

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA AMAZÔNIA: LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES

Henrique Rodrigues de Miranda

Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local (NUMA/UFPA)
henriquermiranda@yahoo.com.br

Mário Vasconcellos

PhD em Estudos do Desenvolvimento (Swansea University – Reino Unido); Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local (NUMA/UFPA) e do Programa de Mestrado em Administração (UNAMA).

Gilberto de Miranda Rocha

Doutor em Geografia (Universidade de São Paulo); Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local (NUMA/UFPA) e do Programa de Mestrado em Geografia (PPGEO/UFPA).

RESUMO: O artigo aborda as limitações e possibilidades da participação popular no contexto do planejamento participativo para o desenvolvimento territorial sustentável. Particularmente, o artigo trata das possibilidades e dificuldades das populações rurais de participarem como principais atores no processo de planejamento para o desenvolvimento territorial na Amazônia paraense. Os autores indicam que pelo menos três grandes fatores limitam a participação ativa dos atores rurais no processo de planejamento para o desenvolvimento territorial, quais sejam: (1) as impossibilidades sociais geradas pela carência de atendimentos básicos em educação, formação e informação, que limitam o conhecimento e valorização dos espaços políticos legalmente instituídos; (2) as práticas centralizadoras da gestão pública em nível local; e, (3) as estratégias político-eleitorais tradicionais alicerçadas no clientelismo e partidarismo. Entretanto, os autores apontam que a despeito das fragilidades que envolvem a participação popular no contexto do planejamento, esta é uma forma de ampliar a ação da esfera pública local. E, para tanto, os autores indicam que o uso do instrumental metodológico denominado “Diagnóstico Territorial Participativo” contribui para a elaboração de propostas coletivas e viáveis que acabam por facilitar pactos e parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Palavras-chave: participação popular; planejamento participativo; território; desenvolvimento territorial; desenvolvimento sustentável.

Introdução

Nos últimos quarenta anos, as crises econômicas, sociais e ambientais recorrentes no planeta (notadamente nos países menos desenvolvidos) e a ampliação do processo de globalização, fomentaram amplas discussões sobre os conceitos e estratégias de desenvolvimento. Estas discussões oscilaram entre a visão tradicional com base no crescimento econômico, passando pelo enfoque da inclusão social e

redução das desigualdades sociais e, mais recentemente, pela necessidade da inclusão dos paradigmas da sustentabilidade (econômica, social e ambiental), desaguando em modelos de desenvolvimento sustentável (CAMPANHOLA e GRAZIANO, 2000; CABUGUEIRA, 2000). Ainda no bojo destas reflexões ocorridas, discutiu-se a questão da “desterritorialização” decorrente dos processos de globalização e da idéia de aldeia global (MC LUHAN, 1969), caminhando-se posteriormente para a retomada da “multiterritorialidade” e as especificidades de cada território dentro do mundo globalizado (CAMPANHOLA e GRAZIANO, 2000; CABUGUEIRA, 2000; HAESBERT, 2004). Neste cenário, chegou-se à visão atual da necessidade imperativa de implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável a partir das potencialidades endógenas dos espaços locais (sem perder de vista as influências globais) e com um enfoque territorial (id ibid).

Nas discussões mais recentes, a visão de território aglutina as multi-dimensões dos espaços socialmente ocupados (natural, econômica, sócio-cultural, jurídico-política, histórica e até psicológica) em uma percepção mais abrangente e consolidada: de espaço construído e vivenciado por determinados agrupamentos humanos, por suas relações específicas, sociais e simbólicas, em um espaço concreto (HAESBERT, 2004). Esta nova visão permite ver a territorialidade não como especificidades de natureza ecológica, geográfica, econômica, política, jurídica ou sócio-cultural, mas como um espaço único construído socialmente em um determinado período histórico e que ultrapassa os limites das reduções conceituais comumente utilizadas. O território pode, nesta concepção mais abrangente, ir além ou aquém das limitações geográficas, das regionalizações econômicas, das identidades culturais, das caracterizações ambientais e das determinações jurídico-políticas.

Em relação ao aspecto sustentabilidade (conceito mais recentemente emergido), embora ocorram ainda posturas acadêmicas particularmente divergentes sobre o mesmo, existe relativo consenso sobre suas três características básicas: sustentabilidade ambiental, sustentabilidade econômica e sustentabilidade social. A primeira referindo-se à necessidade do uso racional, adequado e responsável dos recursos naturais, além do resgate dos ambientes naturais degradados, objetivando a garantia presente e futura de recursos para o desenvolvimento duradouro. A segunda considerando a viabilidade econômica destes

recursos como meio de promover mudanças qualitativas nos cenários sociais. E a última reivindicando, em oposição à acumulação econômica historicamente constituída, a necessidade imperativa da inclusão social: participação da população organizada no planejamento público, na gestão compartilhada das políticas públicas decorrentes e na apropriação socialmente justa das riquezas geradas, como meio de correção das desigualdades sociais.

