

Ó PLANEJAMENTO REGIONAL NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO: UMA FERRAMENTA DE NEGOCIAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS

RESUMO

O artigo apresenta reflexões metodológicas sobre a elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural. Devido às dificuldades do processo, ligadas à falta de recursos e à forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras são governadas, a participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continua muito reduzida. O trabalho na escala regional, embora acrescente algumas dificuldades de ordem metodológica permite encontrar soluções para problemas que poucos municípios rurais sozinhos teriam condições de resolver.

Palavras chave: Planificação, território, desenvolvimento rural, participação.

REGIONAL PLANNING IN THE CONTEXT OF DESCENTRALIZATION: A TOOL OF NEGOTIATION AMONG SOCIAL ACTORS

ABSTRACT

The article presents reflections on methodological aspects of regional planning initiatives. Due to the inherent difficulties of participatory process of this kind, mainly due to lack of resources and the authoritarian and client-patron form in which many local municipalities are governed, participation of the population, in particular of the poorer groups, continues to be very reduced. Working on a regional scale, even if this adds some methodological difficulties, enables finding solutions for problems that few rural municipalities could tackle on their own.

Key words: Regional planning initiatives, participatory process, municipalities, Rural Development

1. INTRODUÇÃO

O PCT INCRA-FAO — Projeto de Cooperação Técnica entre o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) — trabalha desde o início de 2000 com a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regionais no Nordeste. Começou na região do Sub-Médio São Francisco (SMSF) e depois recebeu convites para trabalhar no Baixo São Francisco Serpipano (BSFS) (junho/2001), no Cariri Paraibano (outubro/2001) e no Litoral Alagoano (janeiro 2002).¹

A necessidade de elaborar Planos Regionais partiu da percepção, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que sua atuação precisava basear-se em conhecimentos prévios das diversas realidades onde atuava e na cooperação com os mais diversos atores sociais (locais, regionais, nacionais) que atuam para promover o desenvolvimento. Esta percepção, limitada inicialmente, foi ganhando espaço à medida que seus resultados foram aparecendo, a ponto de se tornar hoje um programa do ministério. O que se pretende neste texto, não é mostrar os objetivos originais — obviamente imprecisos — nem retratar a evolução deste trabalho, com todas as dificuldades que um empreendimento piloto como este enfrentou, mas antes esboçar algumas reflexões metodológicas surgidas da comparação das 4 experiências em curso. Cada experiência obviamente tem suas particularidades: embora os objetivos estratégicos sejam os mesmos, a diversidade das realidades encontradas levaram cada coordenador à adotar estratégias específicas de trabalho. Entretanto, por trás desta diversidade, existem pressupostos metodológicos comuns essenciais que tentaremos fazer emergir neste texto. Para tanto, depois de esboçar rapidamente o contexto deste trabalho (a questão da descentralização), apresentaremos alguns resultados e, em seguida, discutiremos algumas recomendações metodológicas.

2. CONTEXTO: O DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS LIMITES DA DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização, promovida pela constituição de 1988 e implantada aos poucos durante a década seguinte, permite que os municípios, antes desprovidos de poderes e recursos, passem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento.

De fato, a descentralização aproxima os centros de tomada de decisão dos cidadãos que serão diretamente afetados — beneficiados ou prejudicados — pelas decisões tomadas. Desta forma, possibilita a emergência de uma democracia mais efetiva e participativa, na qual os cidadãos podem opinar, propor, discutir projetos em conjunto e exercer um controle social sobre o poder público, melhorando assim a governabilidade dos municípios.

Entretanto, vários fatores concorrem para que a descentralização não cumpra suas promessas de promoção do desenvolvimento local:

- ◆ Em primeiro lugar, a descentralização repassou responsabilidades para os municípios, mas não os meios necessários para dar conta delas. Trata-se de recursos financeiros, obviamente, mas também de recursos humanos para cuidar de tarefas que exigem competências técnicas e gerenciais particulares.
- ◆ Em segundo lugar, a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras ainda hoje são governadas. Com isso, as possibilidades de participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continua muito reduzida, e o desenvolvimento local permanece conduzido por um grupo dominante.

