

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIO-ECONOMICO
CURSO DE POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO
POLITICAS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DISSERTACAO DE Mestrado

PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
em URUPEMA - SC,
no período de 1989 a 1994.

Um estudo de caso
de um Planejamento Participativo
para o Desenvolvimento Sustentável.

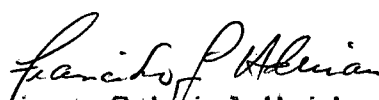
Mestrando: Carlos Alberto Cioce SAMPAIO

Florianópolis, agosto de 1994.

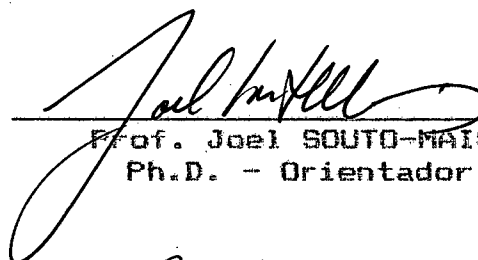
PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO em U R U P E M A - SC, no período de 1989 a 1994. Um estudo de caso de um Planejamento Participativo para o Desenvolvimento Sustentável.


Carlos Alberto Cioce Sampaio

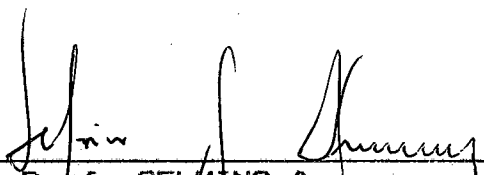
Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Políticas e Planejamento Governamental), e aprovada pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.


Francisco Gabriel Heidemann
Coordenador do CPGA

Apresentada junto à Comissão Examinadora integrada pelos professores:


Prof. JOEL SOUTO-MAIOR
Ph.D. - Orientador


Prof. PAULO Freire Vieira
Ph.D. - Co-Orientador


Prof. SELVINO Assmann
Ph.D. - Membro

DEDICATORIAS

Aos homens e
mulheres, entre eles
o Seu Sampaio, a Dona
Cidinha, e a minha
inspiradora Vera
Stone.

A natureza, em
especial a Floripa
que tanto me inspira.

E à Vida, como que
poderia esquecê-la,
pois sem ela, não
estaria aqui
escrevendo uma só
palavra sequer, e
vocês meus amigos,
certamente não
estariam lendo-as.

SUMARIO

| | |
|---|----|
| RESUMO | 9 |
| ABSTRACT | 11 |
| | |
| INTRODUÇÃO | 12 |
| | |
| 1. TEMATICA AMBIENTAL | 17 |
| 1.1. Questão Ecológica | 18 |
| 1.2. Realidade Brasileira e Catarinense | 25 |
| | |
| 2. ESPAÇO LOCAL, COMO INICIADOR DO DESENVOLVIMENTO GLOBAL | 30 |
| 2.1. A caminho da Sociedade Sustentável | 31 |
| 2.2. Planejamento Participativo em Lages | 33 |
| 2.3. Planejamento Participativo em Boa Esperança | 34 |
| 2.4. A Experiência de Urupema | 36 |
| | |
| 3. FUNDAMENTAÇÃO TEORICA | 41 |
| 3.1. Desenvolvimento Sustentável ou Ecodesenvolvimento | 42 |
| 3.1.1. Ecodesenvolvimento em Sachs, como um novo estilo de desenvolvimento | 44 |
| 3.1.2. Ecodesenvolvimento em Sachs, como um enfoque de planejamento | 51 |
| 3.1.3. Ecodesenvolvimento em outros autores | 53 |
| 3.2. Teorias do Planejamento | 56 |
| 3.2.1. Planejamento Convencional | 57 |
| 3.2.2. Planejamento Estratégico | 58 |
| 3.2.3. Planejamento Estratégico em Organizações Públicas | 59 |
| 3.2.4. Planejamento Participativo | 60 |
| 3.2.5. Planejamento Estratégico e Participativo - PEP | 64 |

| | |
|---|------------|
| 4. METODOLOGIA | 67 |
| 4.1. Objetivos e Hipótese de Trabalho | 68 |
| 4.2. Abordagem Metodológica | 69 |
| 4.2.1. Tipo e Coleta de Dados | 71 |
| 4.2.2. Análise de Dados | 73 |
| 5. ESTUDO DE CASO DE URUPEMA | 78 |
| 5.1. Características Descritivas | 79 |
| 5.1.1. História | 79 |
| 5.1.2. Localização | 81 |
| 5.1.3. Clima | 82 |
| 5.1.4. Relevo, Hidrografia e Florestas | 82 |
| 5.2. Características Quantitativas e Comparativas | 83 |
| 5.2.1. Solo | 83 |
| 5.2.2. Demografia | 84 |
| 5.2.3. Infra-estrutura | 87 |
| 5.2.4. Economia | 88 |
| 5.2.5. Finanças | 90 |
| 5.3. Características Qualitativas | 93 |
| 5.3.1. Gênese do Plano | 93 |
| 5.3.2. Conselho de Desenvolvimento Comunitário | 97 |
| 5.3.3. Dimensões de Sustentabilidade | 103 |
| 5.3.4. Convergências entre os Planos de Urupema, Lages e Boa Esperança | 116 |
| 5.3.5. Lições da Experiência | 121 |
| 5.3.6. Urupema, Exemplo de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável? | 124 |
| 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 128 |
| 6.1. Conclusões | 129 |
| 6.2. Recomendações | 139 |
| 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 144 |
| 8. ANEXOS | 151 |

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

| | |
|---|---------|
| 1. Indicadores Macroeconômicos da Economia Atual | 22 |
| 2. Fatores Ambientais e alguns problemas | 23 e 24 |
| 3. Matriz Analítica dos dados coletados | 75 |
| 4. Mapa da localização do Município de Urupema-SC | 81 |
| 5. Ocupação do solo | 84 |
| 6. Perfil Demográfico | 84 |
| 7. Tendência Demográfica | 85 |
| 8. Perfil Etário Populacional | 86 |
| 9. Natalidade e Mortalidade | 86 |
| 10. Alunos por Habitantes | 87 |
| 11. Luz Elétrica e Água | 87 |
| 12. Telefonia | 88 |
| 13. Habitação | 88 |
| 14. Produtividade das principais Culturas Agrícolas | 89 |
| 15. Estratificação das Propriedades Rurais | 89 |
| 16. Receitas e Despesas | 91 |
| 17. Dados Diversos | 91 |

ANEXOS

Apresentamos os documentos anexados a esta dissertação, por ordem de citação.

8.1. Lista dos Entrevistados

8.2. Roteiro de Entrevista

8.3. Plano de Governo

Plano de Governo da candidatura de Aureo Ramos de Souza.

8.4. Resumo do Estatuto dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitario e do Regimento Interno sobre a Utilização de Máquinas e Implementos Agrícolas

8.5. Urupema - Cidade Modelo

Artigo publicado pela revista Globo Rural - Editora Globo, Ano 8, No. 95, setembro de 1993 - intitulando a matéria: Urupema - Cidade modelo

8.6. Critérios Estabelecidos pelo ICLEI

Os critérios estabelecidos pelo organismo que coordenou o programa a nível internacional, juntamente com a ONU.

AGRADECIMENTOS

Aos amigos e orientadores: Joel, Paulo Vieira e Selvino;

Ao amigo e professor Seibel;

Ao professor Ladislau Dowbor;

A minha adorável família: Beta, Beto, Cidão, Edson, Erika, Fê, Fernanda, Guilherme, Luiza, Natália, Pedro, Rê, Rô, Simone;

Aos meus avós: Antonieta, Filomena, Gaiola, Olímpia, Vincenzo e a meu avô que não conheci;

Aos amigos fraternos e colegas de curso: Coisa Peluda, Coisa Gorda, Olívia e Coisa Cabeçada;

Aos amigos maternos espalhados na Terra: especialmente a Andréa, pela sua hospitalidade amiga, Adriana, Caquinho, Caco Amarelo, Dakão, Dédé, Everton, Joel, Liloca, Lú, Miss Wally, Marcia, Moleza, Mônica, Neca, Parker, Perche, Pupy, Sola, Ti Edi do Continente e da Ilha, Vânia, Yuri e outros tão injustamente esquecidos;

Aos amigos de Urupema Aureo, Nelto, Ulisses e tantos outros;

Aos órgãos de fomento que patrocinaram minha pesquisa: CAPES e CNPQ;

As instituições de ensino e pesquisa: CEPAM, FGV-SP, FUNDAF, PUC-SP, Universidade Federal de Santa Catarina, UNICAMP e USP;

Ao trabalho detalhado da revisora Ivone Franciozi

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi de verificar se a administração municipal de Urupema/SC, no período de 1989 a 1994, possibilitou um planejamento com a participação local da sociedade urupemense, desde a formulação de estratégias até a implementação de ações, levando em consideração as dimensões de sustentabilidade do chamado Desenvolvimento Sustentável.

Nesta direção foi elaborado um modelo de análise que contemplasse tanto a teoria, ainda em elaboração, do Desenvolvimento Sustentável, como a teoria do Planejamento, sobretudo, na sua incipiente tipologia participativa.

Concluiu-se que as premissas decisórias dos programas do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema permaneceram centralizadas no topo da estrutura do poder governamental, limitando-se apenas a descentralização administrativa a nível de execução. Entretanto, ocorreu um processo bem sucedido de tornar efetiva a participação popular no planejamento, sobretudo na figura dos Conselhos Comunitários. Os Conselhos não são um mero recurso do governo municipal para legitimar suas ações, mas constituem-se num eficaz instrumento de transformação do meio onde atuam, fazendo uso de sua criatividade e capacidade de interação. Assim, os Conselhos consolidaram as bases de um incipiente sistema de poder, aproveitando-se das fissuras institucionais naturais ou produzidas politicamente, que permitem certo espaço para negociação entre os atores envolvidos nas ideologias, interesses e estilos de

funcionamento no processo de formulação e implementação de políticas.

Além disso, as características do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema não se qualificam como exemplo de aplicação criteriosa de uma metodologia de Desenvolvimento Sustentável, mas ele constituiu-se num ponto de referência importante ao integrar algumas dimensões do Desenvolvimento Sustentável em sua prática, e ainda por considerar as ações do plano dentro de um projeto integrado, focalizando as ações de curto e médio prazo numa perspectiva a longo prazo.

ABSTRACT

This research was carried out in order to determine whether the municipal administration of Urupema, SC, from 1989 to 1994, allowed planning with local community participation, in all its stages from the formulation of strategies to actions implementation, taking into consideration the main dimensions of the so called "sustainable development". Towards this goal, an analytical model was developed taking into consideration both the emerging theory of sustainable development and planning theory, particularly its incipient participatory typology.

The study's main finding was that the Urupema plan was formulated by top local administrators practically without community participation. However, the latter was much involved in plan implementation through newly created community councils, which not merely legitimated the Municipal government's decisions, but acted independently making good use of their social interaction and collective creativity capabilities. Thus, they consolidated the basis for an incipient power system, taking advantage of either existing or politically created institutional fissures, and which made room for negotiations among the actors involved. In addition, the Urupema plan cannot be considered as a careful application of any sustainable development methodology, but was nonetheless a milestone in the practical and integrated implementation of some of its dimensions both in the short and long run.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, partindo da questão ecológica (capítulo 1), destacamos as relações de interesse em reificar a ecologia num modelo econômico. Lamentavelmente, os esforços mundiais caracterizam-se principalmente por uma perspectiva ainda economicista, pois as discussões governamentais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento giram em torno da preocupação da escassez de recursos. Com este mesmo economicismo, caracterizamos a preocupação ecológica governamental brasileira e catarinense.

Com esta introdução, intencionalmente superficial, pois não é objetivo aqui discutir a evolução da questão ambiental, posicionamos o leitor menos familiarizado com esta temática.

Redirecionando a discussão, perpassamos pela visão de mundo economicista, onde se prejudica o desenvolvimento, substantivando puramente o caráter econômico, considerando o homem e a natureza como recursos até alcançar o verdadeiro viés desta discussão, que é de alcançar um desenvolvimento, substantivando não só a economia, mas também a ecologia e o social.

Dentro deste viés, no documento *Nosso Futuro Comum*, editado pelas Nações Unidas, encontramos o capítulo sobre *O Desafio Urbano* (Capítulo 2), que trata o espaço local como um verdadeiro incubador de atividades econômicas, sociais e ecológicas, destacando a importância do instrumento de planejamento com a

participação local, como mobilizador dos recursos necessários para a implementação de um desenvolvimento mais equilibrado, descaracterizando o apelo economicista, através do questionamento ecológico e social.

Nesta mesma perspectiva, a Constituição Brasileira de 1988 também contribuiu, delegando um repasse maior de verbas aos municípios, possibilitando uma maior autonomia financeira, que resultou, por parte dos Estados brasileiros, sobretudo em Santa Catarina, na institucionalização da municipalização.

