaz de conduzir a uma convergência previsível de produtos e resultados e a uma

harmonização competente no processo de trabalho, além de uma monitoração tempestiva do desempenho de cada projeto e do Programa no seu todo. Esse instrumento deve ser o **Plano Diretor do Programa Xingó**, que constitui uma das linhas de avanço aqui propostas.

O Plano Diretor é um mecanismo de caráter estratégico (ou de médio e longo prazo) e normativo (ou disciplinador), estabelecendo as orientações finalistas, os marcos (temporais, espaciais e setoriais) entre os quais se definem as ações, os instrumentos e as regras do comportamento dos agentes envolvidos (que têm definidos seus papéis, responsabilidades e expectativas). Corresponde a um quadro de referência, que, participativamente construído, registra os desafios a serem enfrentados, os compromissos assumidos por uma comunidade (no caso, local ou sub-regional) e os recursos alocados às ações que realizarão os objetivos.

Vale ressaltar que o Plano Diretor do **Programa Xingó** há de servir também como instrumento de mobilização das comunidades locais, ao lado da articulação operacional das entidades já envolvidas ou a serem incorporadas. Formalmente, cabe a ele promover a compatibilização das ações macrorregionais estruturadoras e integrantes e das ações locais inovadoras e complementares. Enfim, compete a ele dispor sobre a estrutura organizacional responsável pela implementação do conjunto das atividades previstas.

A elaboração do **Plano Diretor do Programa Xingó** deverá levar em conta pelo menos três aspectos básicos: a) a natureza do instrumento; b) os produtos esperados; c) o processo de trabalho.

Relativamente à sua natureza, o Plano Diretor deve ser entendido como um instante do processo de planejamento e, nesse caso, integrando um contexto de trabalho bastante amplo, seja na perspectiva do tempo, seja na perspectiva das implicações da intervenção no mundo real.

Enquanto momento histórico, o Plano constituirá um registro dinâmico do “projeto de governo”, isto é, de compromissos e recursos, no sentido da realização de objetivos e metas pactuados no âmbito da sociedade local ou sub-regional. Registro dinâmico, porque não mais se justifica a produção de um plano-livro, dada a velocidade das mudanças e a criatividade dos atores sociais envolvidos. O nível e a forma variável que há de assumir o instrumento serão definidos no próprio curso da sua formulação.

Sinteticamente, o Plano Diretor é uma “idéia-guia” articuladora dos esforços coletivos. Daí, a obrigatoriedade do seu caráter didático e, portanto, da simplicidade e abrangência dos conceitos, organicidade das propostas e singeleza da comunicação. O fundamental é que o Plano reúna idéias-força capazes de arregimentar forças sociais geradoras da força política necessária à realização do futuro coletivamente desejado.

Quanto aos produtos esperados, o Plano Diretor do **Programa Xingó** deve, por um lado, dar respostas objetivas aos desafios: (i) das orientações normativas (indispensáveis à condução harmônica das inúmeras tarefas a serem cumpridas); (ii) das intervenções necessárias (seja as em andamento, seja as que oportunamente se revelarem imprescindíveis, valendo ressaltar a conveniência da atuação integrada em microbacias hidrográficas); (iii) da articulação institucional (ou por outra, dos requisitos regulamentares e sistemas gerenciais de indução, acompanhamento e controle do desempenho convergente das enti-

dades envolvidas, com ênfase na formação de “consórcios intermunicipais”); (iv) da configuração organizacional (quer dizer, da natureza, forma, papéis e meios da entidade sociojurídica que, dotada da imprescindível “capacidade de governo”, liderará a implementação e implantação do próprio Plano); (v) da mobilização social (i.e., dos processos e recursos de comunicação voltados para a sensibilização, motivação e arregimentação da sociedade civil e os atores sociais do local ou da sub-região).

Por outro lado, esperam-se do Plano formulações consistentes e integradas acerca de: (i) dispositivos gerais de natureza macroestrutural (vinculados às políticas nacionais e macrorregionais e condicionados pelas tendências observadas no ambiente externo, inclusive internacional); (ii) adaptações pragmáticas de linhas de ação e projetos macrorregionais estruturadores e integrantes (para atender às condições peculiares do local ou sub-região); (iii) soluções concretas de atividades produtivas de âmbito local ou sub-regional (tanto as de caráter inovador, quanto as de caráter complementar).

Enfim, **no que respeita ao processo de trabalho**, o Plano Diretor do **Programa Xingó** precisa criar condições de alargamento da “governabilidade do sistema socioeconômico e político” da sub-região. Nesse sentido, constituirá uma idéia de partida do trabalho de mobilização e participação social e, de outra parte, um referencial de trabalho conseqüente do consenso social. Sob o primeiro aspecto, implica: (i) um trabalho técnico inicial (organizador dos elementos metodológicos e condutores da empreitada); (ii) um trabalho de comunicação (com os objetivos de homogeneizar a linguagem dos diversos atores já envolvidos e de aproximar as lideranças da sociedade civil organizada, no local ou sub-região); (iii) um trabalho de motivação (que desperte a confiança e o interesse dos grupos sociais da sub-região a se envolverem no processo); (iv) um trabalho de participação (durante o qual as idéias iniciais serão testadas, aprimoradas ou mesmo, de todo, substituídas, em decorrência do envolvimento e respaldo da comunidade e seus grupos atuantes).