O melhor exemplo disso talvez seja o próprio funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Estes conselhos, que precisam ser instituídos para que o município tenha acesso aos recursos do PRONAF infra-estrutura, representam em muitos casos uma mera câmara para registrar e divulgar as decisões tomadas pelas instituições que estão acostumadas a fazê-lo

¹ A coordenação institucional do trabalho é de Carlos Guanziroli — Coordenador do PCT FAO/INCRA; Eduardo Henrique Freire — Diretor Executivo do INCRA para a região Nordeste e Silvia Cardim — Gerente Estratégica do INCRA para a região Nordeste. Os coordenadores técnicos são: Sérgio Obando (SMSF); Adolfo Hurtado (SE), Itaan Santos (AL) e Frédéric Bazin (PB). Este texto inspira-se do conjunto dos trabalhos desenvolvidos até agora nas 4 regiões e das reflexões dos respectivos coordenadores.

(prefeitura, Emater, etc.). Não existem discussões em torno das decisões a serem tomadas, não apenas por falta de cultura política, mas também porque ninguém sabe muito bem como organizar isso. A elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, para nortear as decisões, esbarra na falta de pessoas qualificadas para diagnosticar os diversos problemas existentes (água de beber, água de irrigar, comercialização das produções irrigadas, degradação ambiental etc.) e para organizar o processo de planejamento.

Assim, a passagem de uma situação de centralização extrema, na qual a federação define e executa a maioria das ações de desenvolvimento, para o planejamento participativo do desenvolvimento municipal, não é tarefa simples. Esta transformação depende, por um lado, de um reforço substancial dos recursos humanos e financeiros do município, por outro lado, da criação ou do desenvolvimento dos espaços locais de negociação (fórum, conselho de desenvolvimento rural etc.) e, também, da articulação entre as diferentes esferas governamentais (município, estado e federação), uma vez que ações de desenvolvimento fazem parte da esfera de competência de todas elas. Obviamente, trata-se de um processo, que depende da vontade política do poder público e da organização dos movimentos sociais. Não amadurece portanto de um dia para o outro, mas qualquer intervenção externa deve levá-lo em consideração e, se possível, reforçá-lo.

3. METODOLOGIA

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional não obedeceu a um roteiro metodológico pré-definido, de forma a poder adaptar-se com facilidade à diversidade de situações que se apresentassem. Partiu-se da avaliação preliminar das dinâmicas locais e tratou-se de definir, caso a caso, os melhores caminhos para atingir os objetivos. Entretanto, a metodologia desenvolvida para este trabalho de elaboração de Plano de Desenvolvimento Regional baseia-se em abordagens sistêmicas e participativas, de forma a conseguir simultaneamente: 1) mobilizar os atores locais e organizar espaços de discussão dos problemas locais; 2)

levantar os elementos técnicos necessários às tomadas de decisão.²

O trabalho é coordenado por uma equipe técnica, cujos membros tiveram origem diferente em cada região, em função da forma como o trabalho foi articulado e das instituições que tiveram interesse em participar. No SMSF e no Litoral Alagoano, houve inicialmente um empenho importante de um município (Santa Maria da Boa Vista e Maragogi, respectivamente). No Cariri, a demanda foi feita pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural. No BSFS, foi o governo estadual e a secretaria de agricultura em particular que foram os parceiros iniciais. De forma geral, participam instituições dos governos federal, estadual e municipal, bem como representantes da sociedade civil e dos movimentos sociais. Entre outros, podemos citar: INCRA, IBAMA secretarias de estado, instituições como EMATER, SEBRAE, FETAG... O caráter “externo” à região da equipe técnica (seus membros não moram e, freqüentemente, nem trabalham habitualmente na região onde se faz o planejamento), torna importante o cuidado com a participação local e o repasse de conhecimentos, metodologias e responsabilidades para as tomadas de decisão e a realização dos trabalhos no decorrer do processo.