Quanto à importância do planejamento para o Desenvolvimento Sustentável municipal, recuperamos experiências pilotos de vanguarda no cenário brasileiro - os planejamentos participativos municipais de Lages/SC e Boa Esperança/ES - baseando-nos na literatura sobre o assunto, e que se sustentaram na autodeterminação e autonomia local da população, redirecionando meios e fins para o desenvolvimento. Assim, recuperaram o verdadeiro sentido de políticas públicas de cunho filantrópico, que, do nosso ponto de vista, podem ser uma base para se pensar o Desenvolvimento Sustentável.

Associando os referenciais do Plano de Lages e Boa Esperança com o capítulo do Relatório Nosso Futuro Comum, consolidamos um conceito exploratório de planejamento participativo para o enfoque do Desenvolvimento Sustentável. Definida esta área de estudo, apropriamo-nos do Plano de Desenvolvimento Municipal de Urupema/SC (chamaremos resumidamente por Plano de Urupema), para estudar o seu modelo de desenvolvimento que se diz "economicamente rentável,

ecologicamente coerente e socialmente mais justo", baseado num modelo de Planejamento Participativo. Esta experiência em Urupema dizia-se, ainda, ser reconhecida e premiada pela Organização das Nações Unidas - ONU, e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, sendo considerada entre os oito melhores municípios no Brasil e o primeiro em Santa Catarina, como modelo de Desenvolvimento Sustentável.

Antecipadamente, analisamos o Plano de Urupema, baseando-nos em uma viagem que realizamos ao Município e em artigos de jornais e revistas sobre a experiência, fixando-nos no período de 1989 a 1994, para prejudicar a viabilidade deste estudo de caso. Após esta pré-análise, concluímos a possibilidade de formular o seguinte problema de pesquisa: *O Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema/SC, no período de 1989-94, pode ser considerado como uma experiência em direção ao planejamento do Desenvolvimento Sustentável?*

Com esses objetivos construímos um modelo de análise (Capítulo 3), de modo a possibilitar um enfoque interdisciplinar, relacionando as disciplinas de Filosofia, Sociologia, Administração, Economia e Ambientalismo ao objeto de pesquisa, fortalecendo, assim, aquele referencial anteriormente citado.

é a partir daqui que consolidamos a primeira base teórico-empírica, no subcapítulo sobre o Desenvolvimento Sustentável ou Ecodesenvolvimento, apoiando-nos na embrionária Teoria do Desenvolvimento Sustentável, baseando-nos, sobretudo, nos conceitos e considerações do pesquisador francês Ignacy Sachs e de

sua equipe interdisciplinar, sediada no Centre International de Recherche sur L'Environnement et le Développement - CIRED.

Em Sachs, encontramos um modelo de planejamento incipiente, indicando alguns caminhos sobre os postulados de sustentabilidade do desenvolvimento com o enfoque participativo. Entretanto, esses eram insuficientes para solucionar o nosso problema de pesquisa. Sendo assim, buscamos na literatura sobre a Teoria do Planejamento algumas considerações que complementaríamos a nossa fundamentação.

Nesse sentido, desenvolvemos alguns critérios de análise na metodologia de pesquisa (Capítulo 4), principalmente quanto à metodologia do planejamento.

Devido à complexidade do problema, estruturamos objetivos específicos, que são: *1. Elucidar a gênese do Plano; 2. Descrever as várias dimensões de sustentabilidade envolvidas - sociais, econômicas, ecológicas, espaciais e culturais - no Plano; 3. Quais são as congruências e distinções entre o Plano de Urupema e os Planos de Lages/SC e Boa Esperança/ES, partindo-se de uma análise da bibliografia sobre estes planos? e 4. Que lições a experiência do Plano de Urupema pode oferecer a outros municípios?*

Partindo da hipótese de trabalho, sistematizamos os dados colhidos sobre Urupema (Capítulo 5), primeiramente resgatando as características descritivas - a história do Município, sua localização, clima, relevo, hidrografia e florestas. Num segundo momento, tratamos de algumas características quantitativas - solo, demografia, infra-estrutura, economia e finanças,

analisando-as comparativamente ora com a Associação dos Municípios da Região Serrana - AMURES, ora com o Estado de Santa Catarina ou municípios vizinhos. E por último, analisamos as características qualitativas, indicadas nos objetivos secundários - Gênese do Plano, Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, Dimensões de Sustentabilidade, Congruências e Distinções dos Planos de Urupema, Lages e Boa Esperança e as Lições da Experiência de Urupema.

Com esse referencial empírico, formamos o alicerce para respondermos à pergunta geral de pesquisa.

Concluimos (Capítulo 6) com nossas percepções, baseadas, sobretudo, na mesma significância com que tratamos o referencial nos planos teórico e empírico, mesmo se, ainda assim, uma dimensão superasse a outra. E por fim, recomendamos algumas sugestões, com a perspectiva de aliar a questão de se conseguir ou não realizar um trabalho acadêmico, com a de apresentar elementos que nos dêem soluções para os problemas vividos. Afinal, o mundo da vida é tão importante quanto o mundo do sistema.

CAPITULO 1

A TEMATICA AMBIENTAL

1.1. A QUESTÃO ECOLÓGICA

Em nossa história recente, na década de 70, surgiu com grande mobilização a discussão em torno da questão ecológica, transformando a pura preocupação ambiental em um importante pressuposto para o desenvolvimento mundial.

Começa-se a levantar questionamentos - entre eles, o de maior repercussão é o documento do Massachusetts Institute Technology - MIT - Os Limites do Crescimento, encomendado para o Clube de Roma, conhecido pelo seu modelo mundial, que representa as interligações de recursos, população e meio ambiente na dinâmica do sistema mundial (Hirsch, 1979, p.17 e Meadows, 1973, p.9), alertando para os riscos ocasionados por um modelo de crescimento econômico que não levava em conta a capacidade de suporte dos ecossistemas. Com base científica de inspiração neomalthusiana - enquanto a população se desenvolve em progressão geométrica, a produção de alimentos tende a crescer em progressão aritmética - Os Limites do Crescimento propunha um planejamento mundial da repartição e da utilização dos recursos naturais, uma reorientação da produção para um modelo menos destruidor, associado a um cuidadoso controle do crescimento populacional.

Em 1972, em Estocolmo, Suécia, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Essa Conferência, além de ter tido o mérito de trazer a questão ambiental para a agenda dos grandes temas internacionais e ter-se tornado importante marco no processo de tomada de consciência universal da importância do meio ambiente, foi também a primeira iniciativa do gênero tomada

pelas Nações Unidas com o intuito de examinar essa questão de maneira global e coordenada, buscando respostas aos problemas existentes e tentando definir futuras linhas de ação para a discussão da problemática ambiental.

Esse foi, sem sombra de dúvida, o primeiro passo com repercussão mundial, porém não isento de críticas. O que transpareceu em Estocolmo foi a preocupação dos governos com uma estratégia de gestão do meio ambiente, em escala mundial, que atendesse a preservação de um projeto liberal desenvolvimentista. Nesta perspectiva, o que interessava preservar de fato era um circuito de acumulação de riquezas, baseado num sistema de produção que poderia ser inviabilizado pelo esgotamento dos recursos naturais e a crise ambiental anunciada (Sachs, 1993b, p.35).

Em 1974, Ignacy Sachs e sua equipe interdisciplinar, sediada no Centre International de Recherche sur L'Environnement et le Développement - CIRED - reelaboraram a questão do Ecodesenvolvimento, criada em Estocolmo, ampliando e diversificando os seus horizontes (Vieira, 1992, p.6). Trataremos desta questão mais profundamente na fundamentação teórica.

Com a Declaração de Cocoyoc de 1974, e o Relatório Que Faire, apresentado no final de 1975 pela Fundação Dag Hammarskjöld, por ocasião da 7a. Conferência Extraordinária das Nações Unidas, reutilizaram as idéias de Sachs e de sua equipe, entretanto, sem utilizar o termo Ecodesenvolvimento de forma explícita, e sim as expressões Um Outro Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentado

(Vieira, 1992, p.6) ¹.

Contudo, o crescimento econômico ainda era a forma ideal de se alcançar a sociedade de consumo e bem-estar, e para isso os países do Terceiro Mundo deveriam esforçar-se para ingressar no bloco dos países desenvolvidos, como forma de superar os seus problemas sociais e ambientais. Um exemplo para este raciocínio era a personificação da administração Reagan - "deve-se melhorar a situação dos países ricos, para que estes possam relançar a economia" -, e a metáfora também utilizada no discurso liberal de Delfim Neto - "Vamos crescer e depois repartiremos o bolo".

O fracasso desta promessa desenvolvimentista na solução dos problemas globais era evidenciado pelo crescente sucateamento dos países do chamado Terceiro Mundo, provocado por uma excessiva concentração de renda, pelo aumento dos contingentes populacionais em estado de miséria absoluta (TAMAMES, 1983, p.248 e DOWBOR, 1983, p.20), e ainda pela acelerada degradação ambiental nesses países, apontando para a insustentabilidade social e ambiental desse modelo.

Passados alguns anos, em 1982 realizou-se em Nairobi (Quênia), sede do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, reunião comemorativa do décimo aniversário da Conferência de Estocolmo. Na ocasião, procedeu-se à avaliação dos resultados até então obtidos e a um exame de mudança de percepção da problemática ambiental.

(1) Estas denominações eram preferidas no âmbito das Organizações Internacionais naquela época, possivelmente em função das conotações ideológicas supostamente menos radicais e mais coerentes com a diretriz de experimentação cuidadosa com a concepção de uma nova ordem internacional. In: Vieira p.8 1993.

Em 1983, em resposta a uma decisão da Assembleia Geral da ONU, foi estabelecida a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela norueguesa Gro Brundtland, que contou com a participação de governos, organizações não-governamentais (ONGs) e comunidade científica. Seu objetivo, em grandes linhas, era reexaminar a questão ambiental, inter-relacionando-a com a questão do desenvolvimento, e propor programas de ação. Quatro anos depois, confeccionou-se o relatório final da comissão, intitulado *Nosso Futuro Comum* - também conhecido como Relatório Brundtland.

Desse relatório surge com mais força a expressão Desenvolvimento Sustentável, com intenção de despertar a conscientização pública e evidenciar a necessidade de um melhor gerenciamento do meio ambiente para sustentar o planeta Terra. A definição apresentada para Desenvolvimento Sustentável era de "*satisfazer as necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das gerações futuras*", evocando a responsabilidade comum de todos os cidadãos a preservar o meio ambiente.

Esse documento avança em relação ao de Estocolmo, principalmente no reaquecimento da discussão, em escala internacional, sobre a caracterização precisa do critério de sustentabilidade do desenvolvimento, porém não acrescentando modificações substanciais à reflexão do ecodesenvolvimento ².

Muitas das idéias e percepções do Relatório Brundtland foram

(2) Sachs, Sachs et al, Godard e Sachs, Dag Hammarskjold Fondation. In: Vieira p.9 1992.

discutidas na RIO-92. Entre as principais se destacam: a Carta da Terra - uma declaração de princípios básicos a serem seguidos por todos os povos com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento; a proposta de duas convenções internacionais: uma sobre a biodiversidade e a outra sobre as alterações climáticas; a Agenda 21 - um plano de ação com as metas aceitas universalmente para o período pós-1992 e entrando pelo século XXI, com prioridades, estimativas de custo e atribuições de responsabilidades, e ainda criando mecanismos de financiamento para projetos do meio ambiente, inclusive com transferência de tecnologia ambiental.

De Estocolmo até a RIO-92, destacou-se a polarização desenvolvimentista, formada pela riqueza do Norte - os países desenvolvidos ou industrializados - e pela pobreza do Sul - os países em desenvolvimento ou do terceiro mundo (Viola e Vieira, 1992, p.82). Materializando esta polarização, vejamos alguns indicadores macroeconômicos da economia atual, sobretudo baseados na racionalidade econômica, por não possibilitar a solução de problemas fundamentais da maioria da humanidade, satisfazendo apenas uma pequena minoria:

| 1. Indicadores Macroeconômicos da Economia Atual | Países Industrializados | Terceiro Mundo |
|--|-------------------------|------------------------|
| Demografia | 21% da população | 79% |
| Expectativa de vida | 75 anos | 63 anos |
| Renda | 85% dos bens do mundo | 15% |
| Consumo de energia primária | 75% de energia | 25% |
| Crescimento Econômico | 3,3% (89) -> 2,5% (90) | 3,3% (89) -> 2,8% (90) |

Obs.: Os países com a maior e a menor expectativa de vida são respectivamente: o Japão com 78,6 anos e Sierra Leona com 42 anos (INFORME DESARROLLO HUMANO quadro 1, 1993).

Fonte: BARRÈRE p.245, 1992.

