

Participação e planejamento em um programa de desenvolvimento regional sustentável

RESUMO

Este artigo é uma análise crítica da implantação de um Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável, promovido pelo Banco do Brasil, em apoio à pesca no município de Matinhos, no litoral do Paraná entre os anos de 2007 e 2010. Centrando a problemática de pesquisa na teoria democrática e no processo de planejamento da participação social, apontamos as potencialidades abertas pelo projeto ao empoderamento e à democratização em uma comunidade, identificamos barreiras enfrentadas para sua efetivação e refletimos sobre algumas proposições que as superem, contribuindo assim para o incremento de processos participativos e análise da sustentabilidade local.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento participativo; sustentabilidade; desenvolvimento regional.

Rodrigo Rossi Horochovski

Professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Setor Litoral
E-mail: rorossi@uol.com.br

Ivan Jairo Junckes

Professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Setor Litoral

Cláudio José Lemos Muraro

Bancário (Banco do Brasil), coordenador da equipe gestora do Projeto BB/DRS de Atividade Pesqueira em Matinhos (PR)

ABSTRACT

This article is a critical analysis on the implementation of a Regional Sustainable Development Project promoted by Banco do Brasil aimed at supporting artisan fishing in the municipality of Matinhos, in coastal area of Paraná State, Brazil, from 2007 to 2010. Centering our research problem on democratic theory and in the planning process of the social participation, we point out potentialities opened up by the project regarding communitarian empowerment and democratization. We also identify barriers faced to put it into effect and consider some proposals that surpass the obstacles, thus contributing to foster participatory processes and local sustainability analysis.

KEYWORDS: Participatory planning; sustainability; regional development.

INTRODUÇÃO

Acompanhamos entre 2007 e 2010 uma experiência de planejamento participativo do Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), promovido pelo Banco do Brasil, em apoio à pesca artesanal no município de Matinhos no litoral do Paraná. Vivenciando a representação da Universidade na equipe responsável pela gestão do projeto, pode-se refletir sobre diversas barreiras à realização dos referenciais teóricos da participação política, do planejamento participativo e dos princípios (e paradoxos) do desenvolvimento sustentável. Este artigo constitui uma análise dessa experiência e está organizado em quatro seções.

A primeira seção é dedicada à problemática da investigação. É nessa seção que são trazidos os principais elementos do debate teórico como suporte para esquadrihar a contribuição da experiência de Matinhos ao aprimoramento das vivências da participação, do planejamento e da sustentabilidade. A seção seguinte consiste numa descrição do objeto de nossa investigação e subdivide-se em duas partes: na primeira, é detalhado o programa DRS tal como formulado no âmbito da diretoria nacional do banco no início do Governo Lula; na segunda, historia-se e explana-se sobre o funcionamento do projeto específico do município de Matinhos. Trata-se, portanto, de um estudo de caso, para cuja coleta de dados lança-se mão de diversas técnicas de pesquisa: análise de documentos, como publicações do DRS, atas de reuniões da equipe gestora, etc; além de observação participante e etnografia, facilitadas pelo fato dos autores deste artigo terem tomado parte diretamente do processo.

As informações obtidas propiciaram os achados que ora apresentamos e possibilitam a discussão presente nas duas últimas seções do trabalho. Nelas apontamos, respectivamente, limitações e desafios com que se defrontam o projeto e seus atores e indicações de ações que, em nosso entendimento, potencializam

correções visando à consecução dos objetivos da iniciativa. Tais objetivos ligam-se intimamente à conquista de sustentabilidade por uma comunidade de produtores artesanais de pescados, mediante o empoderamento propiciado pela participação direta dos atores nos aspectos que afetam suas vidas nos mais diferentes campos.

A problemática: participação, planejamento e a sustentabilidade

Adotando a noção de democracia como fator de desenvolvimento das potencialidades humanas, teorias da ciência política como a participativa e a deliberativa defendem um caráter substantivo à democracia representativa que ultrapasse a democracia liberal e implique uma participação mais direta e informada dos sujeitos afetados pelos processos decisórios.

Os teóricos da participação e da deliberação opõem-se especialmente à noção presente no elitismo democrático, segundo a qual a participação popular deve-se restringir ao sufrágio, vale dizer, à escolha entre elites competitivas – que deteriam o monopólio da participação ativa nos processos decisórios de interesse coletivo (Held, 2006). Trata-se de um enfrentamento com a concepção minimalista da democracia, que se satisfaz com um comportamento praticamente passivo da imensa maioria dos cidadãos em nome da estabilidade do sistema, em face da redução das pressões de demanda e da interposição de barreiras ao risco de formação de maiorias tirânicas.

A democracia participativa problematiza o próprio caráter democrático das sociedades de massa nas quais, na maior parte do tempo, as pessoas estão sujeitas a estruturas autoritárias e hierarquizadas, como a escola e o local de trabalho, restando-lhes basicamente obedecer (Pateman, 1970; Macpherson, 1982). Escasseariam, portanto, oportunidades de exercício da participação democrática, o que contribui para a

formação de personalidades autoritárias e/ou subordinadas bem como para uma tendência à alienação. Ademais, a participação seria fortemente afetada pela condição socioeconômica dos indivíduos, com os estratos dominados sendo aliçados das principais decisões políticas, produzindo e reproduzindo um ciclo vicioso de subordinação e apatia.

Como resposta aos limites das democracias eleitorais reais, os teóricos em tela propõem e impulsionam a constituição de estruturas participativas não apenas no âmbito das instituições políticas da esfera pública, mas também nos espaços de sociabilidade do cotidiano. A participação teria, assim, um condão pedagógico na formação da personalidade cívica e democrática. Formulações mais recentes da teoria propõem que os processos deliberativos, ao contrário de apresentar-se como neutros, assumam a diversidade e as assimetrias sociais, legitimando discursos e práticas dos estratos dominados, como pobres, mulheres, minorias étnicas e sexuais, etc (Young, 2001).

Nas últimas décadas, o acúmulo dos debates sobre os princípios participativos, em amplo sentido, foi paulatinamente incorporado à dinâmica política e ao desenho institucional de diversas sociedades. O Brasil, neste sentido, configurou-se em espaço privilegiado. Como resultado das pressões das parcelas mais organizadas da sociedade civil, a transição democrática dos anos 1980 culminou no processo constituinte e na Constituição Federal de 1988, a qual positivou a participação cidadã nas políticas públicas, em especial naquelas voltadas à garantia e promoção dos direitos sociais. Em outros termos, o fortalecimento de esferas públicas democráticas e participativas, que não se reduzem à órbita do Estado, passou a ter força prescritiva, orientando sujeitos que pautam sua ação coletiva na luta pelo direito a ter direitos na construção de seu próprio mundo.

O novo desenho institucional constituiu estruturas de oportunidades à ampliação de esferas públicas

democráticas, ao fortalecimento dos sujeitos e movimentos voltados ao aprofundamento dos direitos, à sustentabilidade ambiental e à promoção de uma cidadania ativa. Comprovam-no a multiplicação de experiências de capacitação de lideranças, governos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, fóruns da sociedade civil e redes de movimentos ambientalistas, desde a ecologia racial e do ambientalismo moderado até a ecologia política (Scherer-Warren, 1996; Fedozzi, 2001; e Jatobá, Cidade e Vargas, 2009).

Embora tenha sido observada ampla expansão de experiências que conferem ao espaço institucional um caráter positivamente participativo-democrático, a realidade, ambígua e contraditória, não se subordina à vontade dos sujeitos expressa nas disposições normativas do sistema político. Diversos elementos soerguem-se como barreiras à efetivação da democratização e da sustentabilidade nas comunidades nas mais diversas regiões do país.