Podemos resumir o processo em três fases distintas.

a) Fase de mobilização

A demanda de trabalho de Plano de Desenvolvimento Regional pode ter várias origens, mas raramente parte das comunidades organizadas ou de um fórum de discussão inter-institucional. Surge freqüentemente de uma decisão do poder político local ou mesmo estadual. No entanto, o plano só pode ser construído pelo diálogo entre todos os atores sociais que trabalham em prol do desenvolvimento local ou que serão afetados pela decisões tomadas. *Fazer com que todos os atores essenciais para a construção do plano sentem juntos para construir uma visão conjunta da realidade regional e, a partir dela, possam articular soluções, é o considerável desafio desta primeira fase.*

Não existe receita que assegure o sucesso desta fase de mobilização, mas alguns ingredientes necessários podem ser apontados de forma resumida:

- conhecimento dos atores sociais que atuam na região, seus planos e programas e a racionalidade de suas ações,

² O PCT INCRA-FAO trabalha há alguns anos com a metodologia de Diagnóstico de Sistemas Agrários (DSA) para capacitação dos técnicos do INCRA. Publicou em 1999 um *Guia metodológico de Diagnóstico de Sistemas Agrários* escrito por Danilo Prado (<http://www.incra.gov.br/fao/Guia%20Metodologico.zip>). Sobre participação, ver em particular: Ribamar e Eliane Furtado, *A intervenção Participativa dos Atores — INPA, IICA, Brasília, 2000* e Frans Geilfus, *80 herramientas para ele desarrollo participativo*, Prochamate-IICA, San Salvador, 1997.

para permitir a definição do espaço de atuação e da função estratégica de cada ator no desenvolvimento regional.

- Conhecimento das dinâmicas regionais, ou seja, dos processos políticos, sociais e econômicos que definiram historicamente a realidade regional.

O diálogo entre atores sociais precisa de uma visão compartilhada destas dinâmicas em termos de *problemáticas de desenvolvimento*, ou seja, de problemas a serem superados ou de potencialidades a serem aproveitadas, que rompa com as articulações tradicionais feitas a partir de demandas, as quais só permitem uma visão setorializada e favorecem atuações de cunho clientelista. A realização conjunta de um diagnóstico rápido, reuniões institucionais de apresentação e, principalmente, encontros intermunicipais reunindo todos os atores sociais regionais para debater as principais problemáticas regionais em torno de mesas de discussão, foram essenciais para romper com as visões setoriais e institucionais e permitir negociações baseadas numa visão compartilhada das problemáticas regionais.

b) Fase de discussão e elaboração de consenso

Esta segunda fase começa quando já se conseguiu reunir a maioria das instituições para discutir o diagnóstico regional. Obviamente, este diagnóstico, mesmo sendo fruto do trabalho, direto e indireto, de várias instituições, constitui apenas um ponto de partida, uma base para o diálogo e as negociações, também chamados de “concertação” dos atores sociais.

Na prática, o planejamento estratégico tem sido construído através de numerosos encontros intermunicipais que estimulam uma visão integrada das negociações e são preparados por discussões mais aprofundadas em torno das temáticas principais. As mesas de trabalho, compostas por representantes de municípios e instituições diferentes, acabam se transformando em espécies de “câmaras técnicas” que permitem a desejada articulação entre atores sociais e níveis territoriais.

Esta segunda fase é dinamizada inicialmente por problemas concretos, cuja solução passa necessariamente por uma articulação regional, como é o caso da instalação de uma infra-estrutura que, pelas suas características, deve ser única e atender toda a região. Nesta fase, é importante ficar particularmente atento à qualidade da participação. Se os atores sociais normalmente excluídos dos processos políticos não tiverem sua participação efetiva garantida através de uma mediação adequada, o risco é grande destas

“concertações” se reduzirem a uma acomodação dos interesses locais e de não apresentarem nenhum potencial transformador.

c) Fase de consolidação

Finalmente, a fase de consolidação consiste na retirada paulatina dos agentes facilitadores que estiveram inicialmente à frente do processo. Para que isso possa acontecer sem afetar o Planejamento Regional, é preciso que, desde o início, fortalecer os atores locais para que possam assumir um papel cada vez mais preponderante tenha sido um dos objetivos do trabalho. Dito de outra forma, a fase de consolidação começa quando os atores locais se tornam de fato os principais protagonistas porque já adquiriram uma capacidade de organização, de articulação e de negociação que garante a continuidade da dinâmica de planejamento. Duas condições são necessárias para isso: a capacitação contínua, durante todo o trabalho, dos atores locais e a institucionalização dos processos de planejamento.