O quadro anterior indica que 1/5 da população mundial vive melhor do que o restante; mesmo assim, esse bloco privilegiado não consegue escapar da mesma perspectiva assustadora, conforme o quadro a seguir, dos danos causados ao meio ambiente terrestre:

2. Fatores Ambientais e alguns problemas

| FATORES AMBIENTAIS | PROBLEMAS |
|--------------------|--|
| Energia | <ul style="list-style-type: none"> - Os países industrializados, inclusive a ex-União Soviética, ou seja 1/4 da da população mundial, consomem 3/4 da energia primária; - Se for mantido o atual nível de consumo por indivíduo, precisaremos de 60% mais de energia no ano 2025 para satisfazer as necessidades decorrentes do aumento de população. Se o consumo por indivíduo dos habitantes dos países do terceiro mundo aproximar-se daqueles dos países desenvolvidos, o aumento deverá ser de 500%. |
| Atmosfera | <ul style="list-style-type: none"> - O gás carbônico, cuja concentração no ar aumentou 25% no decorrer dos últimos 100 anos, é responsável por mais da metade da alteração do efeito estufa; - No fim dos anos 80, mais de 22 bilhões de toneladas de gás carbônico foram lançadas no ar, sendo que os Estados Unidos, a ex-União Soviética e a China são responsáveis por mais da metade dessas emissões. |
| Florestas | <ul style="list-style-type: none"> - Das florestas tropicais de 2 bilhões de hectares em 1900, só resta 1 bilhão em 1980; - Na Europa, 120 milhões de m³, ou seja, 20% da produção atual por ano ficarão perdidos anualmente no curso dos próximos cem anos por causa das chuvas ácidas. |
| Água | <ul style="list-style-type: none"> - O oceano recobre 2/3 do planeta e representa 94% da água sobre a Terra. Com o aquecimento do planeta, a elevação do nível dos mares poderá chegar a 1 metro ou mais no fim do próximo século; - 73% da água doce é utilizada na agricultura, 21% na indústria e 6% como água potável; - Um europeu consome 70 vezes mais água do que um ganense, e um norte-americano, 300 vezes mais. |
| Solo | <ul style="list-style-type: none"> - 25% das terras agrícolas são atingidas pela degradação dos solos; - a cada ano, 6 milhões de hectares de terras agrícolas são transformados em deserto, ou seja, o equivalente à superfície da Suíça. |
| Biodiversidade | <ul style="list-style-type: none"> - As florestas tropicais contêm a metade das espécies animais e vegetais do mundo; |

2. Fatores Ambientais e alguns problemas

| FATORES AMBIENTAIS | PROBLEMAS |
|--------------------|--|
| Resíduos sólidos | <ul style="list-style-type: none">- No mundo, os resíduos industriais sólidos representavam no final dos anos 80 mais de 2 bilhões de toneladas, dos quais 338 milhões de toneladas de resíduos perigosos: 67% são emitidos pelos países da OCDE (24 países industrializados, 24% pelos países do Leste e 9% pelos países do Terceiro Mundo;- Os Estados Unidos são os maiores produtores de lixo do mundo: 864 quilos por pessoa e por ano, isto é, cerca de duas vezes mais do que os europeus e os japoneses;- Um morador de Nova York produz no mínimo 3 vezes mais lixo que um morador de Calcutá ou de Manila. |

Fonte: BARRÈRE p.245, 1992.

Estes quadros, macroeconômico e ambiental, introduzem uma perspectiva apocalíptica deste desenvolvimento econômico, e o pior é que se acentuará ainda mais, porque a tecnologia que está sendo usada para reverter esta perspectiva é a mesma que causou tamanhas disparidades. (Sachs, 1986a, p.10).

A atual consciência sobre este quadro tem direcionado as discussões, de modo a tentar reverter esta situação. O consenso é que os problemas possuem efeitos, ou melhor, dimensionalidades diferentes, mas a origem é a mesma: o estilo de desenvolvimento economicista (Sachs, 1986a, p.10 e Roaunet, 1987, p.14).

Perguntemos quanto custará apostar num modelo de desenvolvimento impregnado por esta racionalidade econômica? Sabendo-se que não poupou problemas sociais e ambientais, e ainda acreditar no seu discurso pós-moderno, que orienta o desenvolvimento em busca de uma maior produtividade, e se utiliza de tecnologias mais avançadas e limpas; porém ainda se utilizando dos mesmos ingredientes da velha receita: capital extenso e mão-de-obra intensa, resultando a mesma concentração de renda, que priva a participação não só econômica mas também política,

determinando, assim, a ética das relações sociais. Portanto, não conseguimos ver este desenvolvimento atender as necessidades da sociedade civil democrática, garantindo uma ordem social justa e o respeito à vida, e assim reorientar os atuais níveis de consumo e produção em termos globais, nos afastando do fisiologismo do paradigma econômico que sustenta a sujeição e exploração das forças humanas e naturais (Sachs, 1986a, p.17).

1.2. A REALIDADE ECOLÓGICA BRASILEIRA E CATARINENSE

Saltando para a realidade brasileira, o Brasil é o quinto país do mundo em território, que equivale a 5,2 % das terras emersas, possuindo 32% das florestas tropicais e a maior rede hidrográfica navegável do planeta. Estima-se que o Brasil seja o primeiro do mundo em biodiversidade. Entretanto, as queimadas na Amazônia representam aproximadamente 10% da contribuição mundial para o efeito-estufa, a mortalidade infantil é dez vezes mais alta que a dos países industrializados; a expectativa de vida de 66 anos é onze anos inferior à desses países, e ainda possui um dos maiores níveis de distribuição de renda do mundo. (Viola e Boeira, 1990, p.45).

Ocupando o primeiro lugar em crescimento econômico no pós-guerra, o Brasil possuía um modelo desenvolvimentista predatório, com intensa depleção de recursos naturais e poluição, com igualmente intensa exploração de força de trabalho. Com tamanhas características, o Brasil se habilitava a passar para o hall dos países do Norte, decorrente do I Plano Nacional de Desenvolvimento

PND, no período de 1972-74 caracterizado pela elevação do Brasil à categoria de país desenvolvido, surgido após os períodos 1967-71 da retomada de crescimento, e 1964-66 da reconstrução e modernização das instituições (Miranda Netto, 1981, p.127 e Ianni, 1986, p.307).

Com a Conferência de Estocolmo, o Brasil estava no auge do milagre econômico - crescer 50 anos em 5 - e isto fez com que se posicionasse contrário à nova proposta de desenvolvimento, enfatizando o compromisso ecológico (Sachs, 1986, p.203). Com as transformações econômico-tecnológicas, considerando o novo questionamento ecológico na década de 80, colocou-se à revelia as até então características desenvolvimentistas brasileiras (Viola e Boeira, 1990, p.46). Para atenuar a má impressão provocada em Estocolmo, o governo brasileiro adentrou-se no cenário da preocupação ecológica, criando a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA.

Dentro da política ambiental brasileira destacou-se num primeiro momento a figura de José Lutzemberger, nos movimentos ecológicos isolados que existiam, à frente da Associação do Meio Ambiente Natural - AGAPAN, criada em 1971 no Rio Grande do Sul, que representou o ponto de partida da política ambiental brasileira (Viola e Vieira, 1992, p.90).

Na década de 80, os solos brasileiros vinham tendo sua capacidade produtiva continuamente degradada graças ao efeito da erosão, salinização e uso maciço de produtos químicos nas práticas agroindustriais. Além disto, a queima de florestas na Amazônia

representou, talvez, a mais violenta destruição de biomassa da história do mundo. No campo social, os efeitos devastadores do milagre brasileiro não foram menos perversos, tanto que a distribuição de renda se concentra drasticamente no topo da pirâmide (ibid).

Num segundo momento, marcado pela nova Constituição Brasileira de 1988, destaram-se decretos que regulamentavam a proteção ambiental e o maior repasse de verbas federais e estaduais ao município, possibilitando respectivamente a solução de problemas ambientais e de problemas econômico-sociais, oriundos de governos locais. Houve também a reformulação da SEMA, e a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, como agência multissetorial incumbida da disseminação do tema ambiental através do sistema político e do fomento das discussões em torno do eixo meio ambiente-desenvolvimento (ibidem).

Essas discussões caminharam para uma ideologia de um desenvolvimento econômico, baseado em princípios de justiça social e coerência ecológica, ocasionado também por diversos fatores nesta última década: o agravamento da crise econômica; a conexão entre sócio-ambientalismo e uma subcultura que dava mais atenção a problemas econômicos; atenção às necessidades econômicas das populações locais; a ampla repercussão do Relatório Brundtland; crítica internacional sobre o desmatamento da Amazônia e o assassinato de Chico Mendes (logo após foi criado o IBAMA); e a decisão tomada pelo governo brasileiro, em 1989, sediar a UNCED, mais conhecida por RIO-92 (Viola e Vieira, 1992, p.99).

Pontuando esta realidade brasileira para a realidade no Sul do país, mais especificamente em Santa Catarina, encontramos um "dito pioneirismo", segundo a Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - FATMA, entre os estados brasileiros, em introduzir a questão ecológica no âmbito do desenvolvimento.

Santa Catarina possui uma área equivalente a 1,12% do território brasileiro e é o sexto maior parque industrial. Com uma população urbana representando 60%, produz diariamente 2.586 toneladas de lixo. Esses resíduos em 90% dos municípios catarinenses são simplesmente coletados e lançados a céu aberto, ou queimados, ou jogados nos cursos d'água ou, ainda, destinados à engorda de suínos ³.

Suas serras se encontram em altitudes acima de 1.200 m. As condições naturais do Estado conduzem a um modelo de desenvolvimento rural baseado em atividades agro-silvo-pastoris, sendo que 70% dos imóveis rurais possuem menos de 25 hectares, e, em sua maioria, são usados intensivamente, exigindo culturas sucessivas, para proporcionar a renda necessária à subsistência do agricultor. O resultado é o fenômeno da erosão, que provoca a esterilização de cerca de 2.400 hectares/ano, além de provocar também o assoreamento dos rios, açudes e barragens e o desaparecimento do lençol freático. Com o uso crescente de fertilizantes químicos solúveis ocorrem ainda mais efeitos negativos não só na água, mas também na terra, já que visam basicamente a produtividade e não a recuperação do solo. Decorre, assim, a desertificação de extensas áreas outrora produtivas, a

(3) Apesar do "dito pioneirismo", a própria Fatma critica a situação caótica do meio ambiente no Estado.

intensificação do êxodo rural, o desemprego no setor agrícola e o empobrecimento pela descapitalização do setor primário.

Quanto à política ambiental, a Constituição Estadual basicamente reproduz os preceitos da Constituição Federal, necessitando de regulamentação. Existem 2,3% de áreas protegidas dentro do Estado. Entre os órgãos estaduais se destacam a FATMA que, de forma pioneira, introduziu em Santa Catarina o Programa Voluntários do Meio Ambiente, que tinha como objetivo a proteção ao meio ambiente, delegando poderes a entidades de moradores e às ONGs. Destaca-se também a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Santa Catarina - EPAGRI tratando direta e indiretamente do meio ambiente, ligada à Secretaria da Agricultura, responsável pelo projeto de municipalização da agricultura em Santa Catarina (Viola e Boeira, 1990, p.78).

CAPITULO 2

ESPAÇO LOCAL, COMO INICIADOR DO DESENVOLVIMENTO GLOBAL

2.1. A CAMINHO DA SOCIEDADE SUSTENTAVEL

Depois de tratarmos das iniciativas governamentais, sobretudo mundial, brasileira e catarinense, vejamos agora a local. Utilizando o referencial inicial no capítulo O Desafio Urbano do Relatório Nosso Futuro Comum, encontramos algumas implicações sobre os espaços locais e a importância do instrumento de planejamento com a participação local.

Esse relatório argumenta sobre a importância dos espaços locais, como verdadeiros incubadores das atividades econômicas, sociais e ecológicas, simulando uma perspectiva global.

O relatório cita que, nos últimos anos, alguns países em desenvolvimento enxergaram a importância de minimizar os problemas das grandes cidades, desviando-se investimentos para as zonas rurais e cidades menores, destacando-se duas importantes lições: a primeira implica na importância de estimular o crescimento de centros secundários e aproveitar as vantagens econômicas naturais de suas regiões; e a segunda é que os métodos e estratégias de desenvolvimento rural e urbano devem ser complementares.

O relatório prossegue, alertando que as estruturas legais e institucionais do governo local na maioria dos países em desenvolvimento estão inadequadas; e proclama os governos centrais a estimularem os governos locais, possibilitando soluções mais eficazes dos seus problemas, bem como minimizando suas deficiências ou, ainda, estimulando suas potencialidades locais, através da prática do planejamento. Isso significa que as possibilidades de desenvolvimento são particulares a cada espaço

local, devendo ser avaliadas no âmbito de sua própria região. Apenas um governo local forte pode garantir que as necessidades, os hábitos, as formas urbanas e rurais, as prioridades sociais e as condições ambientais da área reflitam no planejamento local de desenvolvimento.

A receita dada para fortalecer um governo local é pela prática da participação de todos os cidadãos da sociedade, de modo a legitimar as ações políticas e institucionais, e também de encontrar mecanismos que assegurem investimentos locais, provenientes de boa parcela da riqueza gerada pela própria localidade, de modo a garantir o desenvolvimento local.