Componentes estruturais do modo de produção vigente, apatia política, déficits informacionais e a persistência de assimetrias e padrões autoritários e clientelísticos, mesmo no âmbito das organizações da sociedade civil (Baquero, 2001; Kerstenetzky, 2003; Silva, 2006), são barreiras visíveis à concretização dos princípios das teorias normativas acima discutidas e sua transformação em sustentabilidade social. Adicionalmente, os referenciais teóricos da democracia participativa e da sustentabilidade, especialmente este último na condição de instrumental analítico e operativo, apresentam-se insuficientes ante os desafios assumidos por seus proponentes, tal qual escrevem Sérgio Ulisses Silva Jatobá, Lúcia Cony Faria Cidade e Glória Maria Vargas:

O conceito de desenvolvimento sustentável é polissêmico e apresenta abordagens diferenciadas, desde a biologia até a economia. No entanto, as tensões da combinação de dois tipos distintos de racionalidade, a

econômica e a ecológica, tornam a sua operacionalização difícil. Apesar disso, o termo desenvolvimento sustentável vem sendo sistematicamente adotado nas convenções internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. (...). Embora se reconheça que existem algumas experiências que podem demonstrar sustentabilidade em âmbitos localizados, elas ainda não compõem um conjunto de iniciativas que caracterizam um modelo de desenvolvimento sustentável. Isso evidencia o descompasso entre as intenções formuladas e as ações desenvolvidas sob o enunciado do desenvolvimento sustentável e ressalta as suas contradições (Jatobá, Cidade e Vargas, 2009, p.62)

No curso do debate sobre essas barreiras e desafios, a racionalidade da ação burocrática e o modelo normativo de planejamento e governo tornaram-se objeto de análise crítica. Em extensa obra dedicada à crítica à tecnocracia, Carlos Matus (1993, 1996a e 1996b) afirma que o fator determinante para a realização da participação e da deliberação é a capacidade de governo para o cumprimento dos compromissos assumidos pelos grupos e suas lideranças sociais e político-partidárias. Segundo o autor, as organizações sociais, especialmente os partidos políticos, em amplas matizes ideológicas, apresentam elevada capacidade para mobilizar seus membros e realizar campanhas eletivas, todavia dispõem de capacidade inversa quando se trata de conduzir a gestão de seus projetos (Matus, 1996a).

Uma observação minimamente atenta sobre a dinâmica organizacional de grupos sociais ou instituições públicas percebe que distintos modelos de planejamento atendem tanto a imposição de decisões centralizadas, e centralizadoras, quanto a descentralização e ampliação do espectro de participação de grupos conforme seus distintos interesses. Defrontamo-nos assim com um gradiente de métodos e técnicas de

planejamentos que polarizam desde muitos modelos centralizados e impositivos até outros com práticas descentralizadas e participativas.

Na primeira perspectiva encontra-se a figura de um técnico-planejador, ou uma equipe de planejadores que, a serviço de agentes político-institucionais específicos, assume a realidade como um objeto do planejamento. Nesta condição os técnicos posicionam-se “do lado de fora” do objeto a ser planejado, elaboram uma explicação “científica” e tentam aplicar postulados matemáticos ao sistema econômico e modelos teóricos ao conjunto social. Nesta concepção, a produção social é concebida como um sistema com regras conhecidas, fluxos regulares e previsíveis, consequências estimadas e controláveis externamente.

Iluminados pelo saber tecnocrático e empoderados pelos cálculos probabilísticos, os planejadores assumem o papel de interventores sobre os atores sociais que deles supostamente dependem para programar o seu futuro. A tais práticas conceituamos de planejamento tradicional, ou normativo, assim descrito em Franco Huertas:

O plano tradicional tem como base uma *teoria do controle* de um sujeito sobre um sistema e afirma explicitamente que a realização do planejamento exige um certo grau de controle. Trata-se de uma concepção autoritária do planejamento. O sujeito é o governo do Estado que tenta regular o sistema econômico e portanto é propenso a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição (Huertas, 2007, p.47).

Além da exterioridade do sujeito que planeja e da pressuposta capacidade de controle, o modelo de planejamento normativo caracteriza-se também pela explicação diagnóstica. Nesta perspectiva, a totalidade da realidade é acessada pelo planejador na forma de verdade pouco ou nada refutável. Assim, a tecnocracia arroga para si o papel de esteio do exercício de

liberdades etereamente caracterizadas por escolhas sem alternativas.

Em perspectiva bastante distinta, o sujeito que planeja percebe-se integrante do objeto de planejamento e assume a condição de *ser um* dentre muitos outros atores sociais que também planejam conforme seus interesses. Dessa forma, nenhum dos atores que compõem o jogo situacional pode arrogar-se detentor de alguma explicação verdadeira contra outras explicações dos demais atores. Têm-se, portanto, que todos os atores que planejam precisam considerar várias explicações, igualmente válidas para cada grupo que planeja.

A noção de validade, e não de verdade, para as explicações dos diversos atores, implica assumir a produção social como um jogo criativo, pleno de conflitos entre distintas explicações, com regras que apenas em parte seguem modelos analíticos, padrões ou leis. No jogo social as regras apenas orientam, e não determinam, as escolhas, decisões e ações dos atores sociais. Motivo pelo qual os movimentos dos diversos componentes do jogo são pouco predizíveis e, conseqüentemente, os resultados são menos ainda, excetuando-se o princípio geral de que os atores movem-se para acumular recursos (Matus, 1993, p. 111-127).

Tal qual aponta Matus, “qualquer força social luta por objetivos próprios e tem capacidade de fazer um cálculo que precede e preside a ação. Por essa razão existem vários planos em concorrência ou conflito e o final está aberto a diferentes resultados” (Matus, 1993, p. 79). O futuro se constitui, portanto, por uma infinidade de possibilidades dadas pelas escolhas operadas pelos atores sociais.

Orientados por estas preocupações sobre a participação e o planejamento, destacaram-se em nossas reflexões a capacidade instalada para o planejamento dos projetos de desenvolvimento sustentável em âmbito regional comunitário, afinal, tal qual apontado por Carlos Machado de Freitas:

Metodologias participativas como forma de fortalecer os laços comunitários de solidariedade, devem estar orientadas para o incremento do poder técnico e político das comunidades nos processos decisórios que afetam o nível local, reafirmando de forma radical a democracia nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais, elementos fundamentais para a sustentabilidade e justiça ambiental. (Freitas, 2004, p.152).

Desta forma, para elaboração deste artigo orientamos o acompanhamento e a reflexão sobre a iniciativa de desenvolvimento regional sustentável pelo seguinte questionamento: **qual a contribuição que a experiência de Matinhos proporciona para o aprimoramento das vivências da participação, do planejamento e da sustentabilidade?**

O objeto: o programa de estímulo ao desenvolvimento regional sustentável do Banco do Brasil em Matinhos (PR)

Embora apresente o predomínio da lógica empresarial privada, o Banco do Brasil desenvolve desde 2003 duas experiências bastante atraentes para a pesquisa no campo do desenvolvimento sustentável: a reorientação e ampliação da atuação no microcrédito produtivo através do Banco Popular e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, e a criação de uma Unidade de Responsabilidade Socioambiental, atualmente (2010) chamada de Unidade de Desenvolvimento Sustentável e vinculada, com status de diretoria, à Vice-presidência de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Sustentável. O movimento do banco, por certo, corresponde ao apontado por Henrique Rattner para as últimas décadas:

Governos, universidades, agências multilaterais e empresas de consultoria técnica introduziram, em escala e extensão crescentes, considerações e propostas que refletem a preocupação com o "esverdeamento" de projetos de

desenvolvimento e a "democratização" dos processos de tomada de decisão (Rattner, 1999, p. 233).

Ainda que se possa reportar o estabelecimento de uma diretoria de desenvolvimento sustentável a uma estratégia mercadológica, não se pode negligenciar seu caráter político, que acarreta uma determinada concepção de Estado, e sua atuação inovadora que evidencia diretrizes de governo razoavelmente distintas na história da instituição. Uma nova gramática, ao menos, passa a frequentar os projetos e ações do banco, incrementando-se o uso ou mesmo incorporando noções como sustentabilidade, cidadania, participação, inclusão social, Agenda 21 etc.

O programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil tem o objetivo declarado de impulsionar iniciativas comunitárias de desenvolvimento em todo o país por meio da concessão de financiamento a juros baixos, a partir de prioridades e projetos eleitos e construídos pelas próprias comunidades, e que tenham sustentabilidade ambiental, social e econômica, tendo em consideração a diversidade cultural.

O DRS é definido como uma estratégia negocial que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde o BB está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos, para apoio a atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas, sempre observada e respeitada a diversidade cultural (Banco do Brasil, 2009a). O documento que apresenta o DRS registra ainda que o programa se propõe a:

promover a inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda; democratizar o acesso ao crédito; impulsionar o associativismo e o cooperativismo; contribuir para a melhora dos indicadores de qualidade de vida; solidificar os negócios com micro e pequenos empreendedores rurais

e urbanos, formais ou informais (Banco do Brasil, 2010a).