4. DIFICULDADES E RESULTADOS DO PLANEJAMENTO NA ESCALA REGIONAL

Os Planos regionais começaram há 2 anos no SMSF e há alguns meses nas outras regiões. Não foi possível ainda fazer uma síntese dos principais resultados obtidos, por isso, serão abordados aqui apenas alguns exemplos relacionados às dificuldades e resultados na questão da articulação entre instituições, municípios e atores sociais e econômicos locais.

- A articulação inter-institucional é certamente uma das partes mais ricas e mais difíceis deste trabalho de planejamento. No início, a desconfiança é geral. O governo estadual não percebe a importância do trabalho e investe poucos recursos financeiros e humanos. Os governos municipais freqüentemente reclamam que já fizeram muitos diagnósticos semelhantes antes e que o que precisam, são soluções. Os outros atores sociais (ONGs, sindicatos), escaldados pelas experiências passadas, desconfiam de qualquer proposta que venha ou pareça vir do governo. Entretanto, aos poucos, com muita paciência e alguns resultados, é possível quebrar estas resistências. Assim, no Sub-Médio São Francisco, o primeiro diagnóstico realizado, em Santa Maria da Boa Vista, foi restituído para todos os municípios da região³, levando os atores lo-

³ Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande, Curaçá, Orocó, Cabrobó, Salgueiro, Floresta e Serra Talhada.

cais, principalmente as secretarias municipais, a perceber que precisavam enfrentar problemas semelhantes. Começaram então a se reunir regularmente através de “encontros intermunicipais”, nos quais foram discutidas as problemáticas gerais comuns aos municípios e suas soluções. Estes encontros, aos poucos, foram congregando mais atores sociais: representantes de bancos, associações, sindicatos e mesmo simples cidadãos ou produtores. Foram completados por grupos de trabalhos encarregados de aprofundar discussões temáticas em diversas áreas (saúde, educação, agricultura etc.)

Esta estrutura informal serviu de base para a criação do CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS DO SUB-MÉDIO SÃO FRANCISCO (CINDESF), que se constitui como sustentação política do planejamento regional. O CINDESF é a estrutura formal que se encarrega da implementação do Plano Regional e negocia com as outras instituições (dos governos federal e estadual). Ao contrário de cada um dos 8 municípios isoladamente, o CINDESF conseguiu, por exemplo, obrigar o governo estadual a levar em consideração o planejamento regional na hora de definir suas prioridades para a região e a alocação de recursos. Da mesma forma, negociou com o Ministério do Desenvolvimento Agrário a criação de uma agência do Banco da Terra, em Cabrobó, inaugurada em 25/03/2002, como uma das soluções para a situação fundiária da região e conseguiu financiamentos do PRONAF para seu programa de capacitação.

- Outra dificuldade importante no início é que a participação dos atores locais, para um trabalho que não demandaram, é sempre fraca. A causa desta situação é a falta de uma cultura de participação, ou melhor, de “concertação” social. Com isso, tanto os atores locais esperam que as soluções sejam dadas pelo poder público, quanto o próprio poder público se exime da obrigação de levar em consideração as opiniões dos outros. Desta forma, cada nova reunião parece ser apenas mais uma reunião, onde se repetirão as mesmas demandas, onde se fará o mesmo diagnóstico e onde mais uma vez se esperará providências por parte das instituições responsáveis. Os espaços locais de negociação, tais como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, ficam assim esvaziados de seu poder transformador e existem apenas formalmente.

Por outro lado, os representantes de moradores ou produtores, presidentes de associações ou sindicatos,

também sofrem freqüentemente de uma crise de legitimidade, uma vez que a falta de participação e as práticas clientelistas também afetam suas organizações.