Assim, o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental local deverá ser regulado no próprio município, e para que isso aconteça, as diferentes facções da comunidade deverão aprender a brigar "cada uma com o calo que lhe dói": a empresa que despede funcionários em massa, o êxodo rural ou urbano, a empresa que está matando o rio local, o nível de educação das escolas, possibilitando uma verdadeira dimensão política da participação (Dowbor, 1990, p.280, e 1994, p.65).

É nesta ótica que o suporte teórico e metodológico do Planejamento Participativo é inserido nesta temática do Desenvolvimento Sustentável, contribuindo para os grupos comunitários se vincularem nas soluções dos seus problemas sócio-econômico-ambientais locais, de maneira eficaz, eficiente e efetiva, resolvendo-os no âmbito político articulado num modelo de Planejamento Participativo, estimulado pela participação da

sociedade civil, mediante a formulação de mecanismos descentralizados (Viola e Vieira, 1992, p.103).

Baseando-nos na literatura sobre o assunto, encontramos duas experiências empíricas de planejamento participativo municipal. No nosso entendimento, embora nas literaturas consultadas dessas duas experiências não haja referência nenhuma sobre o Desenvolvimento Sustentável, ambas enfatizam a perspectiva de um Planejamento Participativo com moldes do Desenvolvimento Sustentável: os Planejamentos Participativos de Lages/SC e Boa Esperança/ES (a partir daqui os chamaremos respectivamente de Plano de Lages e de Boa Esperança).

2.2. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM LAGES

Lages é um município na região serrana de Santa Catarina, que privilegia os seus visitantes com a placa: "Bem-Vindo. Lages, a Força do Povo. Terra 7.094 km², Gente: 180.000" (Alves, 1980, p.19).

Segundo Tratemberg (1984), o Plano de Lages foi realizado no governo municipal de Dirceu Carneiro de 1977-82, onde se buscou uma alternativa de desenvolvimento, com democracia participativa e com uma economia ecológica, baseada nos próprios recursos locais.

Para Silva (1985), o modelo de Planejamento Participativo organizou a participação comunitária para solucionar os seus principais problemas, priorizando-os e tratando-os nas suas causas e efeitos. A exemplo disto, Carneiro (1984) cita que se partiu dos

problemas da saúde através da medicina preventiva, incluindo desde o tratamento do lixo até o saneamento básico; da habitação, substituindo a falta de recursos pela prática de mutirões (a força de trabalho era a moeda corrente mais disponível); da educação, redirecionando o ensino para um modelo de escola que preparasse cada cidadão para superar suas dificuldades na vida; e da alimentação, construindo hortas comunitárias - os Hortões.

Alves (1980), descreve que em cada bairro da cidade, inclusive na zona rural, organizaram-se associações de moradores, responsáveis pelo encaminhamento de assuntos prioritários comunitários, como os descritos acima, e outros mais específicos.

Na perspectiva desses autores, a experiência participativa lageana possibilitou o fortalecimento do poder local, não apenas na figura de um prefeito ou um corpo administrativo, embora tenham sido chamados de animadores populares, mas sim, como tão bem enfatizou Carneiro (1984), na organização da sociedade para dirigir o seu desenvolvimento.

2.3. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM BOA ESPERANÇA

Paralelo ao Plano de Lages surgia no sudeste do país, mais precisamente no norte do Estado do Espírito Santo, a experiência, também nacionalmente conhecida, do município de Boa Esperança.

Segundo Junquilha (1989), Boa Esperança possui uma área de 344 km e sua população é de 11.262 habitantes. O Plano de Boa Esperança foi realizado no governo municipal de Amaro Covre de

1977-82, onde fundamentou-se um processo participativo com organização comunitária, possibilitando uma co-gestão administrativa.

Em Covre (1984), encontramos que o modelo de Planejamento Participativo possibilitou um consenso em torno das propostas de governo, definidas por meio da participação comunitária. Destacavam-se entre as várias importantes realizações: criação da Sociedade Beneficente de Educação e Ensino, que direcionou o currículo escolar do meio rural; a Fundação Hospitalar Rural, entidade mantenedora do hospital atual; o programa de combate ao êxodo rural, combatendo-o nas suas causas.

Nessa direção, Junquilha (1989) cita que o poder e o planejamento do gabinete foram transferidos à comunidade, através de Conselhos Comunitários, incentivando, assim, a decisão vinda de baixo para cima, de acordo com o interesse de todos.

Com esses referenciais empíricos dos Planos de Lages e Boa Esperança, juntamente com o referencial teórico do Relatório Nosso Futuro Comum, foi possível consolidar uma fundamentação preliminar sobre o Planejamento Participativo com moldes no Desenvolvimento Sustentável.

Definida essa área de estudo, encontramos num programa de televisão, intitulado Campo e Lavoura, realizado em 28 de fevereiro de 1993 pela RBS-TV, um relato de uma experiência no município de Urupema em Santa Catarina. Segundo esta reportagem, o Município produziu um modelo de desenvolvimento, dizendo-se

"economicamente rentável, ecologicamente coerente e socialmente mais justo", resultado do I Plano Municipal de Desenvolvimento (a partir daqui o chamaremos de Plano de Urupema). A reportagem ainda dizia que a experiência de Urupema havia sido reconhecida e premiada pela ONU e o IBAM, sendo considerada como modelo de Desenvolvimento Sustentável ⁴.

Nesta circunstância analisamos o Plano de Urupema, baseando-nos em uma viagem que realizamos ao Município. Nessa visita, conversamos com o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza e com o ex-Coordenador do Plano Ulisses de Arruda Córdova, de modo a confirmar a reportagem da RBS-TV. Além de confirmarem a reportagem, entregaram-nos cópias de outras matérias jornalísticas ⁵, reproduzindo de uma maneira semelhante as informações do programa.

Com base nesta investigação preliminar, apresentamos inicialmente uma síntese do Plano de Urupema, para prejudgarmos a viabilidade deste estudo.

2.4. A EXPERIENCIA DE URUPEMA

Urupema é um pequeno município catarinense - 2.500 habitantes, que se emancipou em 04/01/1988 e cuja primeira administração iniciou-se em 01/06/1989. Segundo o ex-Prefeito, Aureo Ramos de Souza, o Município vem dando um exemplo de como superar seus problemas e melhorar as condições de vida de sua população ⁶.

(4) Ver o item 5.3.6. Urupema, Planejamento nos moldes do Desenvolvimento Sustentável.

(5) Ver a reportagem da revista Globo Rural, a exemplo de uma matéria sobre o Plano de Urupema, no anexo 8.5..

(6) Entrevista informal com o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, em 25 de março de 1993.

As administrações de Urupema analisadas foram as de 1989-92, na gestão do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza e do primeiro ano de governo, 1993-94, do atual Prefeito Nelton Rogério de Souza.

Segundo o ex-Prefeito, até hoje a experiência em Urupema tem despertado a atenção da imprensa e servido de modelo a outros municípios brasileiros, sendo que, nos últimos anos, várias autoridades (vice-governador do Espírito Santo, Secretário da Agricultura de Roraima, diversos secretários catarinenses, entre outros) têm vindo conhecer "in loco" o trabalho que está sendo desenvolvido. E inclusive a pesquisadora americana da Universidade de Virgínia, Sandra Hodge, esteve em Urupema e voltou impressionada com idéias que estão sendo postas em prática a nível local. E todas essas pessoas têm voltado a seus locais de origem com farto material. Cópias do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema estão presentes hoje em quase todos os estados da Federação ⁷.

O ex-Coordenador do Plano, o Sr. Ulisses de Arruda Córdova, complementou que a diretriz básica do Plano era a atuação das comunidades como co-participantes do processo de tomada de decisão, de forma democrática e organizada, com a finalidade de atender prioritariamente os interesses coletivos. Com destaque, citou a atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitários, como organização dos produtores rurais ⁸.

Numa reportagem do Diário Catarinense ⁹, confirmou-se como

(7) Entrevista informal com o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, em 25 de março de 1993.

(8) Entrevista informal com o ex-Coordenador Ulisses de Arruda Córdova, em 24 de março de 1993.

(9) Diário Catarinense é o jornal de maior circulação no Estado de Santa Catarina.

passo fundamental da administração ter promovido reuniões em todas as comunidades, para obter um diagnóstico do Município e levantar as reivindicações de todos os interessados em participar. De posse desses dados, técnicos locais estabelecendo prioridades a partir de parâmetros previamente determinados, redigiram o Planejamento Municipal, que mais tarde viria servir de referência para o desencadeamento da municipalização da agricultura no Estado.

A reportagem relatava que o Plano era muito simples, entretanto, intrinsecamente continha algumas características que se mostraram fundamentais durante a execução. Entre estas destacaram-se: concepção a partir da sugestão dos beneficiários; contemplação de todos os setores (agricultura, abastecimento, energia, saúde, educação, comunicações, transportes e meio ambiente); não envolvimento com política partidária; credibilidade; respeito à realidade local; valorização das pequenas obras e ações; criatividade e principalmente a participação das entidades organizadas na própria execução e nas demais etapas, como avaliações e acompanhamentos constantes.

Outro aspecto fundamental que a reportagem apontava era a integração entre os vários departamentos e seus respectivos técnicos. Tudo estava interligado, não existindo ação isolada. Por exemplo, se uma família rural negava-se a proteger a fonte de água que abastece a sua propriedade, perdia direito ao atendimento na parte da saúde (um perfeito exemplo de medicina preventiva); se sua criança (de até 13 anos) não estava frequentando a escola, também não recebia atendimento odontológico gratuito; produtor

rural que não estava organizado, não tinha acesso aos serviços e equipamentos administrativos pelas entidades comunitárias; pecuaristas que não seguiam o calendário de vacinações de seu rebanho, não tinham atendimento veterinário. Vários outros exemplos poderiam ser mencionados.

O ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza também relatou que referência especial merecia o Programa de Preservação e Recuperação dos Recursos Naturais, que, através de um desafio corajoso, lançou à população local, com objetivo de sanear o meio ambiente do Município. Passados três anos, apareceram resultados expressivos, como: proteção de 90% das fontes que abastecem as propriedades rurais; construção de nove depósitos comunitários de lixo tóxico; os 10 rios que cortam o município tiveram um grau baixo de poluição, possibilitando o seu povoamento com 50.000 alevinos de trutas; instalou-se um viveiro de mudas que já produziu, aproximadamente, 150.000 mudas; a realização de palestras e concurso de redação, poesia e desenho sobre ecologia junto à rede escolar, e a promoção de uma campanha para limpeza do Rio Canoas, que passa pela sede do Município ¹⁰.

A reportagem citava a experiência de Urupema como uma administração democrática e participativa, comandada pelo ex-Prefeito, culminando com alguns índices e alcances de destaque, que mereciam ser frisados: contenção do êxodo rural; todas as propriedades rurais com eletrificação rural; acesso encascalhado e fonte de água protegida; 95% das crianças em idade escolar estão matriculadas; a mortalidade infantil, por falta de atendimento,

(10) Entrevista informal com o ex-Prefeito Auro Ramos de Souza, em 25 de março de 1993.

deixou de existir; calçamento de praticamente todas as ruas da cidade; 91% dos produtores rurais estão associados aos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário.

Urupema não se encontra em situação melhor em função de sua principal fonte de renda ser a agricultura. Este setor vem enfrentando problemas crônicos de conjuntura nacional, como encargos financeiros absurdos e o baixo poder aquisitivo da população brasileira, que têm afetado diretamente todos os agricultores. Mas com disposição, investimentos e criatividade, o Município vem ampliando as fontes formadoras de suas receitas, principalmente através da diversificação da produção.

E por fim, a entrevista do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza finalizava, dizendo que o desenvolvimento de Urupema com participação comunitária podia ser resumido como o conjunto de práticas comunitárias, onde o povo não apenas apontou o caminho a ser seguido, mas percorreu de maneira conjunta as trilhas de uma administração descentralizada. Esta não estava preocupada com grandes obras isoladas, mesmo porque o Município não suportaria, mas com um conjunto de pequenas obras, solicitadas pela população, trazendo benefícios imediatos e diretos ¹¹.

(11) Entrevista informal com o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza de Urupema, em 25 de março de 1993.

CAPITULO 3

FUNDAMENTAÇÃO TEORICA

Partindo do problema de pesquisa, construímos um marco teórico, tratando da embrionária Teoria do Desenvolvimento Sustentável, focalizando sobretudo a área do planejamento.

Fundamentalmente, apoiamo-nos em conceitos e considerações do pesquisador francês Ignacy Sachs e de sua equipe interdisciplinar, sediada no Centre International de Recherche sur L'Environnement et le Développement - CIRED, e de maneira ilustrativa, em alguns conceitos de vários autores da literatura, que tratam de alguns elementos que vão ao encontro do cerne do modelo do Desenvolvimento Sustentável.