Os projetos DRS baseiam-se na noção de concertação que, segundo os documentos do banco, consiste num processo construtivista e participativo, com enfoque regional, pelo qual se prospectam vocações econômicas locais, com potencial de adensar

cadeias e arranjos produtivos e promover desenvolvimento sustentável.

A metodologia empregada consiste em convidar e reunir atores locais, no nível dos municípios ou de comunidades, representando governos, organizações da sociedade civil – associações comerciais, sindicatos,

ONGs etc – e universidades para discutir e decidir coletivamente os rumos dos projetos, cada qual assumindo responsabilidades específicas para a consecução dos objetivos e metas. As etapas de implantação do programa são assim apresentadas pelo Banco do Brasil:



Fonte:

<http://www.bb.com.br/portallbb/page3,8305,8370,0,0,1,6.bb?codigoMenu=14235&codigoNoticia=4567&codigoRet=3868&brea d=1>. Acesso em 10/05/2010

A operacionalização do projeto é centralizada em uma agência local do Banco do Brasil, que destaca um de seus funcionários para responder pelo seu encaminhamento. Este funcionário, capacitado pelo banco, tem a incumbência de convocar e conduzir as reuniões e as atividades, além de monitorar e relatar seu andamento, à luz do referido Plano de Negócios, para as instâncias de controle e auditoria da instituição. O banco deve funcionar, portanto, como um agente catalizador de potencialidades locais, a partir da constituição de redes de atores sociais.

É importante ressaltar que os objetivos e metas – expressos em ações – não se resumem a resultados financeiros. No caso de Matinhos, por

exemplo, há diversas ações relacionadas à melhoria dos indicadores de saúde e educação das famílias envolvidas. Em suma, o desenho metodológico está em linha com as vertentes participativas da teoria democrática aduzida na seção anterior, ainda que premido pelo dilema organizacional de conciliar a busca do lucro com uma agenda de promoção da cidadania e aprofundamento democrático. Tal qual apontam Mantovaneli Jr. e Sampaio:

quando o eixo analítico ou interventivo desloca-se dos resultados para os processos e seus pressupostos, não apenas a dinâmica estrutural que os consubstancia é fundamental, mas

também passam a ser fundamentais os atores que os legitimam e dão vida, e suas impressões. Neste instante, uma outra dimensão se apresenta ao projeto sustentabilista... (Mantovaneli Jr. e Sampaio, 2010, p.84).

Um projeto DRS pode levar anos para ter seus objetivos atingidos. É o que vem ocorrendo com o projeto em exame neste trabalho. No entanto, a estratégia como um todo tem apresentado resultados, conforme balanço divulgado no portal do BB, o qual destaca aspectos quantitativos e financeiros (Quadro 1).

| | |
|--|----------------------|
| Total de Planos de Negócios DRS em implementacao: | 3717 |
| Diagnósticos e Planos de Negócios DRS elaboração: | 759 |
| Municípios abrangidos: | 3831 |
| Funcionários Banco do Brasil treinados em DRS no País: | 14070 |
| Dependências habilitadas no País: | 3983 |
| Total de famílias atendidas: | 936677 |
| Total de recursos programados: | R\$ 8.632.056.974,64 |
| - Recursos programados Banco do Brasil: | R\$ 5.812.521.249,43 |
| - Recursos programados parceiros | R\$ 2.819.535.725,21 |

Quadro 1. DRS/BB – Resultados até 21 jun. 2010.

Fonte: Banco do Brasil (2010b).

Como pode ser percebido, o programa DRS implica um choque entres distintas culturas, ou modelos, de planejamento. São 3.717 planos de negócios tencionando por uma dinâmica minimamente participativa no interior de uma instituição cujas ações historicamente corresponderam aos desígnios instrumentais dos grupos de interesse e pressão representados pelo presidente da instituição em associação, harmoniosa-conflituosa, com o clássico Departamento Central de Organização e Métodos (DEORG), atualmente chamado de Diretoria de Estratégia e Organização (DIREO).

Esta combinação instrumental tecnocrática tem elevada afinidade com métodos bastante normativos e suas respectivas técnicas, todavia experimenta razão contrária com práticas coletivas (entre atores participantes do plano) de concertação, escolha, implementação ou avaliação, tal qual pode ser observado na experiência DRS em Matinhos (PR)ⁱ.

Após reuniões informais, realizadas em agosto de 2007, foi marcado um encontro inicial, que

aconteceu em 4 de setembro do mesmo ano. Para esse evento, foram convidadas pessoas que, para os envolvidos no projeto, seriam as mais representativas da sociedade – política e civil – local. Entre os 41 presentes, afora funcionários do Banco do Brasil, nota-se a presença majoritária de representantes de organismos governamentais, da administração direta e indiretaⁱⁱ.

Organizações da Sociedade Civil em si foram poucas. Participaram representantes da Colônia de Pescadores Z-4 e a da Associação Comercial e Industrial – ACI do município, além de representantes do Rotary Club e da Associação dos Coletores e Seleccionadores de Resíduos Sólidos de Matinhos - ACRESMAT, entidade esta de apoio e não de representação.

Após três encontros, acalorados debates – relata-se, inclusive, que participantes quase chegaram às vias de fato – e tensos processos de votação, a atividade produtiva escolhida para a ser apoiada no âmbito do DRS Matinhos foi a

exploração pesqueira com fins comerciais (pesca), desbancando atividades como turismo e reciclagem.

O passo seguinte foi a constituição de uma equipe responsável pela condução do projeto para elaborar o diagnóstico e o plano de negócios. Tal equipe inicialmente compôs-se de representantes de sete organizações das já mencionadas, que se dispuseram a participar de forma voluntária. As reuniões deste grupo tiveram início em 13 de novembro de 2007, quando a equipe decidiu o elenco de ações que comporia o Plano de Negócios.

Com recursos programados de R\$ 1.479.434,00, o plano de negócios estima beneficiar 1.500 pessoas, 230 famílias, quatro associações e 41 empresas. Desde o início, ficou patente tratar-se de um projeto ambicioso, que mobilizava distintos e múltiplos interesses em torno de seus seis objetivos e 23 ações, assim distribuídas:

Objetivo: Promover o associativismo

Ações:

1. Realizar oficina com participantes da equipe DRS, para reestruturar o plano de ações a ser implementado de forma mais objetiva.
2. Fazer a criação e instituição de uma cooperativa da classe de pescadores com fim a promover suas necessidades.
3. Organizar, dentro da futura cooperativa, uma central de compras visando intermediar aquisição de insumos para os associados, com subsídios.
4. Edificar anexos ao mercado municipal para setores de preparação, acondicionamento, armazenagem etc. tanto de insumos quanto produtos.
5. Prover a futura cooperativa com material condizente com suas necessidades, como computadores, faxes, reprografia, material de expediente.

Objetivo: Melhorar a qualidade dos produtos, adequando-se ao mercado

Ações:

6. Promover cursos de preparação, acondicionamento e armazenagem dos produtos para garantir melhor qualidade e segurança.
7. Adquirir uma câmara frigorífica apropriada para produção de gelo, armazenamento e conservação dos produtos.
8. Adquirir máquinas e equipamentos a serem instalados no mercado público para conservação, armazenamento e visualização pelos consumidores.
9. Aquisição de uma câmara fria e fábrica de gelo para conservação do pescado antes de sua comercialização.

Objetivo: Recuperar e preservar ambientalmente a área cultivada

Ações:

10. Viabilizar a pesca de cultivo na região, como alternativa ambientalmente correta, financiando produtores dedicados a essa atividade.
11. Iniciar estudos junto à UFPR no sentido de buscar uma alternativa aos combustíveis fósseis atualmente utilizados.

Objetivo: Melhorar as condições sociais dos envolvidos com a atividade

Ações:

12. Fazer contatos com adultos analfabetos envolvidos com a atividade para incentivar participação no programa "paraná alfabetizado" junto a DRS.
13. Propiciar aos envolvidos na atividade, o acesso ao crédito com a bancarização, abrindo contas corrente e oferecendo produtos bancários.
14. Efetivar a criação e cadastramento da cooperativa dos pescadores através de registro na receita federal, inscrição estadual, etc.
15. Promover programa de conscientização sanitária junto ao público alvo com vistas a melhoria das condições de saúde, higiene e saneamento.
16. Promover estudos para vincular plano de assistência médica básica para os beneficiários e suas famílias, vinculado à entidade de classe.