Enquanto referencial finalista do trabalho, o Plano Diretor propriamente dito terá resultado de um amplo consenso social. Sob esse aspecto, expressará a realização de trabalhos de: (i) síntese (predominando os conceitos e recursos técnicos e científicos dos quais se obterão os registros da organicidade das propostas acerca do que deverá ser feito, do que poderá ser feito e do que será feito, bem como dos indicadores de desempenho e de resultado do conjunto das ações e da articulação dos respectivos agentes); (ii) negociação (envolvendo os participantes do processo em todos os níveis institucionais e âmbitos espaciais implícitos nas propostas de intervenção); (iii) implantação (implicando a inserção dos participantes na execução das atividades que, previstas no pacto representado pelo Plano, forem compatíveis com a capacidade operativa de cada um); (iv) monitoração e avaliação (mobilizando a comunidade local para o acompanhamento do curso do Plano e o julgamento crítico dos seus resultados e repercussões sociais, econômicas, espaciais e políticas); (v) revisão (ajustando-se, dinâmica, sistemática e iterativamente, as propostas de intervenção no quadro local ou sub-regional).

6 - REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia; BUARQUE, Sérgio, MIRANDA, Carlos; NETO, Leonardo. **Planejando o desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF : IIC.

BUARQUE, Sérgio. **Desenvolvimento sustentável na Zona da Mata de Pernambuco**. Recife: SEPLAN/PR-IICA. versão final mimeo.

JETIN, Bruno. Cenários para o Séc. XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 11., Recife: SUDENE, p. 47-62

LIMA, Marcos, MONTEIRO, Rubem, SANTOS, Waldeci. **Planejamento regional em tempos de globalização**. Recife: Ed. Universitária, 1999.

LIMA, Marcos Costa. Breve perfil da pobreza urbana na Região Metropolitana do. Recife: Recife: Dep. Ciências Sociais/Centro Josué de Castro, 1997.

———. 1996. Brasil: exclusão e crise no mercado de trabalho. Recife: Dep. Ciências Sociais, 1996.

———. Capitalismo: Crise ou avatar?, **Temáticas**, Campinas, ano 1, n. 1/2, p.1-36. 1993.

MAILLAT D. et al. Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional. EDES, Neuchâtel.

MATUS, **Adeus, senhor presidente**: planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Literis, 1989.

MONTEIRO, Rubem. Formulação de políticas Públicas de C & T no Nordeste Brasileiro: a identificação de pontos de estrangulamento para uma intervenção sistêmica In: Simpósio Nacional de Gestão da Inovação Tecnológica, 12., São Paulo. São Paulo: FEA, 1992.

COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE EL FUTURO DEL EMPLEO URBANO, 1995, Turin: Centro Internacional de Formation de la OIT, 1995.

ONU. **Migration, Population growth and Employment in metropolitais areas of selected developing countries**. New York, 1995.

PORTER, Michael E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

SACHS, Ignacy. Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir – o caso do Brasil. **Revista Economia Política**. São Paulo, v. 10, n. 1, jan./mar. 1990.

SAHA, Suranji K. Proposal for a Regional Planning Workshop: theoretical framework. In: LIMA, Marcos, MONTEIRO, Rubem, SANTOS, Waldeci (Org.). **Planejamento Regional em tempos de Globalização**. Wales: University of Wales Swansea, 1999.

SUDENE. Cenários para o século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Recife. Recife, 1997.

NOTAS

- ¹ Professor da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Mestre em Política Científica e Tecnológica (UNICAMP), Doutorando em Sociologia (Université Paris I) e Técnico da Sudene.
- ² Mestre em Economia e Doutorando em Administração (UFBA). Economista da Sudene. Membro do Corpo Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública da Sudene e do IESUS/UNYAHANA
- ³ *Prudência ecológica* significa poupança de recursos naturais administrados com a preocupação de garantir a continuidade e a regularidade da atividade econômica e a qualidade do ambiente, condição de qualidade da vida. *Eficiência econômica* representa a capacidade de produzir mais e melhor, com economia de recurso (capital e trabalho, particularmente). Enfim, *justiça social* significa oportunidades semelhantes para toda a população.
- ⁴ A OCDE define o **nível local** nesses termos: “O nível local é o meio ambiente imediato, no qual a maior parte das empresas – em particular as pequenas – se formam e se desenvolvem, encontram serviços e recursos dos quais depende o seu dinamismo e dentro do qual se ligam às redes de troca de informações e de relações técnicas ou comerciais... Pode-se dizer que o nível local é uma comunidade de atores públicos e privados... oferece um potencial de recursos humanos, financeiros e físicos, de infraestrutura educativa e institucional de onde a mobilização e a valorização geram idéias e projetos de desenvolvimento” (OCDE, 1990).
- ⁵ a) educação; b) energia; c) recursos hídricos; d) aquicultura; e) agropecuária; f) biodiversidade da caatinga; g) gestão-ambiental; h) Arquitetura; i) Arqueologia e Patrimônio Histórico; j) Turismo e Hotelaria.