Nessa revisão bibliográfica, encontramos um modelo de planejamento incipiente, contemplando explicitações normativas sobre as dimensões de sustentabilidade deste modelo, entretanto, generalistas quanto à metodologia e à questão da participação dos atores sociais. Contudo, para efeito de análise, esses critérios não seriam suficientes, tanto que buscamos na literatura sobre a Teoria do Planejamento, sobretudo na tipologia participativa, as pontuações que complementariam e possibilitariam a solução do nosso problema de pesquisa.

3.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL OU ECODESENVOLVIMENTO?

Para efeito neste trabalho, consideraremos as denominações Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável como sinônimas, baseados na afirmação do próprio Sachs:

"... numa mensagem de esperança sobre a necessidade e a possibilidade de se projetar e implementar estratégias ambientalmente adequadas, para promover um desenvolvimento sócio-econômico equitativo, ou ecodesenvolvimento, uma expressão que foi mais tarde rebatizada pelos pesquisadores anglo-saxões como Desenvolvimento Sustentável (Sachs, 1993a, p.30)".

Definida esta premissa, no capítulo Temática Ambiental, vimos que o Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável surgiu de uma consciência planetária das ameaças embutidas no projeto da civilização industrial-tecnológica - explosão demográfica e pobreza, industrialização poluente e uso predatório de recursos naturais - no início da década de 70 (Vieira, 1992, p.3). Desde então, a complexa teia de inter-relações Homem - Meio Ambiente encontra-se em rápida disseminação em todo o mundo. Nestas discussões, surge a questão da Problemática Ambiental e do Meio Ambiente com várias acepções, fundamentalmente situadas entre dois pontos extremos - o conservacionista e o preventivo (ibid).

Dentro da concepção preventiva, a Problemática Ambiental reflete a percepção de que o volume de impactos destrutivos gerados pela ação antrópica sobre os ecossistemas tem-se ampliado a horizontes de longo prazo ¹², de modo a repensar as atuais formas de desenvolvimento, tanto capitalistas como socialistas, favorecendo uma internalização efetiva do Meio Ambiente, enquanto recursos naturais, espaço e qualidade do "habitat", para que se transcenda a preocupação por suas repercussões no plano puramente

(12) Meadows. In: Vieira p.4, 1992.

biofísico, como também no processo de intercâmbio entre fatores geobiofísicos e sócio-culturais (Vieira, 1992, p.5).

Vimos também que nesta exigência de renovação da teoria e das práticas de modernização, difundidas no enfoque do Ecodesenvolvimento, a partir do MIT e no contexto da Conferência de Estocolmo, foram reelaboradas na figura de Sachs ¹³ em 1974. É justamente nesta reelaboração do Ecodesenvolvimento por Sachs, que desenvolveremos a primeira parte da fundamentação teórica.

3.1.1. ECODESENVOLVIMENTO EM SACHS, COMO UM NOVO ESTILO DE DESENVOLVIMENTO

Num primeiro momento, Sachs reelabora o conceito de Ecodesenvolvimento, como um estilo de desenvolvimento aplicável a projetos não só rurais mas também urbanos, oposto à diretriz mimético-dependente tradicionalmente adotada nos países pobres, orientado pela busca de autonomia ou "self-reliance" ¹⁴, e pela satisfação prioritária de necessidades básicas das populações envolvidas (Vieira, 1992, p.6). A integração da dimensão do meio ambiente é pensada não apenas como uma espécie de coação suplementar, mas também na qualidade de um amplo potencial de recursos, utilizando-se de critérios de prudência ecológica.

Sachs articula quatro postulados, reunindo idéias essenciais do enfoque do Ecodesenvolvimento. O primeiro deles é a prioridade ao alcance de finalidades sociais, redirecionando o processo

(13) A partir de agora, quando nos referirmos a Sachs, subentende-se as idéias de Sachs e de sua equipe do CIRED.

(14) Relembro, "Self-reliance" é contar com suas próprias forças, essencialmente na sua autonomia de escolha e na sua tomada de decisões. In: Sachs p.107 1986b.

de crescimento econômico, visando ao alcance de objetivos sociais prioritários, traduzidos pelas suas necessidades materiais e psicossociais, como autodeterminação, participação política e auto-realização; o segundo é a valorização da autonomia ou "self-reliance", buscando um maior grau de controle dos aspectos cruciais do processo de desenvolvimento, mediante a ação da sociedade civil organizada, no âmbito local, microrregional ou regional, canalizando e maximizando os seus recursos disponíveis, num horizonte de respeito às suas tradições culturais e sem incorrer com isso em auto-suficiência ou isolacionismo; o terceiro é a busca de uma relação de simbiose com a natureza, abandonando o padrão arrogante de relacionamento com o meio ambiente biofísico instaurado pela modernidade à luz do processo modernizador; e o quarto é a eficácia econômica, situando a eficiência econômica como uma alternativa à racionalidade microeconômica dominante, no sentido de uma internacionalização efetiva da problemática dos custos sócio-ambientais do processo de desenvolvimento (Vieira, 1992, p.7).

Poderíamos, também, reagrupar estes postulados do Ecodesenvolvimento, de maneira a conceituar mais adequadamente em termos de estratégias de um desenvolvimento socialmente mais justo, ecologicamente prudente e economicamente eficaz.

Refinando a estrutura conceitual, de modo a ampliar e diversificar o horizonte da reflexão do Ecodesenvolvimento, Sachs caracteriza com mais precisão e rigor as diretrizes para uma dinâmica padronizada de harmonização das múltiplas dimensões do

processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, define e explora analiticamente as variáveis estratégicas de um estilo de desenvolvimento (ibid).

Estas variáveis de um jogo de harmonização incluem, relativamente ao contexto da demanda social, a regulação dos padrões de consumo e dos estilos de vida, e, relativamente ao contexto da oferta de bens e serviços, a regulação de um conjunto de funções produtivas; principalmente, a gestão do uso da tecnologia e da natureza dos produtos gerados pelos sistemas produtivos e a gestão do uso de recursos naturais e do suprimento energético (ibidem).

A redefinição dos estilos de desenvolvimento, não no sentido do não-crescimento, se dará com suas modalidades técnicas submetidas a um controle social rigoroso, suas formas de divisão própria, sua subordinação a uma função objetiva concebida a partir da lógica das demandas sociais (Sachs, 1993b, p.39), reformulando a relação dialética entre produção e consumo, que nos diz que sem necessidade não existe produção, contudo, o consumo reproduz necessidades (Sachs, 1986b, p.55).

O Desenvolvimento Sustentável critica alguns pontos cruciais da visão economicista, como por exemplo: escolher livremente dentro uma grande variedade de mercadorias e de serviços, não quer dizer ser livre ¹⁵, mas sim, na maioria das vezes, adaptar-se às rijeças da oferta (ibid). Não podemos deixar que a felicidade seja sinônimo de se obter bens, de forma a substituir as satisfações

(15) Marcuse. In: Sachs p.27, 1986b.

afetivas, e assim correremos o risco de dela nos tornarmos escravos, tendo a necessidade de um programa tecnológico sempre crescente, para mascarar a nossa insatisfação afetiva e o nosso mal-estar (ibidem).

Sabemos que a maioria desses bens são posicionais, aqueles que representam melhoria de posição na sociedade dos que buscam status ¹⁶, e, ainda, correspondem aos custos transacionais e gerenciais, que crescem tão rapidamente nas nossas sociedades, trazidos pelas mazelas da afluência, aos acidentes inerentes aos estilos contemporâneos de vida urbana e aos modos de transporte, à depredação do ambiente, às deseconomias de escala da Megalomáquina e da sua gêmea Megaburocracia (id).

Na mesma proporção, as funções de produção reproduzem a liberdade econômica, que nada mais é o que uma autolimitação do apetite por bens materiais e do desejo de afirmação de status sociais através da desigualdade no consumo, oriunda de um excedente econômico. Teríamos, então, de reformulá-las na direção de uma maior liberdade cultural, proveniente de uma redução do Tempo de Trabalho que gera o excedente econômico, de modo a liberar um excedente de Tempo Disponível, que poderá ser empregado individual ou coletivamente com finalidades culturais, entre elas, lúdicas, religiosas, sociais, educacionais, esportivas e outras (idem). Portanto, a maneira pela qual a sociedade usa seu tempo, define o seu estilo de vida.

Este Tempo de Trabalho, mesmo quando o valor de troca estiver

(16) Hirsch. In: Sachs p.51, 1986a.

suprimido, continua sendo sempre a sua substância criadora de riqueza e a medida dos custos exigidos pela produção. Mas, o Tempo Livre, ou melhor, o Tempo Disponível constitui a riqueza mesma, consagrada em parte à fruição dos produtos, em parte ao exercício de uma atividade livre, que não deve ser desempenhada como o trabalho sob a imposição de um fim exterior que tem de ser realizado, quer se trate de uma necessidade natural ou de uma obrigação social, pouco importa ¹⁷.

Diga-se, desde logo, que dentro de uma percepção bipolar de tempo, produtivo - aquele em que a personalidade se realiza - e improdutivo - ou até mesmo destrutivo de sua personalidade -, a oposição freqüente feita entre tempo de trabalho alienante e o tempo de lazer desalienante não tem nenhum sentido. O Trabalho pode ser um ensejo de criação, ao passo que o lazer forçado ou suportado passivamente é apenas fonte de tédio (Sachs, 1986b, p.48).

O direito de cada homem de buscar a coerência de um projeto existencial no emprego do seu próprio tempo coletivo, ou ainda de ganhar consciência e autonomia, implica que as suas singularidades naturais e individuais conseguirão gerar uma criatura original ou irreduzível (ibid).

Com essa perspectiva, os homens são atores sociais, cada um conservando a sua singularidade, de forma que assumam funções distintas na sociedade, conforme suas ansiedades e possibilidades. Nestas funções que cada um de nós venha a ocupar, se esperam ações

(17) Heller, apropriando-se das idéias de Marx. In: Sachs p.62, 1986b.

e reações, fruto de uma racionalidade não econômica ou não instrumental. Racionalidade essa que conduz à verdade, conseqüentemente, à liberdade e à felicidade ¹⁸.

O exercício desta racionalidade substantiva conduz obrigatoriamente ao político, ao exercício de opções que se refletem na sociedade subordinada a critérios éticos e mesmo estéticos, e, acima de tudo, às relações de poder e à articulação em torno da produção da riqueza material para a satisfação das necessidades humanas, tanto da sociedade civil e do Estado como do mercado, restabelecendo o controle social sobre a tecnologia (Sachs, 1986b, p.103).

Uma tecnologia nestes moldes, com preocupação sócio-ecológica do desenvolvimento, consolidou-se a partir da tecnologia sustentada, ou melhor, apropriada. A tecnologia apropriada é a evolução da tecnologia intermediária ¹⁹, absorvendo-a em seu conceito (Glaeser, 1979, p.235 e Sachs, 1986a, p.78).

Schumacher - autor que elaborou os conceitos de Tecnologia Intermediária - não distingue explicitamente uma da outra; entretanto, interpretando os seus trabalhos Small is Beautiful e Good Work, verificou-se que o conceito de tecnologia

(18) Platão, Simpósio, tradução inglesa Jowett, Oxford, 1871. In: SCHUMACHER p.18, 1987.

(19) O conceito de tecnologia Intermediária se originou da necessidade de se adotar tecnologias de mão-de-obra intensiva, bem ao contrário das tecnologias avançadas da modernização, nos países pobres (SCHUMACHER p.8, 1980). Devido à existência de mão-de-obra abundante e não especializada nos países do terceiro mundo, Schumacher formulou quatro proposições para combater os efeitos negativos desta alta tecnologia nesses países: 1) Têm de ser criadas indústrias nas áreas onde as pessoas vivem agora e não, primordialmente, em regiões metropolitanas para as quais tendem a migrar; 2) Essas indústrias têm de ser, em média, suficientemente baratas para que possam ser criadas em grande quantidade sem exigir um nível inatingível de formação de capital e importações; 3) Os métodos de produção empregados devem ser relativamente simples, de sorte que a demanda de grandes qualificações seja minimizada, não apenas no processo de produção mas também em matérias de organização, fornecimento de matérias-primas, financiamento, comercialização etc; e 4) A produção deve ser, sobretudo, dependente de materiais locais e para consumo local. In: SCHUMACHER p.156, 1983.

intermediária não é de aplicabilidade universal, e sim contextual, resultando uma "apropriada tecnologia intermediária" (Schumacher, 1983, p.164).

Nesta mesma contextualização, Schumacher introduziu uma economia da não-violência, que possa cooperar com a natureza em vez de explorá-la. Ele defendia o uso de recursos renováveis já em meados da década de 50, numa época em que o otimismo tecnológico glorificava o crescimento e a expansão econômica, considerando os recursos ilimitados. Schumacher falava de uma "tecnologia com rosto humano" (Capra, 1988, p.171), produzindo bens e serviços necessários e úteis, permitindo-nos usar e aperfeiçoar nossos talentos naturais e nossas habilidades, servindo aos demais, e colaborando com eles, para nos libertarmos do nosso inato egocentrismo (Schumacher, 1980, p.10). Em seu trabalho A Guide for the Perplexed, Schumacher discute a filosofia da modernidade, disparando tiros contra a sua racionalidade, que expurga a imaginação e os sentidos, deixando-se convencer fosse pelo que fosse, a não ser pela evidência da razão, razão esta que nos torna "donos e senhores da natureza" (Schumacher, 1987, p.21).