Em assim sendo, abordaremos neste artigo as questões relativas à participação popular nas iniciativas de desenvolvimento territorial sustentável. E para tanto, precisamos definir os conceitos a serem utilizados. Como “popular”, consideraremos o conjunto dos vários segmentos sociais pobres, que sobrevivem à margem dos parâmetros oficiais de qualidade-de-vida, ou insuficientemente neles inseridos, que atuam politicamente de forma marginalizada na esfera política (espaço legal constituído) ou na sociedade civil (enquanto espaço social autônomo do Estado), ou ainda que se encontrem desmobilizados politicamente, por motivações próprias ou alheias à suas vontades. Como desenvolvimento territorial sustentável, entenderemos o processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política, humana e social, ocorrente ou pretendido em um determinado espaço historicamente construído e vivenciado, sob a ótica da sustentabilidade.

Estado, Sociedade, Desenvolvimento e Participação Popular.

Embora geralmente se utilize o conceito de sociedade civil organizada como base para a participação dos atores sociais na esfera pública, tem-se que compreender que ele representa, historicamente, a esfera institucionalizada do território/nação e é legalmente diferenciada da vida social, onde redes sociais informais atuam no sentido de instituir-se e/ou em movimentos de ruptura institucional (ARATO, 1994). E não se pode ignorar, em face disso, a importância política da esfera informal da sociedade na relação Estado/Sociedade e suas implicações nos processos de desenvolvimento, quando se pretende analisar o tema participação.

Nos últimos vinte anos, reconstruiu-se esta visão incluindo as estratégias de organização autônoma da sociedade através de laços sociais fora do Estado, formando esfera pública “independente

e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos” (id ibid), a partir de experiências vivenciadas como a do Movimento Solidariedade (na Polônia) e em outros países como França, Rússia, Chile e México (id ibid). Esta reconstrução conceitual, realizada por teóricos como Kolakowski, Mylnar, Vajda e Michnik (Europa Oriental), Habernas, Lefort e Bobbio (Europa Ocidental), além de Weffort, Cardoso e O’Donell (na América Latina), afluiu para uma distinção entre sociedade civil e sociedade política e sociedade econômica (id ibid). A primeira delas caracterizada como a organização civil fora do Estado, baseada em direitos de comunicação, em associações e movimentos civis. A segunda, como a organização civil institucionalizada, com base no sufrágio e nos partidos.

A terceira como as formas organizativas alicerçadas na propriedade e em associações puramente econômicas. Estas três categorias conceituais permeiam permanentemente a relação Estado/Sociedade, em maior ou menor intensidade, dependendo do contexto histórico. A esfera institucionalizada ocupando os espaços políticos legais para acessar os direitos estabelecidos e de certa forma, colaborando para a governabilidade que reforça a estrutura do Estado. A esfera civil autônoma lutando, democraticamente ou não, pelos caminhos legais ou da desobediência civil (ou ainda pela ruptura revolucionária), pelos direitos legitimados e pela inclusão de novos direitos nas políticas públicas. E a sociedade econômica, adaptando-se permanentemente aos cenários políticos e econômicos predominantes, buscando os seus objetivos específicos de geração de riquezas e acumulação.

Esta nova abordagem, porém, embora supere o dualismo marxista original (Estado x Sociedade), mantém viva as questões do Estado centralizador, classista e ideologicamente hegemônico e da sua contraditória relação com a sociedade civil como um todo. E estas questões acentuam-se em territórios democraticamente mais frágeis e menos desenvolvidos, onde as desigualdades sociais aguçam a luta de classes, os espaços legais de participação política se estreitam e onde estratos sociais demograficamente representativos, limitados pela pobreza, pela desinformação e pela desesperança, sequer mobilizam-se para a organização política e/ou econômica, formal e/ou informal (ARATO 1994; MITSCHERIN, MIRANDA e PARAENSE, 1989; CAMPANHOLA e GRAZIANO, 2000; BAQUERO, 2003; MIRANDA, 2004; 2005; 2007)

Na região amazônica brasileira, estas camadas populares (à margem da qualidade de vida e da participação política, no interior ou nas periferias urbanas), são bastante representativas. E embora não se tenha disponível dados específicos e atualizados do território amazônico, aproximações através de dados sobre a Região Norte do Brasil (ver tabela 1) demonstram que a pobreza envolvia até o início do ano de 2000 quase a metade da população e mais da metade das crianças (os atores políticos potenciais). E no Pará (integralmente inserido na Amazônia Brasileira), os efeitos da pobreza eram mais sérios pois atingiam metade dos indivíduos e quase dois terços das crianças.