Da mesma forma que os atores institucionais, os atores sociais e econômicos locais foram se aproximando e participando dos espaços de negociação — os encontros intermunicipais e as câmaras técnicas — paulatinamente, à medida em que foram percebendo sua importância e a possibilidade — e a necessidade — de fazerem ouvir sua voz nestes espaços. Foram, por exemplo, as discussões geradas pela apresentação do diagnóstico durante os encontros intermunicipais e depois nos grupos de trabalho temáticos que permitiram a criação da Agência Regional de Agronegócio Familiar do Submédio São Francisco — AGROMESF, em 2001. A problemática da comercialização dos produtos da agricultura familiar é particularmente importante, sobretudo nas áreas irrigadas onde a produção é alta e diversificada, mas onde o mercado ainda não é suficientemente conhecido para que os produtores possam definir estratégias de produção e comercialização. Obviamente, esta questão se coloca de forma semelhante em todos os municípios que possuem áreas irrigadas na beira do rio São Francisco ou em algum projeto de irrigação, o que explica a importância de tratar regionalmente este problema. Por isso, a agência abrange os municípios de Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande, Cabrobó, Orocó e Curaçá. Com a criação de uma agência regional de comercialização, os produtores, através de suas associações, se mobilizam e se organizam para ter acesso a informações relevantes para a definição de suas estratégias de comercialização.

- Finalmente, outra dificuldade reside em superar as visões setoriais e institucionais e introduzir uma visão regional e integrada das trajetórias de desenvolvimento. As resistências institucionais são evidentes, na medida em que isso implica em questionar o que se está fazendo e abrir-se para discutir seu trabalho com outras instituições e pessoas. Entretanto, o INCRA-PB aceitou discutir a reforma agrária feita no Cariri a partir dos dados do diagnóstico feito na região, que apontavam como principal problema fundiário o minifúndio e não a existência de produtores sem terra. Com isso, a principal ferramenta para melhorar a situação logicamente deveria ser um crédito fundiário e não a desapropriação e criação de assentamentos.

5. DISCUSSÃO E RECOMENDAÇÕES

A partir das experiências de planejamento regional realizadas até agora pelo PCT INCRA-FAO no Nordeste, é possível definir *a posteriori* uma série de princípios metodológicos essenciais:

◆ Partir das definições locais para o Planejamento:

Os planejamentos efetuados nas instâncias estaduais ou federais desconhecem geralmente a realidade local, uma vez que não têm condições de conhecer todas as heterogeneidades existentes no território. Assim, mesmo que bem intencionados, definem freqüentemente prioridades erradas e os investimentos feitos acabam sendo desperdiçados ou não são reforçados localmente pelos beneficiários. Em Cabaceiras-PB, por exemplo, o Ministério da Saúde manda muitos remédios que não são utilizados, mas faltam remédios para hipertensos, que representam um dos principais problemas de saúde do município com 325 casos numa população de menos de 4.300 habitantes. O planejamento precisa portanto ser efetuado e gerenciado *localmente*, pelas comunidades e os governos locais, já que eles são as pessoas que serão diretamente afetadas pelas decisões tomadas e que serão responsáveis, em grande parte, por implementá-las.

◆ Articular o planejamento local com as diretrizes e os programas estaduais e federais

Os planejamentos efetuados pelos diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) através de suas instituições são, via de regra, desarticulados, o que limita o aproveitamento de sinergias, provocando superposição de ações e desperdício de recursos. O planejamento definido localmente também não pode estar desvinculado dos planejamentos efetuados nos outros níveis, sob pena de incorrer no mesmo erro aqui assinalado.

Entretanto, amarrar as decisões locais a um conjunto de planejamentos ou diretrizes pré-determinados nos níveis estadual ou federal, onde se encontram os recursos, equivaleria a abrir mão de partir da realidade local para realizar o planejamento. O que se pretende aqui é inverter a lógica tradicional do planejamento centralizado, estabelecendo realmente uma articulação “de mão dupla”, na qual as instituições federais e estaduais levam em consideração o planejamento e as prioridades definidos localmente, integrando-os a seus programas e projetos. Neste sentido, a disposição para o diálogo existente no INCRA-PB permitiu que resultados preliminares do trabalho de planejamento servissem para a instituição repensar suas metas de assentamento no Cariri. Uma das estratégias

adotadas para conseguir esta articulação são a montagem de equipes multi-institucionais para a realização conjunta de um diagnóstico regional e a realização de mesas de negociações, onde a atuação de cada instituição é discutida a partir de uma análise das grandes problemáticas regionais.