A tecnologia apropriada assim recupera, com proeza, conhecimentos preciosos que podem ser aplicados em uma grande variedade de maneiras, das quais a tecnologia moderna é apenas mais uma (Schumacher, 1983, p.166). Sachs (1986a) confirma estas considerações, acrescentando que a explicitação dos critérios aos quais há de obedecer a escolha de técnicas, produtos e prioridades de pesquisa deve, em cada caso, resultar de uma reflexão normativa

de identificação das dimensões de tecnologia que incidem sobre os valores do estilo de desenvolvimento, e de formulação das preferências sociais por cada uma destas dimensões.

3.1.2. ECODESENVOLVIMENTO EM SACHS, COMO UM ENFOQUE DE PLANEJAMENTO

Num segundo momento, Sachs trata o Ecodesenvolvimento como um Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável, como sendo um espaço de aprendizado social, equidistante tanto da tradição "racional-compreensiva" quanto da "incremental-disjuntiva", e se materializando sobre uma síntese pedagógica, sob o rótulo "preventiva-adaptativa" (Vieira, 1993, p.6).

é nesta ótica que o Planejamento oferece um novo modelo para Políticas Governamentais, com estratégias concretas de intervenção corretivas, baseadas nos postulados interdependentes de eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, e um novo critério de racionalidade social baseado na crítica ao efeito de "externalização de custos sócio-ambientais", exercido pelo modelo puramente econômico (ibid), sobretudo quando este planejamento é participativo, com atores sociais, agentes e reagentes, com uma visão contratual com o meio ambiente (Sachs, 1986b, p.10).

O Planejamento Participativo recupera a participação social da sociedade, de modo que o cidadão contribua na elaboração das ecoestratégias, desde a informação até a execução da ação proposta, transformando a sociedade civil num terceiro sistema, na medida em que toma consciência de si mesma e começa a interpelar-se e a conhecer-se (Sachs, 1986a, p.107 e 1986b, p.83).

Na elaboração das ecoestratégias do desenvolvimento, o planejamento trata de cinco dimensões de sustentabilidade, conforme as idéias de Sachs nos seus trabalhos mais recentes (Sachs, 1993a, p.37 e 1993b, p.25):

1 - Sustentabilidade Social é a criação de um processo de desenvolvimento civilizatório baseado no "ser" e que seja sustentado por uma maior equidade na distribuição do "ter", nos direitos e nas condições das amplas massas da população, e achatar a distância entre os padrões de vida dos mais ricos e mais pobres.

2 - Sustentabilidade Econômica é aquela que possibilita uma melhor alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. Esta eficiência é macrossocial, reduzindo os custos sociais e ambientais, bem diferente da lógica economicista.

3 - Sustentabilidade Ecológica é incrementada pelo aumento da capacidade de recursos naturais, limitando os recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais, reduzindo o volume de poluição, autolimitando o consumo material pelas camadas sociais mais privilegiadas, intensificando a pesquisa de tecnologias limpas e definindo regras para uma adequada proteção ambiental.

4 - Sustentabilidade Espacial é aquela voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada com ênfase nas seguintes questões: concentração excessiva nas áreas urbanas, processos de colonização descontrolados, promoção de projetos

modernos de agricultura regenerativa e agroflorestamento, industrialização centralizada, criação de empregos rurais não agrícolas, e o estabelecimento de uma rede de reservas naturais e de biosfera para proteger a biodiversidade.

5 - Sustentabilidade Cultural engloba as raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, respeitando a continuidade das tradições culturais, e até mesmo a pluralidade das soluções particulares.

3.1.3. ECODESENVOLVIMENTO EM OUTROS AUTORES

Na busca de outros conceitos, partindo de vários autores da literatura específica sobre a questão ecológica, encontramos alguns elementos que vão ao encontro do cerne do modelo do Ecodesenvolvimento.

O Ecodesenvolvimento:

(...) fundamenta-se na lógica das necessidades sociais e não na produção, na capacidade das coletividades humanas para se apoiarem em suas próprias forças e para aproveitarem recursos específicos e muitos diversos do meio onde vivem, com o propósito de harmonizar os objetivos sócio-econômicos com uma gestão prudente do ambiente. Apóia-se em cinco princípios: deve ser endógeno, contar com suas próprias forças, tomar como ponto de partida a lógica das necessidades, esforçar-se para promover a simbiose entre as sociedades humanas e a natureza, e permanecer aberto à mudança institucional (Fundação Dag Hammarskjöld, 1975,

(...) possui três objetivos: Desenvolvimento - não aquele que reflete apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais e ecológicos; Ambientalismo - aquele que trabalha harmoniosamente entre a sociedade e o meio ambiente; e "Self-reliance" - aquele que depende dos seus próprios recursos, sendo também articulador entre o Desenvolvimento e o Ambientalismo (Glaser, 1979, p.230).

(...) é aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras às suas necessidades ²⁰.

(...) é a perspectiva de reconstruir para uma geração futura, um conceito de equidade, desmaterializando a natureza como recurso, mantendo assim a capacidade dos ecossistemas naturais (Toman, 1992, p.4).

(...) se distingue de um simples crescimento unidimensional e quantitativo do PNB bruto ou "per capita", e questiona também a qualidade da relação com o sistema de valores sócio-culturais e com o meio natural, tendo sustentabilidade - as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras (Passet, 1992, p.28).

(...) implica num novo conceito de crescimento econômico, cujo conceito brinda justiça e oportunidades a todos os pobres do mundo, não só à minoria privilegiada, que segue destruindo os recursos naturais e a capacidade de sustento finitos do

(20) Ver os relatórios HOSSO Futuro Como e os INDICADORES do Desenvolvimento Mundial.

mundo 21.

(...) não pode se limitar a ser um novo projeto civilizatório onde a velha maneira de fazer ciência domina a natureza, apenas buscando um equilíbrio de todo o sistema ecológico. A crise que deu lugar ao surgimento do Desenvolvimento Sustentável mostra que o uso da ciência arrogante gera desequilíbrios que exigem uma forma alternativa de pensar, e entende o mundo não apenas diferente na transformação. Ele terá que ser uma forma de fazer ciência onde o conhecimento ouve a natureza da mesma forma que ouve também o homem, antes de estabelecer técnicas a serem usadas (Buarque, 1993, p.61).

(...) não é um modelo ideal que desejamos aplicar de modo uniforme a todas as sociedades, mas com a capacidade, para que cada sociedade atinja a forma de vida que mais lhe parecer desejável, com suas diversidades e liberdades próprias, porém com uma integralidade com as demais sociedades que não buscam um desenvolvimento a qualquer custo (Birou e Henry, 1987, p.301).

(...) é a necessidade de introduzir um novo comportamento ambiental, que combata modelos de desenvolvimento com padrões dominantes de consumo que constituem fatores de destruição do meio ambiente. Isto não se faz com regulamentos, e sim com profundas mudanças culturais (Dowbor, 1993, p.111). Combata também um modelo hipercentralizador, que limita a intervenção política do cidadão apenas à eleição dos grandes técnicos que gerem o país em escala nacional, e cria um hiato de controle, gestão e planificação,

(21) Ver relatório DESARROLLO Sostenible.

normalmente exercidos pela comunidade ou pelo município, levando a um desequilíbrio profundo das estruturas econômicas do país (Dowbor, 1985, p.359).

(...) é a idéia de um instrumento heurístico de planejamento, que tenha como premissa resolver a questão de futuras estratégias de desenvolvimento global, nacional, regional e local, com uma relação harmoniosa das dimensões ecológicas e sociais, com intuito de conciliar o crescimento e gestão racional dos recursos, de modo a ampliar o habitat global e garantir equidade distributiva e melhor qualidade de vida para todos os seres humanos (Viola e Vieira, 1992, p.82).

Estas conceituações anteriores sobre o Ecodesenvolvimento, embora algumas sejam mais explícitas do que outras, confirmam e endossam as idéias de Sachs, sobretudo no que se refere a um novo estilo de desenvolvimento.

3.2. TEORIAS DO PLANEJAMENTO

Recuperando o último conceito de Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável em Sachs, citado anteriormente, percebemos que ele se dá no âmbito de um processo de planejamento, com uma visão a longo prazo, e que para se legitimar, terá que existir uma participação de atores sociais, ampliando a autonomia local, e nem por isso se deixando levar pelo romantismo do "assembleísmo", ou, ainda, de uma visão corporativista.

Assim, o Desenvolvimento Sustentável se dá no âmbito de um

planejamento ²², com utilização responsável de recursos locais e da sabedoria comum, sendo contratual, contextual do futuro, ou de "futuros" . Longe de ser aquele planejamento que se proclama infalível, por ser científico e baseado nas leis objetivas do desenvolvimento da sociedade e de sua história, tanto no Capitalismo como no Socialismo vulgar ²³, reduzido a um determinismo mecanicista e economicista (Sachs, 1986b, p.10 e 1993b, p.37).

Entretanto, encontramos em Sachs um modelo de planejamento ainda incipiente, contemplando explicitações normativas sobre as dimensões de sustentabilidade, e generalista quanto à metodologia e à questão da participação dos atores sociais. Contudo, para efeito de análise, estes critérios não foram suficientes, tanto que buscamos na literatura sobre a Teoria do Planejamento, as pontuações que complementariam e possibilitariam a solução do nosso problema de pesquisa.

3.2.1. PLANEJAMENTO CONVENCIONAL

Encontramos em Banfield (1962), o planejamento como um processo que seleciona um curso de ação, reorientando um conjunto de meios para atingir o seu fim, ou seja, o planejamento é uma metodologia, e não um fim em si mesmo. Esta metodologia, para Castor e Suga (1988), é um exercício sistemático de antecipação; para Matus (1989 e 1992) ela refere-se a um cálculo que precede e

(22) Para conhecer as origens do "planejamento" ver SANTOS, José W.. Democracia e Planejamento. Curitiba: Ed. UFP, 1982.

(23) Socialismo vulgar, pois para Marx, o objetivo do socialismo é a emancipação do homem, isto é, a sua própria realização graças às relações produtivas e harmoniosas com seus semelhantes e com a natureza. O fim do socialismo é o desenvolvimento da personalidade do homem. Tanto que para Marx o importante não é obter a elevação do salário do homem pelo trabalho, mas transformar o trabalho alienado em uma atividade produtiva livre. In: Sachs p.19, 1986b.

preside a ação; e para Ansoff, ela trata sobre os muitos eventos futuros, quando indesejáveis, podem ser alterados por essa ação proposital, ou melhor, planejada ²⁴. John Friedmann (1973) avança esta discussão, considerando esta ação planejada como um instrumento para aproximar duas dimensões - teoria e prática, sendo uma espécie de práxis para reduzir o intervalo que as separa.

3.2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Esta aproximação do plano teórico com o prático, é verificada também no contexto do Planejamento Empresarial Convencional, como decorrência da tendência crescente ao processualismo, face ao crescimento e complexidade das organizações e das pressões advindas das freqüentes mudanças ambientais (Motta e Caravantes, 1979, p.35). E de maneira não muito diferente, o Planejamento Estratégico, como também as suas derivações mais próximas, a Estratégia Empresarial ²⁵, e a mais recente, a Administração Estratégica ²⁶, surgiram na moderna teoria das organizações, sobretudo nas implicações de um sistema aberto, sujeito às pressões ambientais. Entretanto, o Planejamento Estratégico redimensiona estes dois planos da metodologia, elaboração versus implementação, até então chamados de teoria e prática, de maneira a orientar o planejamento nas soluções quanto ao excesso de burocratização e negligência de requisitos organizacionais e

(24) H. Igor Ansoff. In: CASTOR e SUGA p.104, 1988.

(25) Ver ANSOFF, H. I et al. Transformações da atitude estratégica: do planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1981.

(26) Além de ANSOFF, ver também WILSON p.108, 1990.

culturais na estratégia, dando margem para emergir uma corrente de idéias dinâmicas e conceitos que eram mais importantes do que processos ou números (Wilson, 1990, p.107).

Dentro desta contextualização do Planejamento Estratégico, surgem novas tipologias e ponderações, como: a Empresarial Participativa ponderando-se a participação do corpo gerencial na formulação das diretrizes empresariais, concebida até então aos dirigentes (Fiorelli, 1988, p.19); Estratégia Artesanal concebendo a formulação das estratégias empresariais não apenas de forma deliberativa, partindo de um plano cartesiano, mas também de forma emergente, como um processo artesanal (Mintzberg, 1987, p.68); e considerando o Planejamento como um Processo Contínuo de Avaliação, guiado para alcançar resultados, subsidiados nas oportunidades existentes, examinadas através dos pontos fortes e fracos da organização, e estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo ²⁷.