Tabela 1: Indicadores de desigualdade na Região Norte do Brasil, por Estado - 2000

Indicadores de Desigualdade	Resultados por Estado da Região Norte							Média
	AC	AP	AM	PA	RO	RR	TO	Geral
Intensidade da indigência	53,99	51,14	60,03	51,09	56,26	61,26	55,82	55,66
Intensidade da pobreza	52,71	50,31	57,89	51,08	47,73	53,12	52,35	52,17
Proporção de pobres (%)	47,80	42,90	53,00	51,90	35,20	35,90	50,80	45,36
% de crianças em famílias com renda < ½ Salário Mínimo	59,14	53,24	64,39	63,78	44,95	46,12	61,85	56,21

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD, 2000

Frente a estes dados, pode-se perceber que, pelo menos na Amazônia, embora se tenha adotado no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, uma perspectiva de democracia representativa e participativa (incorporando a participação social na gestão das políticas públicas), os mecanismos desta nova prática pouco significam no universo social popular. Isto porque, primordialmente, estes dispositivos representam a sociedade política (juridicamente instituída), da qual as populações amazônicas pobres encontram-se alijadas por vários motivos, destacando-se entre eles:

a) as impossibilidades sociais geradas pela carência de atendimentos básicos em educação, formação e informação, que limitam o conhecimento e valorização dos espaços políticos legalmente instituídos e, muitas vezes, geram a inserção informal das organizações civis instituídas (como as

associações de moradores e/ou produtores) pelo atendimento incompleto dos preceitos legais;

b) as práticas centralizadoras da gestão pública, notadamente a nível local, que viabilizam limitações intencionais à participação popular;

c) as estratégias político-eleitorais tradicionais ainda dominantes, que reforçam o centralismo estatal e apropriam-se dos meios legais de organização social como instrumento de manipulação partidária;

d) a reprodução destas mesmas práticas citadas, a nível das lideranças locais e na base social, nas organizações populares estabelecidas;

e) a desesperança e a descrença política do grosso dessa população marginalizada, gerada pelas experiências históricas fracassadas vivenciadas nas organizacionais formais e/ou informais;

f) este distanciamento da sociedade política induzindo, pela desesperança e descrença, a inserção das populações pobres na sociedade autônoma (fora do Estado), em formas organizadas de desobediência civil (caso dos movimentos dos sem-terra, sem-teto, etc.) ou de ruptura social (a violência, o crime organizado, entre outros).

Neste contexto, tem-se que tentar analisar a participação dos atores sociais da região na construção das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento territorial sustentável, mediante algumas indagações fundamentais. Qual a real capacidade de participação dos segmentos sociais pobres no planejamento participativo, face às suas limitações escolares e à desinformação sobre os espaços políticos instituídos e à inexperiência político-organizacional? Como romper as limitações estabelecidas pelas classes sociais mais informadas (mais ativas e organizadas politicamente), empiricamente e acima dos espaços instituídos, à participação popular? Como tornar efetiva a participação destes atores marginalizados, gerando o acesso real aos direitos legais e a construção de novos direitos, superando a mera função de manutenção da estrutura de poder dominante? Como superar as práticas políticas tradicionais que são reproduzidas pelas lideranças comunitárias (formais e informais) e que contribuem para manter a população pobre em processos manipulados de participação ou em inércia política? Que metodologias e/ou incentivos podem ajudar a romper a inércia política destes atores sociais marginalizados? Que papel

desempenha a participação (des)organizada dos grupos informais (movimentos sociais de contestação e desobediência civil) no contexto do desenvolvimento sustentável? Embora estas indagações superem os limites do universo que se pretende investigar (pequenas comunidades rurais amazônicas), precisam ser respondidas, pois, em maior ou menor intensidade, estão ligadas às questões da participação das localidades interioranas no planejamento público.

Formação, Informação, Capacidade de Entendimento e Participação

Embora estudiosos como Artur Cabugueira (2000), Campanhola e Graziano (2000) e Baquero (2003) tenham abordado a questão da potencialidade participativa dos diversos atores sociais e a necessidade de aperfeiçoar a formação dos mesmos para a participação eficiente e efetiva no planejamento público, uma reflexão de Freire (1987) apresenta-se como emblemática nesta questão. Diz o autor:

“o homem não pode participar ativamente na história, na sociedade, na transformação da realidade se não for ajudado a tomar consciência da realidade e da sua própria capacidade para transformá-la. (...) Ninguém luta contra forças que não entende, cuja importância não meça, cujas formas e contornos não discirna; (...) Isto é verdade se refere-se às forças da natureza (...) isto também é assim nas forças sociais (...). A realidade não pode ser modificada senão quando o homem descobre que é modificável e que ele o pode fazer” (FREIRE, 1987).