Objetivo: Aumentar a escala de produção primária

Ações:

17. Aplicar valores de verbas oriundas do pronaf para custeio das diversas necessidades relativas à atividade primária e correlatas.

18. Analisar/conceder financiamento para aquisição de embarcações para re-novação da frota e inclusão de novos profissionais na atividade.

Objetivo: Apoio à comercialização

Ações:

19. Reforma e ampliação do atual mercado municipal de pescados, com planejamento de áreas diversas de atuação dos diversos agentes.
20. Instalar lojas anexas ao mercado que confeccionem e comercializem produtos oriundos do reaproveitamento dos resíduos do pescado.
21. Iniciar estudos junto ao registro de marcas e patentes para analisar a criação de uma marca característica da região.
22. Adquirir veículos de transporte (caminhões) para levar os produtos ao mercado assim como aos pontos comerciais mais distantes.
23. Iniciar ações que visem a obtenção das licenças e alvarás necessários à regulamentação das entidades representativas dos beneficiários.

Fonte: <http://www50.bb.com.br/drs/jsp/consultas/consultarDetalhamentoObjetivoProjeto/detalhamentoObjetivoProjeto.drs>

No momento em que nossa investigação encaminhava-se para sua conclusão, em setembro de 2010, duas das vinte e três ações foram totalmente concluídasⁱⁱⁱ, sendo que as demais tiveram seu prazo de início revisto para o segundo semestre de 2010 e de conclusão para o segundo semestre de 2011.

Alguns resultados e desafios da experiência DRS Matinhos

Os resultados alcançados pelo programa DRS em Matinhos, até o momento, são razoáveis na ordem político-participativa, todavia são ainda poucas as ações executadas, ou em andamento satisfatório, e ainda reduzidos os alcances dos objetivos dispostos pelo plano de negócios. Um resultado expressivo a ser considerado é o incremento da imagem do próprio banco na região, tal qual apontam Fonseca e Bursztyn ao analisarem os momentos de governança ambiental:

Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leve em conta fatores extraeconômicos. (Fonseca e Bursztyn, 2009, p. 21).

A avaliação geral é que o projeto e sua execução têm acarretado ganhos sob o prisma da participação, do aprofundamento da democracia e do empoderamento das comunidades. Do ponto de vista das regras explícitas e formais de deliberação, todos os integrantes da equipe executora sentam-se à mesa em condições de razoável simetria de recursos e informações. Neste sentido, estamos diante uma arena deliberativa nos moldes habermasianos que logrou constituir-se num fórum permanente e no qual os sujeitos têm conseguido reunir-se, com cerca de 10 participantes por reunião, com picos de 30, há mais três anos.

Todavia, várias dificuldades exprimem as ambiguidades do processo. A mais notável é o caráter pouco participativo da comunidade pesqueira em ações coletivas, sobretudo naquelas em que os benefícios seletivos^{iv} são pouco visíveis.

A pesca artesanal de caceio, a mais comum na localidade em apreço, é em geral um trabalho quase solitário, pouco cooperativo. É uma modalidade de caça, em que a sorte, o saber acumulado e as condições naturais são ingredientes determinantes, gerando, entre seus protagonistas, um forte sentimento de preservação do alto grau de autonomia de que dispõem e um razoável grau de individualismo. Ações coletivas mais ou menos organizadas praticamente resumem-se a reações a ameaças externas, tal como ocorre

quando há um recrudescimento da fiscalização da atividade por órgãos ambientais (Horochovski, 2007). O resultado é que os principais interessados, os pescadores, embora sejam convidados a participar das reuniões do projeto, em geral não o fazem. Numa lógica delegativa, apenas diretores da colônia estão mais presentes.

Não é lícito, contudo, reduzir a explicação da baixa participação dos pescadores a características deste grupo. Apesar das intenções sinceras de que o processo seja efetivamente participativo e democrático, observamos um fluxo decisório inicial *top-down* no que se refere às bases da comunidade. Pode estar aí a razão de os principais interessados, os pescadores, em seu conjunto tenham sido pouco ouvidos, o que aparentemente vem se modificando nos últimos tempos, notando-se que o interesse da comunidade pesqueira pelo projeto apresenta crescimento. Tal dinâmica indica correspondências com as preocupações expressas por Fonseca e Bursztyn ao discutirem as falhas da boa governança ambiental em escala local e apontarem para uma relativa banalização da sustentabilidade:

Restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos participem. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação

estabelecidos constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais. (Fonseca e Bursztyn, 2009, p. 26).

Afora as dificuldades apontadas para a inclusão do sujeito pescador nos processos participativos, outras barreiras, por vezes pouco predizíveis pela equipe executora, colocam desafios ao projeto. Trazemos à discussão dois exemplos.

No momento de implementar a ação de melhorias no Mercado Municipal de Pescados, surgiram entraves de difícil transposição. Um dos participantes alertou que este sítio, de significado histórico para os pescadores de Matinhos, está em uma zona de restrição segundo arcabouço legal relacionado à ocupação da orla marítima, informação confirmada por representantes da GPU – Gerência do Patrimônio da União e do COLIT - Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, órgão do Governo do Estado, especialmente convidados pela equipe para prestar esclarecimentos.

A solução apontada pelos convidados seria o município ter um Plano Diretor aprovado tanto pela Câmara Municipal quanto pelo referido conselho estadual, que previsse uma ocupação especial do local pela comunidade pesqueira e que fosse referendado no Projeto Orla – o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, executado pelo Governo Federal em associação com os municípios. Todavia não há consenso em torno no Plano Diretor entre o Legislativo Municipal e o COLIT. Este alega querer frear a especulação imobiliária enquanto aquele aponta para efeitos limitadores ao desenvolvimento do município no plano originalmente proposto pelo conselho. Por um lado, o impasse mantém o Mercado de Pescados em situação precária, sobretudo no que respeita à higiene e à sanidade; por outro, ganham aqueles que vêm se beneficiando da desorganização do comércio, sobretudo atravessadores.

O segundo exemplo são os impasses criados pela própria dinâmica eleitoral da cidade. Na constituição inicial do projeto, os representantes da Prefeitura Municipal de Matinhos pertenciam a um grupo político, derrotado nas eleições de outubro de 2008. O novo prefeito, num primeiro momento, parece ter associado o projeto a seu adversário, o que gerou desconfiança e demora para indicação de novos representantes além das dificuldades inerentes à substituição de pessoas numa equipe em andamento e com certa afinidade. Sem entrar no mérito das questões, o fato é que entraves e impasses como esses acarretam lentidão na resolução de problemas, com potencial desmobilizador para o projeto. Ambos os exemplos citados apontam para a assertividade de uma reflexão sobre a sustentabilidade promovida por Henrique Rattner:

...a força e a legitimidade das alternativas de desenvolvimento sustentável dependerão da racionalidade dos argumentos e opções apresentadas pelos atores sociais que competem nas áreas política e ideológica. (...). Instituições e políticas relacionadas à sustentabilidade são construções sociais, o que não significa serem menos reais. Entretanto, sua efetividade dependerá em alto grau da preferência dada às proposições concorrentes avançadas e defendidas por diferentes atores sociais. (Rattner, 1999, p. 234).

Dentre os diversos desafios de participação e organização vividos na experiência DRS de Matinhos, destacamos a dinâmica de constituição do grupo diretivo do projeto, ao qual denominamos de ator do plano, como um fator determinante para as limitações de resultados verificadas no tempo abrangido pela análise. Discutimos a seguir esta proposição.

Reflexões críticas sobre constituição do grupo diretivo do processo DRS

Confirmamos ao longo das nossas observações a hipótese de que a

constituição do “ator social DRS” apresenta uma frágil consistência. Tal condição, relativa à epistemologia do planejamento, compromete decisivamente a explicação que o ator elabora de sua situação e, conseqüentemente, a viabilidade do plano que se pretende dirigido à sustentabilidade regional.