3.2.4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Focalizando o Planejamento Estratégico em Organizações Públicas em nossa análise, encontramos uma metodologia que serve na formulação e análise de políticas públicas ²⁸, distinguindo o Setor Público do Privado, baseando-se, sobretudo, na correlação dos critérios de eficiência de processos e eficácia de resultados com os de efetividade social (Nutt e Backoff, 1992, p.34).

(27) Ver KOTTA, Paulo Roberto. Dimensões Gerenciais do Planejamento Organizacional-Estratégico. In: VASCONCELOS FILHO p.112, 1984.
(28) *ídem*.

Nessa mesma direção, Bryson (1989) aborda mais especificamente as organizações públicas e sem fins lucrativos, enfatizando que o Planejamento Estratégico é um instrumento que focaliza a organização, diagnosticando e solucionando questões que lhe digam respeito a curto prazo, e que suas repercussões são relevantes e se farão notar a longo prazo, respondendo assim, efetivamente, às novas situações. Na sua concepção, ele monta um modelo baseado em discussões e acordos entre decisores e administradores sobre o que é realmente importante para a organização.

3.2.5. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Para Sachs (1986a) o Planejamento Participativo é uma metodologia aplicada aos níveis das coletividades locais, consistindo em examinar cuidadosamente todos os efeitos significativos de um projeto, identificado pelos atores sociais potencialmente afetados de forma positiva ou negativa. E, a seguir, suscita o posicionamento dos mesmos a fim de controlar e aperfeiçoar as hipóteses inicialmente retidas sobre os efeitos e, sobretudo, para melhor diagnosticar os problemas críticos à volta dos quais se ligam os conflitos de interesse entre os atores. Alguns desses conflitos poderão ocasionar soluções de compromisso elaboradas com a participação ativa dos interessados e tornadas possíveis pelo melhor conhecimento que têm das realidades locais. Haverá casos em que o poder público não poderá deixar de intervir, mas o fará melhor se subsidiado pelas reais necessidades.

Assim, o Planejamento Participativo é uma praxeologia social,

redirecionando a relação do Poder Público e Sociedade Civil, distanciando-se de uma foto parada do futuro, feita por um perito, que normalmente se utiliza de exercícios formais, como técnicas de planejamento e de cálculos de otimização, baseando-se em indicadores sociais e nas contas da natureza, para descrever seus objetivos, normativos do seu procedimento e sempre preocupado em não sacrificar, em nome da eficácia e da elegância, a multidimensionalidade do homem. Na direção contrária, o Planejamento Participativo aproxima-se de um projeto de desenvolvimento local, através de um diálogo permanente entre os atores sociais, desde associações de moradores do bairro e empresas privadas até as Secretarias do Estado e Bancos de Desenvolvimento (Sachs, 1984, p.33, 1986a, p.139 e 1986b, p.140).

A participação é reificada na idéia de que todas as pessoas são afetadas pelas decisões governamentais, e assim todos têm o direito de participar no processo decisório (Gondim, 1989, p.2). A participação comunitária passa a ser considerada como condição "sine qua non" não só para a formulação de políticas mais eqüitativas e democráticas, mas também para a própria eficácia, eficiência e efetividade do planejamento (Gondim, 1988, p.6 e Dowbor, 1993, p.1), redirecionando o desenvolvimento, independentemente da oscilação da personalidade do governante, seguindo uma linha contínua, definida pelas necessidades básicas da população (Dowbor, 1987, p.35 e Fisher, 1987, p.18). É a sociedade civil se engajando em uma política de emancipação²⁹, a qual se origina de uma real participação, tendo como pressuposto a

(29) Prefácio do livro: FRIEDMANN, 1992.

autodeterminação e auto-organização do cidadão, transformando o fenômeno da participação como democratização da sociedade (Tratemberg, 1987, p.23).

Além do mais, o cidadão como profundo conhecedor da realidade local onde vive e tendo os mecanismos participativos, pode contribuir para que as decisões governamentais correspondam realmente aos desejos da comunidade (Dowbor, 1987, p.75 e Tratemberg, 1984, p.17), caracterizando, assim, uma descentralização governamental, não só representada pela ordenação dos serviços públicos, mas também pela garantia de que os próprios beneficiários conduzam o desenvolvimento, baseando-se, sobretudo, na racionalidade local (Jacobi, 1990, p.8). Um mecanismo de descentralização governamental local é, por exemplo, a criação de Conselhos ou Associações Livres Comunitárias, que nada mais são do que órgãos de integração social e de aperfeiçoamento da democracia representativa, liberando a fonte latente de iniciativa e capacidade de empreendimento de cada cidadão, constituindo um verdadeiro passo para tornar a sociedade civil como o Terceiro Sistema de Poder.

Para os mais conservadores, com a opinião de que poder político, econômico, paterno ou sacerdotal deve ser exercido "de cima para baixo", estes espaços públicos democráticos possuem um sentido subversivo, na medida em que subvertem a concepção tradicional de poder, no sentido de construir a sociedade de "baixo para cima" (Wanderley, 1991, p.24). Contudo, não podemos esquecer da existência de Associações Comunitárias, variantes de um personalismo, as quais se baseiam em políticas estabelecidas

por interesses corporativistas, constituindo, na melhor das hipóteses, uma pálida imitação do que é necessário e, na pior, um disfarce dos regimes autoritários.

É nessa perspectiva que o Planejamento Participativo toma força. Ele humaniza o planejamento, ao invés de coisificá-lo, tanto no processo - através de uma participação, resultante da conquista emancipadora dos indivíduos em relação ao Estado enquanto agente norteador das políticas públicas (Dowbor, 1985, p.357), significando a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões a serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante dos fatos já consumados (Dowbor, 1988, p.18) - quanto nos resultados - através da melhor qualidade de vida, baseando-se no desejo emergente da sociedade de ser feliz, diferentemente das "asas do Bem-Estar Social e da exploração da natureza como meio".

Entretanto, discordamos de alguns entusiastas mais afoitos, que consideram o Planejamento Participativo como sendo por si só a solução de males - como desigualdades e subdesenvolvimento - e discordamos de alguns pessimistas, que consideram o Planejamento Participativo, pela natureza do processo, como tendo, inescapavelmente, um caráter local, enquanto esses males possuem raiz estrutural, ou seja, fora do local (Prates e Andrade, 1985, p.150 e Friedmann e Weaver, 1981, p.328).

Sem nos aprofundarmos nesta polêmica, pois nos estenderíamos demais, justificamos para os mais eufóricos que o Planejamento Participativo, sendo uma metodologia aplicada sobretudo

participativamente, pode sofrer influências também de grupos de interesse que estimulem, direta ou indiretamente, esses males apontados acima, ao invés de combatê-los. E para os mais pessimistas, justificamos com o argumento de que a participação social da comunidade implica em uma também maior participação política, de modo que consiga interferir, em efeito cascata, nas políticas local, municipal, regional, setorial, estadual, nacional e até mesmo global.

3.2.6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO e PARTICIPATIVO - PEP

O PEP é uma metodologia de planejamento para o Setor Público, desenvolvida por Souto-Maior, baseando-se numa abordagem proposta por John Bryson, e que vem sendo adaptada às características sociais, econômicas e especialmente culturais em organizações públicas, ONGs e, particularmente, em governos municipais com a colaboração de estudantes universitários (Souto-Maior, 1991, p.10 e 1994, p.1).

O PEP é uma metodologia que permite a uma organização ou comunidade desenvolver e implementar, disciplinadamente e participativamente, um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais, não só para sua sobrevivência, mas também para seu progresso e efetividade (Souto-Maior, 1991, p.10). Os exemplos mais recentes da aplicabilidade deste modelo estão nos municípios de Santa Catarina - Pomerode ³⁰, Dr. Pedrinho ³¹, Palhoça ³²,

(30) Ver Planejamento Estratégico e Participativo no Município de Pomerode.

(31) Ver In: SOUZA, 1993.

(32) Ver Planejamento Estratégico e Participativo no Município de Palhoça.

Santo Amaro da Imperatriz ³³ e Rancho Queimado ³⁴; este último concluído em junho de 1994. Inclusive em alguns deles, há indícios de um grau de difusão natural, isto é, sua expansão não induzida para outros municípios a partir dos municípios que já o adotaram (Souto-Maior, 1994, p.2).

O PEP prioriza, dentro da sua abordagem, a participação, enfatizando a importância não só da eficácia e eficiência do processo participativo, mas também na efetividade dos seus resultados, colhendo, assim, os frutos para a comunidade. O PEP se insere num movimento de inovação e renovação institucional que tem encontrado receptividade sobretudo em governos municipais, baseado no fato de procurar desenvolver mais a habilidade e capacidade de construir rede de influências, resolver conflitos, construir coalisões, do que o domínio de técnicas (ibid).

O PEP além de interar o Estado com a Sociedade Civil, perpassando por uma visão sistêmica baseada sobretudo no princípio da retroalimentação, ele também integra-os num processo contínuo, na direção de aproximá-los.

Com estas considerações, o planejamento se confirma como uma metodologia que enfatiza tanto as ações planejadas como as realizadas, divididas respectivamente nas fases de elaboração e implementação, dentro de um processo contínuo de avaliação. Neste contexto, a participação se dá num processo de discussão e de acordos entre decisores, propiciando estratégias emergentes,

(33) Ver Planejamento Estratégico e Participativo no Município de Santo Amaro da Imperatriz.

(34) Ver In: SOUTO-MAIOR, 1994.

focalizadas em ações de curto prazo, mas com uma visão de longo prazo, instaurando, assim, políticas públicas subsidiadas, sobretudo, por critérios de efetividade social.

CAPITULO 4

METODOLOGIA

4.1. OBJETIVOS E HIPOTESE DE TRABALHO

Como já vimos, partindo do referencial teórico preliminar desta dissertação, construído nos capítulos Temática Ambiental e Espaço Local, Iniciador do Desenvolvimento Global, foi possível formular o seguinte problema de pesquisa: *O Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema/SC, no período de 1989-94, pode ser considerado como uma experiência em direção ao planejamento do Desenvolvimento Sustentável?*

Para solucionar este problema, construímos um marco teórico, cruzando a embrionária Teoria do Desenvolvimento Sustentável com a Teoria do Planejamento, sobretudo na sua incipiente tipologia participativa, com a finalidade de estruturar um modelo de planejamento que viabilizaria o nosso estudo de caso.

Com a consolidação desta fundamentação teórica, extraímos do problema de pesquisa o objetivo de verificar se a Administração Municipal de Urupema, no período especificado acima, possibilitou um planejamento com a participação local da sociedade urupumense, desde a formulação de estratégias até a implantação de ações, levando em consideração as dimensões do Desenvolvimento Sustentável.

Pela complexidade e não linearidade deste objetivo, estruturamo-lo em objetivos específicos, de modo a facilitar a interação da fundamentação teórica com a empírica (Bento e Ferreira, 1983, p.33). Com esta conveniência, elaboramos mais quatro objetivos secundários: *1. Elucidar a gênese do Plano;*
2. Descrever as várias dimensões de sustentabilidade envolvidas -

sociais, econômicas, ecológicas, espaciais e culturais - no Plano; 3. Quais são as congruências e distinções entre o Plano de Urupema e os Planos de Lages/SC e Boa Esperança/ES, partindo-se de uma análise da bibliografia sobre estes planos? e 4. Que lições a experiência do Plano de Urupema pode oferecer a outros municípios?

A hipótese de trabalho da qual partimos é a de que o Plano de Urupema é uma experiência parcial e preliminar de planejamento nos moldes do Desenvolvimento Sustentável, baseando-se em indicações sobre um Desenvolvimento Sócio-econômico-ecológico com resultados efetivos na melhoria da qualidade de vida para a população urupemense. Entretanto, restam dúvidas tanto da utilização de recursos locais quanto da participação comunitária no processo de planejamento.

4.2. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica desenvolvida, partindo do problema de pesquisa foi, sobretudo, de ênfase qualitativa. Entretanto, não excluimos, quando julgamos necessário, dados quantitativos para complementar os qualitativos (Alves, 1991, p.61), mesmo porque não existe esta dicotomia. A ênfase qualitativa, além de ser uma opção do pesquisador, é justificada, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social.

Segundo Patton (1991), devido a grande variedade de tradições e de estratégias englobadas pelo rótulo geral da pesquisa

qualitativa, consideramos que o que existe de mais comum entre suas diversas formas é a tradição hermenêutica. Esta abordagem parte do pressuposto de que a consistência do fenômeno social surge quando as pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores, e seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de modo imediato, precisando ser revelado ³⁵.

Coerente com esta posição, utilizamos três características, que Patton considera essenciais aos estudos qualitativos: Holística - interações emergentes, Indutiva - observações mais livres, e Naturalística - intervenção mínima do investigador. Tais características têm várias implicações para a pesquisa, entre elas a de que o pesquisador é o principal instrumento de investigação, com necessidade de contato direto e prolongado com o campo. Daí decorre, também, a natureza predominante dos dados qualitativos: descrições detalhadas de situações, eventos, pessoas, interações e comportamentos observados, citações literais do que as pessoas falam sobre suas experiências, atitudes, crenças e pensamentos, trechos ou íntegras de documentos, correspondências, atas ou relatórios de casos ³⁶.