Crendo-se nisso, torna-se inevitável perceber a atitude preconceituosa das elites sociais e políticas em relação ao saber empírico e à participação popular. Na história humana, a evolução do conhecimento se deu a partir dos conhecimentos informais e tradicionais, o que contradiz a concepção generalizada e incorporada na ideologia dominante de supervalorização do saber formal e a desvalorização do conhecimento informal, enquanto capacidade instrumental de entendimento das estruturas sociais e de participação. É bem verdade que a educação formal aperfeiçoa a capacidade humana de percepção do seu ambiente, mas a ausência ou insuficiência de escolaridade não representa incapacidade para refletir o mundo. Além da escola, os homens aprendem nas suas vivências diárias, se educam entre si mediados pelo trabalho e todos sabem algo de algo, ninguém pode crer que possui a verdade absoluta sobre as

coisas (FREIRE, 1987). Mas, apesar desta constatação, historicamente o saber informal das populações subalternizadas, que alicerçou originalmente todos os ramos do conhecimento formal e a ocupação econômica dos territórios, foi apropriado pelas classes dominantes, ao mesmo tempo em que taxavam de incompetentes as coletividades detentoras destes conhecimentos (RIBEIRO, 2006).

Um exemplo cristalino desta apropriação foi a ocupação original da Amazônia no período colonial. Nela, “três classes de gente foram geradas” (id ibid). A categoria dominadora, predominantemente urbanizada e que, embora muito heterogênea, falava predominantemente o português e tinha a capacidade socio-política para comandar a complexa sociedade colonial. Uma categoria oposta, formada pelos índios tribais refugiados nas matas, donos do saber tradicional que lhes permitia sobreviver com a utilização dos recursos da floresta. E a terceira categoria social, formado de “índios genéricos, oriundos principalmente das missões dos catecúmenos” (id ibid) e mestiços gerados na miscigenação entre colonizadores e indígenas que se dissolveram socialmente na condição de “caboclos”, e que se tornaram, pela dualidade cultural de mestiços que lhes acessava o saber indígena, os atores mais competentes para comandar a economia da floresta, sob o jugo das elites coloniais (id ibid).

E embora este processo de apropriação de conhecimento tenha se prolongado até os dias de hoje (passando pelos ciclos da borracha, da castanha e experiências agroextrativistas), e viabilizado a ocupação territorial, perpetuou-se também o preconceito de incompetência e incapacidade contra os caboclos e as demais classes subalternizadas. Assim, analisada sem as penumbras da discriminação de classe, a realidade permite afirmar que a limitação da participação das camadas sociais pobres não está na sua pretensa incapacidade de perceber e discernir os ambientes em que sobrevivem, mas sim, na formalização dos espaços políticos sob a ótica das classes dominantes. E esta formalização, por exigir conhecimentos e comportamentos que não são disponibilizados àqueles que não freqüentam o círculo de poder do Estado ou da sociedade civil organizada, faz com que a participação popular ocorra de forma muitas vezes pouco eficiente, reforçando o preconceito da incompetência e a manutenção de “reservas gratuitas de dominação” (MITSCHERIN, MIRANDA e PARAENSE, 1989) ou de setores para “captura de governança” (COELHO, 2006).

Apesar destas dificuldades reais que limitam a participação popular, pode-se intuir algumas convicções sobre as possibilidades reais de participação popular na gestão pública, apesar do contexto antagônico delineado:

a) as carências formais da população marginalizada (em educação, formação e informação participativa formal), não impedem a sua participação na esfera pública, já que possuem experiências, conhecimentos e percepções da realidade que complementam o saber formal para a construção de estratégias de desenvolvimento;

b) agentes institucionais mais engajados socialmente e melhor preparados em termos metodológicos podem facilitar à população o melhor entendimento da esfera política, dos arranjos institucionais e dos enfoques formais do desenvolvimento;

c) a construção de sinergias entre agentes institucionais e população, através de aproximações metodológicas, informativas e de valorização do saber popular, pode ampliar gradativamente a capacidade de entendimento do mundo formal da esfera pública ampliada e melhorar a qualidade desta participação.