◆ Reforçar os espaços locais de negociação

A participação dos atores locais no planejamento do desenvolvimento visa permitir a expressão e o atendimento dos interesses genuínos da população, em particular dos seus setores mais marginalizados. Tendo seus interesses reconhecidos e atendidos, estas populações podem participar efetivamente da implantação do projeto, o que representa um estímulo à criatividade e uma liberação das energias disponíveis localmente.

A participação da população precisa ser promovida em espaços sociais onde possa haver negociação não apenas entre a população e os poderes constituídos, mas também entre os próprios interesses divergentes existentes dentro da comunidade local.

Não se pode mais planejar o desenvolvimento partindo da premissa que a sociedade local é homogênea e que os interesses de todos são igualmente representados por qualquer um de seus membros. Os diferentes atores sociais têm interesses diferentes, divergentes e até opostos, que precisam se expressar dentro de um espaço de negociação onde será possível escutar o outro, negociar, conciliar interesses e definir prioridades para o município ou a comunidade. Por isso, os trabalhos de planejamento regional sempre elaboram uma tipologia dos atores econômicos e institucionais que serve de base para a compreensão das lógicas de cada um e a articulação das discussões.

Participar realmente significa tomar parte das decisões. Para que isso possa acontecer, é preciso que as opiniões divergentes possam expressar-se livremente e que todos tenham o mesmo acesso à informação. O acesso à informação constitui, em geral, privilégio de classes dominantes mais próximas ao poder, enquanto que as populações marginalizadas não têm nem acesso aos dados, nem o hábito e manipulá-los para transformá-los em informações.

Reforçar os espaços de negociação requer, portanto, a mediação de agentes que ajudem as populações politicamente marginalizadas a buscar e interpretar a informação necessária para construir uma representação da realidade suscetível de nortear suas tomadas de decisões.

◆ Melhorar a capacidade técnica e gerencial dos municípios

Vontade política não é suficiente: a maioria dos municípios rurais precisa também de apoio metodológico para poder tomar decisões relativas a seu desenvolvimento. Os espaços de negociação precisam ser abastecidos por informações técnicas que estimulem as discussões, ofereçam novos elementos para as reflexões, apresentem alternativas e permitam definir as melhores estratégias de desenvolvimento.

Como o planejamento é um processo, que deve se adaptar permanentemente às mudanças dos objetivos ou das condições, é preciso criar localmente uma capacidade de planejamento e de diagnóstico técnico. Por isso, o planejamento requer uma equipe cuja tarefa não é elaborar um diagnóstico e planejar, mas antes capacitar os atores locais através de mecanismos de participação que estimulem a reflexão, a aprendizagem e a capacidade de negociação. Essa foi uma das estratégias de atuação na elaboração dos planos regionais, tanto através da restituição e discussão dos diagnósticos com os atores locais, como também em todos os encontros intermunicipais e grupos temáticos, organizados cada vez por um município diferente, de forma a permitir a capacitação de todos para as negociações e o planejamento. A participação de agentes externos, ONGs, instituições estaduais ou federais, universidades etc., contribuiu para a discussão das melhores soluções aos problemas apresentados.

Obviamente, não se pode capacitar os atores locais para todo e qualquer diagnóstico técnico. Tampouco é necessário, uma vez que é possível trabalhar a partir de uma base metodológica sistêmica sobre a qual informações técnicas adicionais — eventualmente fornecidas por outras instituições — poderão ser realmente assimiladas de forma a subsidiar decisões sobre o desenvolvimento.