Para sustentar nossa crítica e análise adotamos a concepção matusiana de planejamento situacional e abordaremos os conceitos de ator, projeto de governo, capacidade de governo, governabilidade e problema. Tal qual aponta Matus: “Nosso interesse pelos atores sociais advém de seu papel no processo de produção social. Eles são os únicos produtores coletivos de eventos sociais e, portanto, são os sujeitos da mudança situacional.” (Matus, 1993, p. 228).

Definimos ator social como uma organização, estável ou transitória, com interesses e capacidades para acumular projetos, recursos e forças para produzir resultados em uma dada situação na qual é participe. Adicionalmente o ator que planeja, e executa, é sempre dotado de ação criativa, detém controle sobre os recursos que acumula, tem a capacidade para enunciar políticas e produzir verdades sociais e, dessa forma, vive e produz riscos e incertezas próprias do jogo social (Matus, 1993, p. 570; e 1996, p. 204). Matus considera que:

O que caracteriza e diferencia uma força social de um grupo social, um estrato social e uma multidão é sua constituição como organização estável, com capacidade permanente de acumulação de força e de produção de eventos mediante aplicação dessa força. Uma força social é uma entidade com capacidades distintas de reunião de seus aderentes. Apresenta uma imagem de coesão, é capaz de atuar em bloco e constituir um instrumento de ação do homem coletivo. (Matus, 1993, p. 228).

No projeto DRS, observa-se um ator multicomposto que tem a tarefa

de elaborar e executar um plano com o objetivo de operar uma mudança assumindo a perspectiva de um plano como cálculo probabilístico, que precede e preside a ação de governo mediante um acordo entre os distintos interesses e as frágeis regras que compõem o universo aberto de incertezas do jogo social?

Comumente os diversos atores, ou mesmo os componentes de um ator composto, são concordes com a explicação e com as escolhas das operações a serem realizadas e, portanto, formalmente a viabilidade do plano é ampla. Todavia observa-se também uma enorme distância entre a concordância formal verificada nas reuniões (viabilidade formal imediata, tal qual uma decisão presidencial entre ministros, todos formalmente concordes...) e o ajustamento dessa concordância formal aos distintos interesses dos (sub)grupos componentes do ator.

Para esta concepção, o poder não pode ser pensado como uma variável econômica à disposição do ator-planejador normativo. Necessariamente o poder é assumido como componente político escasso e disputado por distintos atores. Os diversos conflitos de interesse entre os distintos atores por acúmulo de poder constituem o domínio da incerteza sobre o “deve ser” e implicam seus agentes em um complexo, e incerto, cálculo sobre o “pode ser”. Ou seja:

As forças sociais são obrigadas a fazer o *cálculo iterativo*. Numa situação conflitante, a decisão mais eficaz de uma delas com respeito à sua situação-objeto depende de decisões incertas ou desconhecidas das outras forças sociais, opostas ou aliadas. A luta social só pode ser entendida como um cálculo iterativo no qual se produz uma interdependência das decisões mais eficazes e um condicionamento mútuo das incertezas (Matus, 1993, p. 148).

Dessa forma, Carlos Matus (1996b) aponta o planejamento situacional como a principal ferramenta para liberdade em condições onde os

situacional. Todavia como fazê-lo,

recursos de poder são escassos e, necessariamente, compartilhados por distintos atores sociais. O planejamento é então assumido como um cálculo, que muito além de predição, cria o futuro e mantém a esperança através da reflexão sobre as possibilidades sobre (e sob) as quais necessariamente condicionamos nossas escolhas.

Na experiência em análise, a viabilidade do programa implicaria a equipe DRS em um método de planejamento participativo que fosse além das disposições institucionais do Banco do Brasil e que contemplasse (1) a reflexão e sistematização sobre sua própria constituição, e (2) a crítica sobre as condições necessárias para realizar o levantamento, seleção e explicação do problema/área específica para atuação.

Precisamos questionar à nossa experiência: em que medida a equipe DRS configurou-se como ator social? Matus aponta uma pergunta chave para este primeiro momento do plano: “Quem é e onde está situado o ator que planeja?” (Matus, 1993, p. 72).

No caso da DRS Matinhos, a experiência é bastante distinta de um planejamento normativo tecnocrático e a sua análise nos conduz a considerar que o ator que planeja é multicomposto, cada qual com sua posicionalidade histórica em relação às práticas de planejamento. Poderíamos representar da seguinte forma a posicionalidade das entidades parceiras do Banco do Brasil que (multi) compõem o ator que planeja.

Devemos perguntar também: em que medida seus diversos componentes, cada qual com sua posição em relação aos demais, tornaram-se autores e sujeitos coletivos coesos em uma estratégia capaz de operar uma mudança situacional?

A teoria do planejamento estratégico situacional tem como pressuposto a busca da superação da segmentação histórica entre os agentes “planejadores”, dotados meritocraticamente de condições para

tal, e os agentes “executantes”, respectivamente desprovidos de conhecimento técnico e de reconhecimento meritocrático para planejar ações que enfrentem e superem seus próprios problemas. A importância da assertiva anterior pode ser percebida com dois exemplos.

Primeiramente, entre as ações previstas no projeto encontra-se a criação de uma cooperativa de produtores, pois uma organização deste tipo permite que os resultados econômicos, os excedentes produzidos na atividade sejam divididos, o que não é possível no caso de uma associação. O tema é recorrente, aparecendo em sete das 18 reuniões realizadas até julho de 2010.

Em nossas conversas, diagnosticamos resistências a ações deste tipo, oriundas de experiências anteriores mal-sucedidas. Ademais, haveria barreiras tácitas, dificuldades de fala. Os pescadores aparentemente se intimidam na presença de outros atores, detentores de capitais simbólicos de maior valorização social, como o conhecimento perito – acadêmico, jurídico e técnico – de parte significativa dos demais participantes. Pudemos ouvir isso de pescadores em diversas ocasiões.

Projetos de empoderamento bem sucedidos demandam participação ativa das bases comunitárias, das *grassroots*, compondo ativamente todas as etapas do processo, algo que vimos insistindo em diversas reuniões, no que, finalmente, fomos atendidos. A transcrição de um trecho de ata, de reunião realizada em 08 de julho de 2010, é ilustrativa:

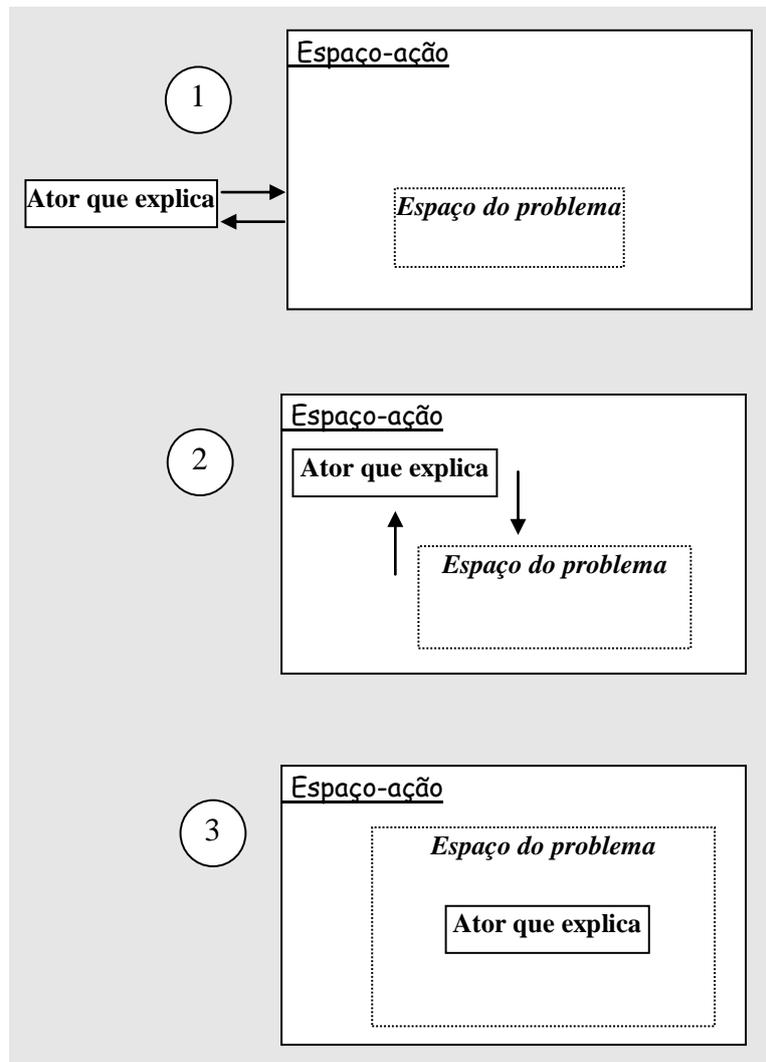
(...) Por fim, tratamos da dinâmica do evento, onde chegamos à conclusão de que melhor do que impor a formação de uma cooperativa, após explanarmos nossas intenções, deveremos provocar um debate em grupos, formados a partir de lideranças já existentes, provocando um trabalho de Diagnóstico Participativo, onde eles mesmos talvez cheguem às mesmas

conclusões que chegamos em nossa equipe (Banco do Brasil, 2010c).