Limitações Intencionadas das Classes Sociais organizadas à Participação Popular

Esta questão tem tudo a ver com os comentários do item anterior (pois estas limitações intencionais já são instituídas no delineamento da esfera política), mas também ultrapassa as fronteiras da legalidade. No cotidiano social e em cenários mais democráticos, embora o esforço de forças progressistas obtenha avanços formais na configuração dos espaços políticos, as classes dirigentes e melhor organizadas buscam burlar as instâncias legais de decisões amplamente negociadas.

Os governos locais, quase sempre, ignoram a formação democrática de conselhos municipais, realizam eventos de participação popular manipulada, passiva ou, no máximo, consultiva, cumprindo preceitos legais, mas ignorando os seus pressupostos democráticos (CAMPANHOLA e GRAZIANO, 2000). E esta escamoteação dos direitos cidadãos, em uma de suas variantes, consiste em estratégias de focalização reducionista da realidade social, gerando alienação dos atores sociais que se deseja excluir dos processos políticos decisórios. Repetindo Freire (1987), esta alienação consiste “na visão que se dá a visões ‘focalistas’ dos problemas, não colocando em relevo as dimensões da ‘totalidade’”. É, em

outras palavras, a focalização de aspectos parciais da realidade em vez da visão de conjunto dessa mesma realidade. Tal modo de ação, pelo processo de alienação, torna difícil a percepção crítica da realidade e, automaticamente, vai isolando os oprimidos da problemática.

Aqui também se aplicam as mesmas conclusões do item anterior, acrescentando-se a necessidade de que, embora em longo prazo, os segmentos sociais mais progressistas atuantes nas instituições públicas e nas agências de desenvolvimento, contribuam para modificar os valores ideológicos capitalistas concentradores, em prol de uma visão mais responsável social e ambientalmente. De certa forma isto já ocorre nos contextos mais democráticos e organizados (iniciativas de mercado justo e solidário, consumo consciente, etc.), mas na região amazônica, estes processos de mudança ainda se encontram em fase embrionária.

Participação e Manutenção da Estrutura de Poder Dominante

Analisando a participação dos atores sociais na gestão pública, Campanhola e Graziano (2000) demonstram que ela, na realidade brasileira e em quase todos os tipos detectados, reforça a manutenção do Estado em sua configuração atual de poder. Em seus patamares mais alienados, apontam a “participação manipulada” (participação sem poder de decisão), e a “participação passiva” (comunicação simples de decisões e ocorrências). Em nível intermediário, de participação um pouco mais consciente, indicam a “participação consultiva” (consulta prévia pré-planejada, para análise e decisão externa), a “participação materialmente estimulada” (mediante incentivos monetários e/ou materiais, como verbas públicas e obras) e a “participação funcional” (direcionada a projetos/ações específicas). E, finalmente, nas suas formas mais elaboradas, a “participação interativa” (em todas as fases de gestão) e a “mobilização autônoma” (independente, colaborativa ou contestadora).

Estas formas de participação ocorrem concomitantemente nos cenários sociais, com maior ou menor intensidade específica, dependendo diretamente da qualidade organizacional da sociedade civil e da estrutura estatal. Em suas respectivas decorrências na estrutura de poder existente, as formas mais alienadas reforçam o *status-quo* pelas inexistentes possibilidades de intervir nas decisões. Da mesma

forma, embora com a obtenção de alguns resultados sociais e econômicos positivos, as participações relativamente conscientes reforçam a estrutura de poder dominante, pois os resultados são obtidos dentro da ordem estabelecida. A participação interativa, por si só, representa o apoio histórico à manutenção da esfera pública instituída, já que é exercida pelas classes sociais melhor organizadas e participantes efetivas da esfera de poder político. E parece bastante perceptível, nesta análise, que a forma mais eficiente de mudança institucional encontra-se na mobilização autônoma, já que a mesma, por originar pressões à margem dos espaços formais, pode contestar ou colaborar com as instâncias estatais, dependendo do desempenho do Estado, no atendimento das demandas sociais reprimidas.

Mas, na realidade regional amazônica, conforme comentado, há de se considerar também os expressivos contingentes populares desmobilizados, não-participantes, e que, por omissão voluntária ou induzida, contribuem para a reprodução da esfera pública tradicional. Todavia, é importante destacar que neste universo “invisível” politicamente, pode-se situar também uma fonte potencial de atores para alimentar os movimentos autônomos, geralmente contestatórios e capazes de gerar crises e mudanças na estrutura de poder dominante. Assim, o Estado, em sua configuração atual e em espaços democráticos, enfrenta pressões em três frentes: aquela formada pelos movimentos sociais autônomos, a que aglutina os atores sociais que participam em processos manipulados, mas que buscam mudanças e até mesmo daquela parcela social desmobilizada e descrente que pode alimentar os movimentos sociais contestadores. Diante dessas pressões, o Estado necessariamente terá que buscar formas de ampliar e qualificar a participação formal já existente e incluir os segmentos desmobilizados, buscando a participação interativa que lhe é necessária e limitando as possibilidades de crescimento da mobilização autônoma. Concomitantemente, será forçado a reestruturar as regras e procedimentos do jogo político para atender às novas percepções e demandas, transformando governabilidade em governança (BAQUERO, 2003; COSTA, 2003; GAVENTA, 2008). E ambos os procedimentos implicam em mudanças profundas e desejáveis na estrutura de poder e na construção de estratégias diferenciadas de desenvolvimento.