◆ Inverter o protagonismo local

Em princípio, os **atores** do desenvolvimento, isto é, aqueles que devem *tomar as decisões estratégicas*, são aqueles que serão diretamente afetados por elas. São as comunidades e suas representações orgânicas, como associações, sindicatos etc. Ainda idealmente, os **agentes** do desenvolvimento são as instituições não orgânicas que intervêm em determinado território: o Sebrae, o Incra, os bancos etc., cujo papel é facilitar o desenvolvimento, isto é, *instrumentalizar as decisões estratégicas* tomadas pelos atores. No entanto, o que se observa na realidade é que aqueles que consideramos aqui como atores se comportam frequentemente como meros espectadores e que os agentes são os verdadeiros atores, ou seja, os tomadores de decisão. Portanto, um desafio fundamental para qualquer ação de de-

envolvimento local, é conseguir *inverter o protagonismo*, permitindo que os atores se assumam como tal e que as instituições possam trabalhar como agentes.

◆ Articular a busca de soluções no nível regional

Muitos municípios rurais não possuem um tamanho econômico e populacional que permita a mobilização dos recursos — financeiros e humanos — necessários a seu desenvolvimento. No Cariri paraibano, por exemplo, a média de população dos 29 municípios é de menos de 6.000 habitantes e 22 municípios apresentam uma população inferior à média. Estes municípios, obviamente, não dispõem de recursos financeiros e humanos para implantar projetos, nem mesmo para elaborá-los dentro de um planejamento integrado e participativo. Entretanto, numa mesma região, muitos municípios apresentam problemas semelhantes que podem encontrar soluções numa discussão conjunta, na qual cada um pode aprender com a experiência dos outros. Em conjunto, os municípios apresentam não somente um tamanho econômico e populacional crítico, mas adquirem também um importante peso político na hora de negociar programas ou recursos com os governos estadual ou federal, como foi mostrado no caso do CINDEF no SMSF.

Não se trata com isso de ir contra o movimento de descentralização que aproximou o centro de poder do cidadão, mas apenas de permitir uma articulação entre municípios para temas de interesse conjunto, que de outra forma teriam pouca ou nenhuma chance de encontrar uma solução viável na maioria dos municípios da região.

6. CONCLUSÃO

Promover o desenvolvimento local não é tarefa simples, pois exige ao mesmo tempo competência técnica e capacidade de articulação, não só entre a sociedade civil organizada e os poderes constituídos, mas também entre os diferentes níveis de governo. Encontrar pessoas tecnicamente competentes obriga frequentemente a recorrer a instituições exógenas à região de trabalho, uma vez que os municípios rurais têm dificuldade em reter ou atrair recursos humanos qualificados. A articulação entre estas instituições e os atores locais é certamente um dos mais importantes desafios que precisam ser enfrentados.

O trabalho na escala regional, embora acrescente algumas dificuldades de ordem metodológica (mudança de escala) ou organizacional (necessidade de criar uma instância de coordenação político-institucional regional), per-

mite encontrar soluções para problemas que poucos municípios rurais sozinhos teriam condições de resolver, por falta de recursos humanos, materiais ou financeiros, ou até mesmo por falta de capacidade de negociação com os governos estadual e federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agromesf. Relatório de atividades. Santa Maria da Boa Vista, s/d.

Bazin, F. Plano de Desenvolvimento Sustentável do Cariri Paraibano., PCT MDA/FAO, février 2003.

Bazin, F. Plano de Desenvolvimento Sustentável do Cariri Paraibano. VolumeI: (diagnóstico regional) e VolumeII (planejamento regional) PCT MDA/FAO, Jan e fev. 2003. <http://www.incra.gov.br/fao/CaririParaibano.zip>

Hurtado, Adolfo: *Relatório da reunião de avaliação dos trabalhos de Planejamento Regional no Sertão Sergipano*. Ca-nindé do São Francisco, 30-31 de julho 2001. Documento interno, PCT INCRA-FAO.

INCRA/FAO (equipe multi-disciplinar). Documentação básica de criação da Agromesf. Santa Maria da Boa Vista, junho de 2001.

Jara, Carlos Julio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) : Recife : Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco-Seplan, 1998.

Obando, Sergio (coord.). *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Submédio São Francisco*. Vol. I (diagnóstico) e II (programas e propostas), PCT INCRA-FAO, abril de 2002. http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_down/planod.zip