Outro exemplo. Em julho de 2010, já no fechamento de nossas análises, a equipe, sob patrocínio da Emater, realizou o referido evento,

aproveitando a ocasião de entrega de equipamentos, incluindo embarcações, motores e outros implementos. Na oportunidade, um dos autores deste texto conduziu algo próximo do diagnóstico pretendido, no qual os cerca de 50 participantes (entre cerca

de 200 pescadores cadastrados, ou seja, uma participação bastante razoável) deveriam debater e registrar aspectos favoráveis e desfavoráveis e propor soluções para o incremento da atividade pesqueira.



Posicionalidade 1: Banco do Brasil, UFPR, IBAMA, ICMBio, SANEPAR, PROVOPAR, EMATER;
Posicionalidade 2: Associação Comercial e Industrial, Prefeitura Municipal, Rotary Club, ACRESMAT;
Posicionalidade 3: Colônia de Pescadores Z-4

Após debates em quatro pequenos grupos e exposição no grande grupo, os principais resultados foram: os pescadores têm dificuldades para comercializar pescados a um preço que garanta sua sustentabilidade econômica em função da existência de “atravessadores”; há dificuldades para

aquisição de insumos e implementos que aumentariam a produção, devido aos preços elevados e limites de acesso a financiamento; há problemas relacionados à saúde e ao bem-estar em geral. Os pescadores precisam se articular para resolver seus problemas. Em três dos quatro grupos apareceu a

palavra cooperativa entre as propostas para resolver esses problemas.

Em suma, os verdadeiros protagonistas do projeto chegaram a conclusões muito semelhantes às da equipe executora, conforme havíamos previsto, e, malgrado o diagnóstico pouco otimista da equipe executora

quanto à criação de uma cooperativa, esta parece estar próxima. Adicionalmente, podemos avizinhar a superação de barreiras que têm afastado a equipe dos sujeitos, os quais, conforme consenso que vimos construindo, precisam dispor de uma estrutura que amplie suas oportunidades de participação ativa no processo e, conseqüentemente, a coesão do grupo.

A coesão de uma força social é uma variável dependente de diversos fatores, tais como dogma, carisma, ideologia, interesses específicos, projeto de conservação ou transformação social. O ideário de Matus, perfeitamente aplicável à experiência DRS, implica acentuados desafios de articulação e viabilidade para o ator que planeja, afinal:

São muitos os atores que produzem fatos políticos, sociais, econômicos, bélicos, etc. Cada ator produz tais fatos em função de suas visões e propósitos particulares, e nada garante a coerência do resultado social global. Isso ocorre tanto no interior de um ator composto de sub-atores como na coexistência conflitante entre atores diversos. A coerência de ação global não se alcança espontaneamente, ela requer uma racionalidade central [...] é necessário uma ação central que busque a coerência global frente às ações parciais dos atores sociais, se é que queremos conduzir o sistema social a objetivos decididos democraticamente pelos homens [e mulheres] (Matus, 1993, p. 27).

A multicomposição do ator DRS implica articular distintas verdades e leituras sobre os objetivos declarados do projeto DRS, os quais são de impulsionar iniciativas comunitárias de desenvolvimento em todo o país por meio da concessão de financiamento a juros baixos, a partir de prioridades e projetos eleitos e construídos pelas próprias comunidades, e que tenham sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Em torno desses objetivos encontram-se distintos valores e

afinidades, intenções e motivações, capacidades e habilidades, estilos de ação e vetores de força. Assim, a compreensão do ator DRS-Matinhos torna-se especialmente complexos, pois, tal qual indica Matus:

No jogo político, os atores alinham-se em posições conforme sejam as jogadas e os jogadores. Apoiam-se em posições conforme sejam as jogadas e os jogadores. Apoiam-se e rejeitam-se entre si por afinidades e antipatias pessoais, com igual ou maior veemência que a originada em suas motivações para as operações. A política é, em parte, racional e, em parte, passional. É exercida não só em relação a operações e ações que os atores sociais produzem ante as exigências de seus objetivos declarados, mas também em relação a afinidades e rejeições que se desenvolvem entre dirigentes políticos que comandam as organizações sociais. Como atividade humana, a política é essencialmente uma atividade dominada tanto pelas paixões quanto pelo cálculo (Matus, 1996, p. 116).

Devemos, portanto, investigar elementarmente quem são os componentes DRS e quais os seus problemas, os incômodos prioritários e o quanto seus projetos coadunam-se, em termos de resultados esperados, com os produtos gerados na execução do plano, pois a resultante da viabilidade é sempre um jogo de forças dispostas e alinhadas em função de interesses.

O “alinhamento de posições” dos componentes do grupo DRS-Matinhos pode ser medido durante as discussões para a escolha da atividade econômica a ser apoiada pelo programa, a pesca. Tal momento evidenciou acentuados desafios para a composição e ação coesa do ator. Em diversas as ocasiões diversos participantes exaltaram-se verbalmente, inclusive com ameaças que exigiam a intervenção de mediadores no embate de ideias e interesses.

Dada a inviabilidade de uma escolha consensual foi realizada uma votação, cujo resultado expressou a baixa coesão do grupo neste primeiro momento. Só em parte estavam em disputa os recursos imediatos aportados pelo Banco do Brasil, pois tornou-se evidente que a probabilidade de acúmulo de capacidade de ação de em um determinado setor social, os pescadores, provocava aos demais. As discussões ocorridas provocam questionamentos sobre a capacidade dos “vencedores” da votação para viabilizar sua proposta frente a resistência dos demais interessados. Com efeito, do amplo grupo participante das primeiras reuniões, poucos mantiveram-se frequentando as reuniões da equipe executora, sendo que os mais empedernidos defensores de atividades alternativas deixaram a equipe logo no início dos trabalhos.

Evidencia-se que conjunto de atores envolvidos no projeto DRS enfrenta com dificuldades os desafios próprios da constituição múltipla de um ator social, ou seja promovem neste espaço um encontro compreensivelmente conflituoso e irresoluto de seus projetos, capacidades/recursos e posicionamentos nas redes sociais que atuam. Tudo isso a despeito do desenho inegavelmente participativo da arena que se constituiu, confirmando o apontado por Henrique Rattner em um de seus textos:

O conceito de sustentabilidade transcende o exercício analítico de explicar a realidade e exige o teste de coerência lógica em aplicações práticas, onde o discurso é transformado em realidade objetiva. Os atores sociais e suas ações adquirem legitimidade política e autoridade para comandar comportamentos sociais e políticas de desenvolvimento por meio de prática concreta. (Rattner, 1999, 233/234).

Indicações para a participação e planejamento em processos de desenvolvimento regional sustentável

Dois recursos metodológicos (ferramentas) bastante úteis para auxiliar a integração e convivência do grupo para o planejamento podem ser apontados, ambos componentes de uma explicação situacional na perspectiva de planejamento matusiana. O primeiro é a montagem de um triângulo de governo coletivo, com que se explicitam os projetos, recursos e rede de relacionamentos

formada pelos diversos participantes do grupo. O segundo é o levantamento, seleção e explicação situacional do(s) problema(s) a ser enfrentado, ou na linguagem DRS do Banco do Brasil, a atividade econômica a ser apoiada pelo programa.