Tradicionalismo Político das Lideranças Populares e participação

Na realidade regional, percebe-se uma aparente contradição no comportamento das lideranças populares (formais e/ou informais), frente às coletividades que representam: reproduzem as mesmas práticas políticas tradicionais presentes na estrutura de poder dominante. Em síntese, para defender os oprimidos, adotam as mesmas posturas dos opressores. Isto surge bem claramente quando se constata que, na convivência comunitária, estas lideranças raramente consultam os grupos que representam, raramente repassam informações dos eventos e lutas de que participam e constantemente estabelecem conflitos de

poder entre si. Repetem, mesmo nos movimentos sociais autônomos, a mesma postura centralizadora, personalista e manipuladora predominante no todo social, ajudando a limitar o crescimento político da população e reforçando o Estado centralizador (MIRANDA, 2004; 2005; 2007). Considera-se uma contradição aparente porque, no fundo, é a reprodução da cultura política dominante na região e no país, o que é perfeitamente compreensível do ponto de vista sociológico. Em face disso, a ampliação qualitativa da participação popular passa, necessariamente, não só pela mudança do Estado, mas pela reestruturação da cultura política da sociedade civil em todas as suas dimensões (BAQUERO, 2003). E isto só poderá acontecer mediante o aperfeiçoamento democrático da esfera política e pela ação cultural transformadora das organizações civis a partir das incipientes janelas participativas já acessíveis.

Metodologias e Incentivos para a Mobilização Participativa

Embora de forma pouco sistematizada e eficiente, muitas iniciativas de planejamento participativo têm sido implementadas na região amazônica paraense. Mas, no geral, elas apresentam resultados insatisfatórios por vários motivos (também já identificados em outras realidades), podendo-se citar entre eles:

- a) deficiências metodológicas dos agentes institucionais que limitam a participação efetiva das populações envolvidas (GROPPO e RAVERA, 2001; FREIRE, 1987);
- b) deformações ideológicas dos referidos agentes, e que impedem o reconhecimento do saber informal dos atores locais e inibem a participação popular nas discussões realizadas (FREIRE, 1987);
- c) iniciativas participativas que, por limitarem-se ao planejamento, não geram ações empíricas decorrentes das decisões planejadas, caindo no vazio operacional e reforçando a desesperança e a inércia participativa das coletividades pobres envolvidas (MIRANDA, 2007);
- d) eventos pré-planejados e operacionalizados a partir dos interesses institucionais que, sob uma aparente proposta de participação, buscam apenas legitimação pela mera captura de governança (COELHO, 2006);
- e) omissão ou boicote aos processos participativos, por parte de governantes, representantes político-partidários e agentes institucionais locais, por medo de pressões, ou de emancipação política popular, ou ainda por conflitos de poder interinstitucionais (SANTOS, 1997; MIRANDA, 2004; 2005; 2007).

Os efeitos negativos deste conjunto de fatores citados têm gerado, ao fim de tudo e na maioria dos casos, resultados incipientes, geralmente maquiando as ações públicas centralizadas, dando-lhes

uma aparência participativa ou justificando o preconceito de que a população é incapaz de decidir e conduzir o seu próprio destino. Apesar dessas conclusões pessimistas, algumas experiências deste tipo têm apresentado resultados animadores, na região e no país, como no caso das reservas extrativistas no Acre, o Projeto Mamirauá no Amazonas, e outras de menor expressão nacional. E isto permite visualizar possibilidades de sucesso da participação popular na construção e gestão de iniciativas sustentáveis de desenvolvimento, desde que as esferas educacionais do Estado (principalmente as universidades) engajem-se mais fortemente na análise e geração de métodos participativos e na formação de profissionais mais comprometidos social e ambientalmente.

A Participação (Des)Organizada na Esfera Política Instituída

No universo das coletividades pobres que participam ou aspiram participar na esfera política do Estado, de forma interativa ou contestadora, pode-se identificar na realidade regional algumas especificidades organizativas e/ou operacionais, que ocorrem de forma concomitante e relativamente dinâmica.

Os movimentos sociais contestadores (como MST, MAB e outros), oriundos da junção entre as formas de lutas populares nacionais e as demandas sociais reprimidas da região, enquadram-se na categorização de Campanhola e Graziano (2000) como “mobilização autônoma” e como a consequência “combinada” do modelo capitalista concentrador citada por Almeida (2004). E talvez aí, apesar de eventuais extremismos político-ideológicos, e apesar das práticas políticas tradicionais das suas lideranças, resida a principal fonte de possibilidades de mudanças na esfera política institucionalizada, por pressões que forcem a descentralização do Estado, a concessão efetiva dos direitos legais constituídos, a ampliação dos espaços políticos de negociação, decisão e gestão das políticas públicas e a construção de novos direitos demandados.

Na outra ponta, dentro da legalidade, operam os grupos organizados em sindicatos, colônias de pescadores, cooperativas e associações de moradores e/ou produtores, aglutinando coletividades que ainda acreditam em conquistas a partir de ações dentro da estrutura de poder dominante. E embora estas

organizações formais muitas vezes adotem o discurso radical e contestador dos movimentos autônomos, geralmente legitimam a esfera política instituída em suas ações e negociações. Na Amazônia, porém, este contexto organizacional apresenta uma variante significativa: as inúmeras organizações populares que, embora desejando a institucionalização e criadas dentro do arcabouço legal existente, funcionam sem atender plenamente às exigências documentais necessárias. Agregam grupos ainda fora da esfera política, que também acreditam em conquistas a partir de ações legais, mas estão alijados do acesso participativo. Este é o caso das inúmeras associações de moradores e de produtores que, embora fundadas dentro dos trâmites legais, não completam sua documentação junto às instâncias públicas, por desinformação ou carências financeiras, ou ainda por falta de assessoria jurídica.

E por último, encontramos grupos populares que, de forma alguma, participam da vida política que determina suas vidas. São aqueles que, por descrédito em relação às práticas político-partidárias e dirigentes manipuladores, por vivências organizativas fracassadas, por desinformação, e/ou isolamento geográfico, quedam-se na desesperança e na inércia política. Neste caso, o desempenho dos grupos legalizados e autônomos, pelos poucos ou nenhum resultados apresentados objetivamente nas suas vidas, leva estes atores locais a imobilizarem-se em termos participativo, assumindo posturas fatais de resignação e determinismo.

Este cenário da participação popular nos leva a algumas conclusões sobre ações necessárias:

- a) ampliar a democratização dos espaços políticos formais e informais da sociedade e das práticas políticas dos partidos e das organizações populares;
- b) facilitar os trâmites, os custos financeiros e a assessoria jurídica para a formalização das organizações populares;
- c) flexibilizar a estrutura de poder dominante, fornecendo espaço participativo e poder de decisão aos movimentos populares;
- d) criar formas de mobilização, inclusão e desenvolvimento participativo dos grupos populares politicamente desmobilizados;

Conclusão

O modelo histórico de desenvolvimento aplicado no Brasil e na Amazônia insere-se em um contexto mais amplo onde os grandes projetos de infra-estrutura e produção de escala – bases necessárias para o avanço tecnológico da produção para um mercado globalizado – viabilizam a concentração do capital, os danos ambientais e as desigualdades sociais, com efeitos que ocorrem cada vez mais rapidamente e se fazem sentir cada vez mais intensamente nas esferas locais. Este contexto adverso tem alimentado, nas últimas décadas, discussões e ações que nutrem uma nova sociedade, com formas diferentes de organização e representação dos diversos interesses, em função do próprio desenvolvimento organizacional e político das camadas populares. Esta nova sociedade, por sua vez, exige novos comportamentos da esfera pública, dos técnicos e das organizações civis, exigindo posturas mais dialógicas e consultivas em relação às necessidades de mudança e a escolha dos melhores caminhos para mudar. Concomitantemente, o espaço político passa a ser ocupado por grupos distintos e novas maneiras de atuação que buscam substituir as formas antigas de representação dos diversos interesses de diferentes coletivos. Além disso, as circunstâncias da pobreza regional associada à devastação dos recursos naturais, necessariamente induz à discussão participativa do desenvolvimento local em bases ambiental, econômica e social sustentáveis.

Todavia, em contraposição a esta nova paisagem social que se delinea, ainda predomina um ambiente desfavorável à sustentação política, social e institucional da prática do desenvolvimento sustentável: a “dispersão social” e o “poder centralizado” - historicamente constituído na predominância dos interesses individuais sobre os coletivos e na fragilidade organizacional dos segmentos populares mergulhados em relações de clientelismo e dependência – e o “imediatismo econômico” que ameaça cada vez mais os recursos naturais ainda disponíveis.