O triângulo de governo é um recurso didático-metodológico que implica os participantes do grupo em uma reflexão e sistematização sobre

seus projetos (P), capacidades (C) e variáveis que controlam no jogo social (G) (Matus, 1993 e 1996b). Governar, que no caso DRS corresponde a coordenar o programa em Matinhos (PR), implica a articulação entre estes três elementos, sendo que cada um dos polos está composto por distintos projetos, capacidades e governabilidades. A representação desta ferramenta é bastante simples:

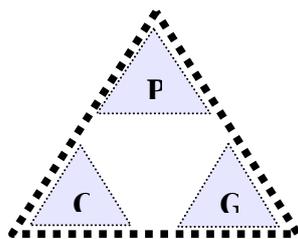


Figura adaptada de Matus, 1996b, p. 51.

O primeiro vértice (P), o projeto de governo ou projeto político, define-se como o conteúdo propositivo elaborado pelo ator para acumular forças políticas, realizar reformas culturais, otimizar o desenvolvimento econômico e social, etc. O projeto de governo é um compromisso que o ator declara na forma de propostas para o futuro em função de suas necessidades presentes ou potencialmente indicadas. Não se trata, portanto, de uma aspiração descompromissada do ator declarada na forma de um “dever ser” normativo. Apresenta seu limite no capital político e intelectual acumulados pelo ator que os dirige especialmente para fusionar seus componentes em torno de ações constitutivas de um futuro almejado coletivamente.

O segundo vértice (G), a governabilidade, evidencia-se na

relação entre variáveis que o ator controla e aquelas que não controla. A governabilidade é a posição de centralidade e de intermediação ocupada pelo ator na rede de atores sociais que lhe proporciona influência e controle das variáveis do jogo social. A maior ou menor governabilidade é sempre relativa a um ator concreto, seu projeto (mais ou menos ambicioso) e sua capacidade de governo instalada. As variáveis não controladas pelo ator em geral estão sendo controladas por outros atores, motivo pelo qual torna-se essencial o “mapeamento” dos outros atores que participam do jogo social com seus respectivos projetos e recursos.

O último vértice (C), a capacidade de governo, corresponde ao conjunto de técnicas, métodos, finanças, materiais, habilidades e experiências (direção, gerência,

administração e controle) que o ator pode disponibilizar para operar as variáveis que controla (posicionando-se taticamente em função das variáveis que não controla) e cumprir seu projeto em direção aos objetivos declarados, ou seja para conduzir ou influenciar o processo social. Dentre as capacidades de governo Matus destaca que “O domínio de técnicas potentes de planejamento é das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de uma equipe de governo” (Matus, 1993, p. 61).

No caso em análise, a multicomposição do ator DRS/BB Matinhos (PR), o triângulo de governo pode ser elaborado coletivamente e com as informações dispostas visualmente para que todos os membros tenham acesso à produção do grupo, tal qual exemplificado a seguir:

| ▲ Componente A | ▲ Componente B | ▲ Componente C | ▲ Componente n | |
|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Proj. Gov. A → | Proj. Gov. B → | Proj. Gov. C → | Proj. Gov. n → | ↓ Proj. Gov. DRS |
| Governab. A → | Governab. B → | Governab. C → | Governab. n → | ↓ Governab. DRS |
| Recursos A → | Recursos B → | Recursos C → | Recursos n → | ↓ Recursos DRS |
| | | | | ▲ ATOR DRS |

A totalidade do triângulo de governo (▲ ATOR DRS) somente é configurada quando relacionada com os problemas e oportunidades selecionados e explicados pelo ator. Ou seja, um projeto de governo não existe independente de problemas e oportunidades, tais quais enunciados e explicados pelo ator. Da mesma forma o ator controla ou não controla determinadas variáveis (governabilidade), assim como pode deter ou não determinados recursos, em função dos problemas e oportunidades que seleciona para enfrentamento ou aproveitamento e da explicação que elabora para tais fenômenos. Portanto, problema e oportunidade tornam-se conceitos elementares para o trabalho de coordenação da elaboração de um planejamento participativo^v.

A noção de problema é bastante exigente de um rigor conceitual, afinal se enunciamos precariamente os problemas comprometemos a sua seleção e, inevitavelmente, a sua explicação. Matus define problema essencialmente como uma condição desconfortável que vivemos e julgamos alterável no prazo do plano, ou:

uma discrepância entre o ser (ou a possibilidade de ser), e o deve ser, discrepância essa que um ator encara como evitável e inaceitável. A evitabilidade e a inaceitabilidade são apreciações do ator sobre o problema, as quais o levam a defini-lo como tal. Essas apreciações são assumidas com diferente grau de convicção (Matus, 1993, p. 259).

Cada ator confere um determinado valor e, portanto, prioridade de enfrentamento, para um problema conforme sua proximidade com os demais problemas observados no seu espaço de governo, ou seja, mesmo um problema reconhecidamente grave, tal qual a elevação do nível dos mares, estará fora de muitos levantamentos, entretanto certamente será selecionado por atores globais com a devida capacidade de intervenção.

Outro fator importante de valoração do problema é o quanto o ator é simultaneamente afetado e beneficiado pelo problema, no caso do programa DRS esta combinação é bastante relevante.

O levantamento e seleção de problemas é a fase mais difícil do trabalho de planejamento participativo, pois, em geral, os grupos facilmente dedicam-se a discutir prematuramente a normatividade (dever ser). Em qualquer discussão os participantes apresentam muitas soluções sem que seja realizada uma reflexão sobre quais são os problemas. Frequentemente os grupos expressam diretamente uma proposta de ação/solução no momento de levantamento de problemas ou mascaram as soluções que estão pré-definidas enunciando como problema o clássico “falta de [objeto da solução]”, por exemplo falta de computadores, falta de empregos, etc. Ferreira (1992) afirma que colecionamos milhares de respostas, todavia esquecemo-nos das perguntas.

Tão importante quando enunciar e selecionar precisamente os problemas para enfrentamento é perceber que o ator tem também oportunidades para aproveitar. Tal qual aponta Matus: “oportunidade significa inserir no lugar adequado da cadeia temporal de eventos aquele evento para o qual se quer construir viabilidade” (Matus, 1993, p.64). Para o autor, a excelência da estratégia é associar oportunidade e ação, todavia o aproveitamento de oportunidades é raro nas práticas política e econômica, justamente porque envolve o escasso recurso tempo. Pouco valorizado, o tempo condena nossas oportunidades ao passado, pois apenas as percebemos integralmente quando estas deixam de ser oportunidades e, em geral, quando se tornam problemas.

As dificuldades para identificação e aproveitamento das oportunidades são, basicamente, relativas à condição temporal, pois dispomos, em geral, de reduzida capacidade para a análise de cenários e tendências que criam as oportunidades. Além disso, o aproveitamento de oportunidades implica elevada

capacidade para identificar e reagir rapidamente ao momento, ou seja, precisamos manter em alerta um conjunto de recursos de que, em geral, não dispomos pois estão alocados para resolver problemas “urgentes” que assaltam a agenda do ator.

Reafirmamos que estes dois recursos metodológicos sugeridos, o triângulo de governo e a explicação situacional, podem auxiliar decisivamente para a integração e constituição do ator que planeja, ou seja, de uma identidade coletiva que assume o planejamento como o cálculo que precede e preside a ação.

CONCLUSÃO

Nossa intenção, até o momento, foi fazer o relato de uma análise muito breve de um processo participativo protagonizado por sujeitos de carne e osso, de suas potencialidades, dos limites e ambiguidades de sua capacidade de organização. À luz das vertentes teóricas discutidas, sobretudo aquelas que preconizam a participação efetiva e direta dos afetados pelas decisões políticas, concluímos provisoriamente que os princípios participativos assumidos por uma organização que lhes é tradicionalmente avessa geram efeitos favoráveis para o aprofundamento da cidadania e da sustentabilidade em uma comunidade, ainda que aparentemente tímidos e, por vezes, contraditórios. Tal qual apontam Mantovaneli Jr. e Sampaio:

Na medida em que os processos são vistos como determinantes fundamentais da política e seus resultados, estes se tornam também alvo privilegiado dos processos decisórios. Ou seja, os atores começam a se preocupar com a abordagem aplicada ao processo decisório, suas pedagogias, sua normatividade, suas prerrogativas, sua dinâmica, e passam também a deter este conhecimento e com ele lidar. (Mantovaneli Jr. e Sampaio, 2010, p. 84).