Nesta realidade contraditória, hoje se fortalece, gradativamente, a necessidade de integrar racionalmente os vários segmentos sociais e estes com o ambiente comum de sobrevivência, na busca do “desenvolvimento sustentável” com base nos recursos locais. Superando as posturas clientelistas, buscando-se decisões legitimadamente críticas e a gestão compartilhada; reconstruindo identidades

positivas dos diversos atores populares (auto-estima, entusiasmo e envolvimento na condução do destino coletivo); redinamizando o tecido social e a vida sócio-cultural destas populações, através de experiências coletivas objetivas, sustentáveis e capazes de tornarem-se práticas assertivas. E assim, aperfeiçoar-se a “esfera pública local ampliada” como espaço real de construção de políticas públicas participativas. Para tanto, o “Diagnóstico Territorial Participativo” surge como instrumental metodológico necessário, em função de buscar as causas históricas da vulnerabilidade sócio-econômica de populações específicas; apresentar propostas viáveis e coletivamente construídas e priorizar os pactos e parcerias na esfera pública ampliada como caminho necessário.

Mas, por tudo que foi comentado no presente artigo, são muitas as dificuldades situadas à frente dessa necessidade. Fundamentalmente, estas dificuldades afunilam-se para três constatações básicas e gerais: é necessário descentralizar o Estado, democratizando os espaços e procedimentos políticos, fomentar a formação de uma cultura participativa da sociedade brasileira e regional e construir metodologias que permitam ampliar, promover e/ou resgatar a participação popular no planejamento e na gestão das políticas públicas.

Referências

ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. RBCS, v. 19, n. 55, p 33 – 53, junho, 2004.

ARATO, Andrew. **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil**. XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, nov.,1994.

CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins. **Do Desenvolvimento Regional ao Desenvolvimento Local: Análise de Alguns Aspectos de Política Econômica Regional**. Gestão e Desenvolvimento, n. 9, p. 103 – 136, 2000.

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade: o Capital Social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. Sociologia Política, Curitiba, n. 21, p. 83, - 108, nov., 2003)

COELHO, Vera Schattan e all. **Fóruns Participativos e Desenvolvimento Territorial no Vale do Ribeira (Brasil)**. Santiago do Chile, Seminário Internacional Territórios Rurales em Movimiento: movimientos sociales, actores e instituciones del desarrollo territorial rural, 2006.

COSTA, Maria Alice Nunes. **Sinergia e Capital Social na Construção de Políticas Sociais: a Favela da Mangueira no Rio de Janeiro**. Sociologia Política, Curitiba, n.21, p. 147 – 163, nov., 2003.

CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO, José da Silva. **Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais**. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, jan/abr 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GAVENTA, John. **Em direção a uma Governança Local Participativa: seis propostas para a discussão**. www.ids.ac.uk/logolik, 2008.

GROPPO, Paolo. **¿Sistemas agrarios: hacia un nuevo enfoque territorial?** Presentación del taller. Higuerote, Venezuela, 2001.

GROPPO, Paolo e RAVERA, Federica. **Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientações metodológicas**. paolo.grosso@fao.org e federica.ravera@fao.org

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” a multiterritorialidade**. Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 2004.

MC LUHAN, Marshall. **O meio é a mensagem**. Rio de Janeiro, Record, 1969

MIRANDA, Henrique e all. **Programa Estratégico de Redução da Pobreza na MRH Teresina – PI**. Teresina, Convênio POEMA/JICA/SEPLAN/FAEPI, 2004.

_____. **Estudo sobre o Perfil da Agricultura Familiar em Santa Bárbara do Pará – PA**. Belém, convênio POEMA/JICA, 2005.

_____. **Diagnóstico Sócio-ambiental das Comunidades Rurais do Vale do Jarí**. Belém, convênio Jarí Celulose S.A./ Orsa Florestal / POEMA, 2005.

_____. **Diagnóstico Rápido Participativo das Reservas de Desenvolvimento Sustentável Alcobaça e Pucuruí-Ararão**. Belém, convênio SECTAM / ELETRONORTE / POEMA, 2007.

MITSCHEIN, Thomas, MIRANDA, Henrique e PARAENSE, Mariceli. **Urbanização Selvagem e Proletarização Passiva na Amazônia: o Caso de Belém**. Belém, CEJUP, 1989.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

RIBEIRO, Darcy. **O povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2006, 435 p. (p. 15)

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil.** Brasília, UFPB/CIRAD/EMBRAPA, P. 113 – 128, IUPR, v. 40, n. 3, 1997.