O fato de se tratar de um projeto localizado, de pequeno alcance, porém de objetivos muito claros, pode ser uma das chaves para explicar o que já se conquistou, malgrado todos os percalços. A busca de ferramentas que efetivem a participação das bases comunitárias, como a explicação situacional participativa, seria uma das saídas para mitigar as barreiras que o projeto tem enfrentado.

O programa DRS assumiu a explicação baseado na noção de diagnóstico, inclusive realizado após a escolha da atividade econômica a ser apoiada, fator que nos parece um tanto quanto anacrônico. Embora diagnosticar etimologicamente corresponda a distinguir por conhecimento, a questão que se coloca são as distintas concepções sobre o acesso ao objeto de conhecimento.

Na cartilha diagnóstica os fenômenos sociais podem (e devem) ser reduzidos a referentes equacionais matemáticos para que a ciência econômica possa enquadrá-los em parâmetros de normalidade ou desvio para, em seguida, normatizar o fenômeno para o tempo futuro. Todavia, os fenômenos sociais são irreduzíveis e, conseqüentemente, situacionais. Portanto, as operações de um plano são uma função necessária e subordinada à força social constituída para (planejar e) governar. Conforme aponta Matus:

O diagnóstico é um monólogo feito por alguém não-situado e fechado em sua própria visão do mundo que o rodeia. Já a apreciação situacional é um diálogo entre um ator e os outros atores. O relato deste diálogo é assumido por um dos atores de forma inteiramente consciente do texto e contexto situacional, os quais fazem coabitante de uma realidade conflitante que admite outros relatos. Minha explicação é um diálogo com a situação, onde coexistem com o outro (Matus, 1993, p. 207).

Contraopondo-se à noção de diagnóstico o conceito de situação é existencialista, pois a essência do objeto é insólita e estéril sem a

posicionalidade do sujeito que o significa, a partir do qual o significado não se constitui senão na situação determinada e a realidade somente é compreensível ao sujeito que nela se reconhece contido tanto quanto lhe faz contingente.

Explicar a situação de um ator, seus projetos, recursos, governabilidade, problemas e oportunidades é, portanto, validar as diferentes explicações elaboradas por cada membro de um ator multicomposto, como é o caso do ator DRS. Considerando o papel e o poder de influência de cada um no jogo de possibilidades sociais é possível estabelecer os parâmetros das necessárias negociações entre os diversos componentes, para só então, por exemplo, realizar a escolha da atividade econômica a ser apoiada. Caso contrário torna-se bastante provável a instauração de um quadro degenerativo do potencial de coesão grupal. Tal qual apontam Silva Neto e Basso:

A promoção do desenvolvimento sustentável, nesse sentido, é incompatível com a noção positivista de um conhecimento científico infalível, cuja função seria a de proporcionar um controle crescente sobre a natureza e a sociedade. (...) o desenvolvimento pode ser entendido como um processo aberto e evolutivo, que ocorre em sociedades interpretadas como estruturas dissipativas, o que implica reconhecer que as estruturas sociais emergem fundamentalmente a partir das interações locais entre seus constituintes, e que sua trajetória não pode ser prevista, o que descarta a possibilidade de um planejamento centralizado eficaz. (Silva Neto e Basso, 2010, 322/323).

Evidente torna-se a necessidade de adoção de uma tática de composição dos atores locais com melhor posição na rede de relacionamentos, ou seja, com amplo controle de variáveis por ocuparem posições centrais na mediação de

interesses. Para tanto, o é fundamental a validação dos sujeitos tidos como público-alvo como atores protagonistas. Parcialmente, o ator DRS assumiu essa necessidade em suas ações mais recentes. Todavia até que ponto o projeto DRS vincula-se aos seus projetos destes sujeitos-agentes? Responder implica continuidade desta pesquisa e os resultados serão alvo de nossas próximas reflexões.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. P.; DEOS, S. (2009) A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal "privado"? **Revista de Economia Contemporânea**. Vol.13 no.1. Rio de Janeiro.

BANCO DO BRASIL (2010a). **Desenvolvimento regional sustentável**. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/sitespub/sustentabilidade/dwn/CartilhaDRS.pdf>

____ (2010b). **Metas e resultados**. Disponível em <http://www50.bb.com.br/drs/jsp/consultas/consultarResultadosDPNPais/resultadosDPNPais.drs>

____ (2010c). Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável. Livro de Atas. Matinhos.

BAQUERO, M. (2001), Cultura política participativa e desconsolidação democrática – reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98-104.

BARROS, R. F. (2007) **Desenvolvimento regional sustentável – A experiência do Banco do Brasil**. Brasília. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, Universidade de Brasília.

BROSE, M. (2010) **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre; São

Leopoldo (RS); Santa Cruz do Sul (RS); Tomo Editorial; AMENCAR; PARTICIPE.

DREITZER, H.; ROPOHL, G.; OFFE, C.; FRANK, J.; LENK, H. (1975) **Tecnocracia e ideologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

FEDOZZI, L. (2001). **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

FERREIRA, F. W. (1992) **Planejamento sim e não** : Paz e Terra.

FONSECA, I. F. da; BURSZTYN, M. (2009). A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

FREITAS, C. M. (2004) Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004. p. 141 – 158.

HABERMAS, J. (1984) **Mudança estrutural da esfera pública – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, Jurgen. (1968) **Técnica e Ciência como Ideologia**. Lisboa: Edições 70.

_____ (1986) **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus.

HELD, D. (2006) **Models of democracy**. 3. ed. Stanford University Press.

HOROCHOVSKI, R. R. (2007) **Desatando nós: associativismo civil, democracia e**

empoderamento na colônia de pescadores de Matinhos, Paraná. Florianópolis. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

HUERTAS, F. (2007) **O método PES - entrevista com Matus** : FUNDAP.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. (2009) Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

KERSTENETZKY, C. L. (2003) Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Rev. bras. Ci. Soc.**, Out 2003, v.18, n.53, p.131-142.

MACPHERSON, C. B. (1982) **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza Editorial.

MANTOVANELI Jr. , O.; SAMPAIO, C. A. C. (2010) Governança para o desenvolvimento territorial sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**. n. 18, p. 77 -88, dezembro/2010.

MATUS, Carlos (1993). **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 2t. (Serie IPEA; v. 143).

_____ (1996) **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: FUNDAP.

_____ (1996b) **Adeus senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP.

OFFE, C. (1984) **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

PATEMAN, C. (1970) **Participation and democratic theory**. Cambridge University Press.

RATTNER, H. (1999) **Sustentabilidade - uma visão humanista**. Ambient. soc. [online]. 1999, n.5, pp. 233-240.

SARTORI, G. (1984) **A teoria democrática revisitada - vol 1 - O debate contemporâneo**. São Paulo: Ática.

SCHERER-WARREN, I. (1996) **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola.

SILVA NETO, B. e BASSO, D. (2010) A ciência e o desenvolvimento sustentável: para além do positivismo e da pós-modernidade. **Ambient. soc.** [online]. 2010, vol.13, n.2, pp. 315-329.

SILVA, M. K. (2006). Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179.

VIDOTTO, C. A. (2005) Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 57-84, jan./jun. 2005.

YOUNG, I. M. (2001) Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**.

ⁱ Durante a implantação do programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil no município de Matinhos, nos valem do fato de sermos participantes do processo, representando a Universidade Federal do Paraná – UFPR Setor Litoral, de modo que pudemos fazer observações e análises de documentos, como registros, anotações e atas.

ⁱⁱ IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná; PROVOPAR – Programa do Voluntariado Paranaense (ligado ao Governo do Estado); EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural; Prefeitura Municipal de

Matinhos e várias de suas secretarias; e a UFPR – Universidade Federal do Paraná.

ⁱⁱⁱ Dados disponíveis em <http://www50.bb.com.br/drs/jsp/consultas/detalharDPNFotografia/detalharDPNFotografia.drs>, acessado em 04/09/2010.

^{iv} Benefícios para cuja consecução a ação efetiva e direta do ator é indispensável. Diferenciam-se de benefícios coletivos, de

que o ator usufrui mesmo não tendo agido para obtê-los.

^v Para uma leitura sobre metodologias participativas ver Brose (2010).

Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre; São Leopoldo RS; Santa Cruz do Sul: Tomo Editorial; AMENCAR; PARTICIPE.