A limitação do nosso estudo está no fato de que grande parte do objeto de pesquisa já tinha sido construído - de 1989 a junho de 1993 - implicando, assim, uma relação não dialógica, ou seja, de observação: sujeito - pesquisador - e objeto - Plano de

(35) Ver Patton. In: ALVES p.54, 1991.

(36) *ibidem*.

Urupema. Sabendo desta limitação, a proposta para superar esta relação ativo e passivo foi de utilizar uma amostra significativa dos verdadeiros sujeitos (Comunidade de Urupema) na reconstrução do objeto, tentando elucidar claramente os significados, interpretações e valores envolvidos destes verdadeiros sujeitos, descaracterizando, assim, a coisificação do objeto (Garcia, 1984, p.151).

4.3. TIPO E COLETA DE DADOS

Na execução do projeto, utilizamos dados primários oriundos de anotações de campo e de um roteiro de entrevista com perguntas abertas e semi-estruturadas, aplicado a seis grupos de atores ³⁷, diferenciados pelas principais atividades sociais, profissionais e intelectuais que os caracterizavam; Grupo A - 6 membros da Prefeitura (Prefeito, Secretários e staff); B - 4 Lideranças Locais (Câmara de Vereadores e Líderes locais); C - 2 membros da Igreja (Pessoas ligadas à igreja cristã com atividades pastorais); D - 9 Produtores (Agricultores e Industriais); E - 2 membros de Organizações de Serviços (Comerciantes, Órgãos Estaduais, Instituições e Fundações); e F - 4 Experts (Agentes de Desenvolvimento). Entre os entrevistados, encontram-se pessoas que participaram ou não do Plano, independentemente, se residirem ou não no Município.

O roteiro de entrevistas ³⁸ foi formulado, partindo-se de um quadro analítico (item 4.4) e submetido a um pré-teste com um

(37) Ver anexo 8.1..

(38) Ver anexo 8.2..

integrante de cada um destes 6 grupos, com o objetivo de melhor direcionar, ou até mesmo de corrigir o roteiro original. A versão final do roteiro foi aplicado para cada um dos 27 entrevistados, utilizando-se de um linguajar adequado, conforme o nível cultural do pesquisado, de maneira que não se perdessem os conteúdos das respostas. Entretanto, nas entrevistas realizadas com as pessoas de um nível cultural mais baixo, foi necessária também a interferência constante do entrevistador, sobretudo na estimulação das respostas, de modo a garantir algum conteúdo.

As respostas foram devidamente transcritas e checadas, uma por uma, junto aos entrevistados. Nesta checagem, houve um número considerável de solicitações dos entrevistados, para que os conteúdos das entrevistas não fossem publicados nominalmente. Desta análise preliminar, concluiu-se que a Organização Comunitária, intitulada Conselho de Desenvolvimento Comunitário, foi relacionada como um dos principais fatores de sucesso do Plano de Urupema, e ainda a sua gênese confundida, em vários momentos, com a do próprio Plano. Com a relevância desta consideração, realizamos uma investigação específica sobre o assunto.

De maneira a complementar ou suplementar os dados primários, foram utilizados os seguintes dados secundários: A) Sobre Urupema - I e II Plano Municipal de Desenvolvimento, Relatório da Administração: Desenvolvimento com Participação Comunitária, Lisboa (1991), Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-econômico, Local Government Honours Programme; outros documentos

oficiais sobre o plano; dados estatísticos da AMURES; Plano de Governo da candidatura do ex-Prefeito; Lei Orgânica do Município; Vídeos sobre Urupema - programa Campo e Lavoura da RBS-TV e um produzido pela empresa RB de Urupema; Atas de reuniões, Estatutos e normas específicas dos Conselhos de Desenvolvimento; B) Sobre Lages - as referências bibliográficas: Silva (1985), Alves (1980), Tratemberg (1980) e Carneiro (1984); C) Sobre Boa Esperança as referências bibliográficas: Junquilha (1989) e Covre (1984).

3.4. ANÁLISE DE DADOS

Esta etapa foi centralizada na análise dos dados primários - colhidos fundamentalmente nas respostas das entrevistas dos atores sociais, tanto daqueles que participaram da gestão 1989-92 quanto do período 1993-94, e, ainda, na participação do pesquisador no campo de pesquisa, entre junho de 1993 até abril de 1994, e, paralelamente, na análise dos dados secundários. Ambos foram devidamente estruturados por uma matriz analítica, formulada a partir de uma adaptação de um modelo de análise intitulado: Três Paradigmas Analíticos básicos para um Estudo de Tomada de Decisão Complexa ³⁹, desenvolvida por Souto-Maior.

Este modelo foi apropriado, por considerar o planejamento como uma tomada de decisão complexa. Na visão do autor, estes três paradigmas, ou melhor, estas três grandes visões - Objetivos, Informações e Estratégias - são derivações ou partes integrantes da maioria das análises sobre processos de Tomada de

(39) No original: Three Basic Analytical Paradigms for the Study of Complex Decision-Making.

Decisão Complexas. Para Souto-Maior (1981), uma tomada de decisão complexa pode ser analisada na ótica de cada um destes paradigmas, ou ainda, na ótica de todos eles.

No nosso caso específico, que é uma tomada de decisão coletiva, ou seja, um planejamento, este é realizado na ótica das motivações ou objetivos das interações entres os atores sociais participantes; na ótica dos mecanismos de processamento de informação e nas informações atuais utilizadas pelos atores nas situações de tomada de decisão pública; e na ótica das estratégias que os atores sociais utilizam para implementar suas próprias decisões (ibidem).

Não aprofundaremos a discussão sobre estes paradigmas elaborados em Souto-Maior. No nosso entendimento, estas visões analíticas podem ser compreendidas no nosso modelo de análise de planejamento, se ainda adicionarmos outras duas perspectivas, encontradas na nossa revisão da literatura: a visão da implementação e da avaliação.

Estas duas novas perspectivas primam por implementações das estratégias de ações e acompanhamento e avaliação destas ações, na medida em que estas são implementadas.

Esta matriz analítica contempla também a gênese do Planejamento para o Desenvolvimento implantado no município de Urupema, de modo a compreender os pressupostos que originaram o Plano, e ainda cruzam as dimensões de sustentabilidade (descritas no item 3.1.2.) com as visões do planejamento -

objetivos, informações, estratégias, ações e avaliações -
 implicando a ênfase ora estratégica ora participativa.

| | | | | |
|-----------|---|-------------|-------------|---------------|
| 3. Matriz | +-----+ | | | |
| Análítica | PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL | | | |
| dos Dados | +-----+ | | | |
| Coletados | | | | |
| | +-----+ | | | |
| | Gênese | | | |
| | +-----+ | | | |
| | +-----+ | | | +-----+ |
| | Elaboração | | | Implementação |
| | +-----+ | | | +-----+ |
| | A | B | C | D |
| | Objetivos | Informações | Estratégias | Ações |
| | +-----+ | | | |
| Social | | | | |
| Econômica | | | | |
| Ecológica | | | | |
| Espacial | | | | |
| Cultural | | | | |
| | +-----+ | | | |
| | +-----+ | | | |
| | Avaliação | | | |
| | +-----+ | | | |

Partindo desta matriz analítica, o roteiro de entrevista norteou e interligou todas as respostas com os objetivos de pesquisa. O objetivo sobre a gênese é respondido pela primeira questão do roteiro e pelo Plano de Governo da Candidatura do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza. Já a investigação sobre os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, foi obtida por anotações de campo, realizadas em conversas com associados e membros da diretoria, e por Atas, Estatuto e normas específicas dos CDCs.

O objetivo sobre as Dimensões de Sustentabilidade é atingido pelas segunda, terceira, quarta, quinta, sexta e sétima questões,

e mais pelos I e II Planos Municipais de Desenvolvimento e Relatório da Administração: Desenvolvimento com Participação Comunitária.

Essas questões, juntamente com as referências bibliográficas sobre Lages - Silva (1985), Alves (1980), Tratemberg (1980) e Carneiro (1984) - e sobre Boa Esperança - Junquilha (1989) e Covre (1984) - orientaram para responder ao objetivo sobre a Comparação entre os Planos de Urupema, Lages e Boa Esperança. E por fim, a oitava questão responde ao objetivo sobre as lições a oferecer para outros municípios.

Atingidos estes objetivos secundários, consolida-se um pressuposto que também possibilita o atingimento do objetivo principal, conseqüentemente, a resolução do problema de pesquisa.

Considerando-se que a abordagem qualitativa é essencialmente hermenêutica, e ainda procura captar os significados atribuídos aos eventos pelos participantes, tornou-se necessário checar se as interpretações construídas pelo pesquisador fizeram sentido para aqueles que forneceram os dados nos quais essas interpretações se basearam (Alves, 1991, p.59).

Neste sentido, para a pesquisa garantir ainda mais validade externa, credibilidade, transparência, consistência e confiabilidade, foi utilizado também o questionamento por pares - pesquisadores que funcionam como "advogados do diabo" - e a triangulação de dados - obtidos através da combinação de diferentes fontes e de várias técnicas de coleta de dados (anteriormente mencionadas) - compatibilizando e formando um

processo de "sintonia fina" que foi até a análise final (ibid).

Com estes cuidados, minimizamos os riscos de distorcer a descrição em função de confirmar teoria ou modelo algum, mantendo assim, a neutralidade necessária para descrever o cotidiano desta experiência, haja vista que elas nunca se elevam ao plano da teoria pura (Heller, 1989, p.32) e que a prática contém sua verdade imanente e dispensa toda teoria, ou admite apenas uma teoria desentranhada da própria prática (Rouanet, 1987, p.17).

CAPITULO 5

ESTUDO DE CASO DE URUPEMA

5.1. CARACTERÍSTICAS DESCRITIVAS

Focalizamos algumas características descritivas do município de Urupema, como a sua história e alguns aspectos geográficos - localização, relevo, hidrografia e florestas, de modo a contextualizar o Município.

5.1.1. HISTORIA

Urupema na linguagem indígena quer dizer "peneira", talvez pelo fato de o Município estar situado num vale côncavo, na região serrana do Estado de Santa Catarina.

Com a denominação de Distrito de Sant'Ana, Urupema foi fundada pelo Sr. Manoel Pereira de Medeiros, em 25 de março de 1918. A escolha do nome foi em homenagem a "Santa Ana", a qual o fundador muito venerava. Consta que a família Pereira de Medeiros veio em uma expedição procedente da Ilha dos Açores, para povoar o litoral de Santa Catarina, talvez depois de 1711. A família Pereira de Medeiros localizou-se inicialmente na região de Palhoça e Aririú, onde ainda hoje existem muitos descendentes (Lisboa, 1991, p.89).

Em 1924, Sant'Ana é elevado a Distrito de Paz, acarretando o surgimento de uma Intendência, na figura do Sr. Manoel Pinto de Arruda, que, segundo Lisboa (1991), era um "líder por excelência", não só no distrito, mas também no município de São Joaquim. Outras pessoas de destaque participaram da administração, como o Escrivão da Paz Sr. Joaquim Borges de Melo, o Subdelegado de Polícia Sr. Tomaz Aquino Machado, e

mais quatro Juizes de Paz, os Senhores José Pereira de Medeiros, Laurindo Caetano de Souza, Sr. Antônio Machado do Amarauto e Antônio Rodrigues de Lisboa ⁴⁰. No segundo mandato, assumiu a Intendência o Sr. Dimas Pinto de Arruda ⁴¹, filho do Sr. Manoel Pinto de Arruda. Todos pertenciam ao novo Partido Republicano.

Politicamente Sant'Ana era uma "frente única", a população era unida, e não se importava com a "cor da política" (ibid). Além do que o povo não limitou o seu desenvolvimento somente à esfera urbana, mas o estendeu também à esfera rural, prevalecendo fundamentalmente a pecuária e a fruticultura. Até hoje, essas são as principais atividades produtivas do Município (ibid).

Os habitantes de Urupema lutaram com dificuldades por mais de meio século por aquele recanto de difícil acesso, na esperança de melhores condições. Assim, começaram a pensar na emancipação político-administrativa do distrito. Conhecendo as dificuldades e todas as implicações políticas para tornar-se um Município, saíram à luta, e graças aos esforços e união da comunidade urupemense, conseguiram a sua emancipação com o Decreto No. 1105 do dia 4 de janeiro de 1989 (ibid).

As primeiras eleições municipais se realizaram em um pleito democrático que transcorreu em perfeita harmonia e tranqüilidade. Para Prefeito foi eleito o Sr. Aureo Ramos de Souza, que teve como vice-Prefeito o Sr. Antônio Souza de Melo. A Câmara de Vereadores ficou assim constituída: Rolnei Pagani Arruda-

(40) Antônio Rodrigues de Lisboa é o próprio autor do livro, usado como referência bibliográfica.

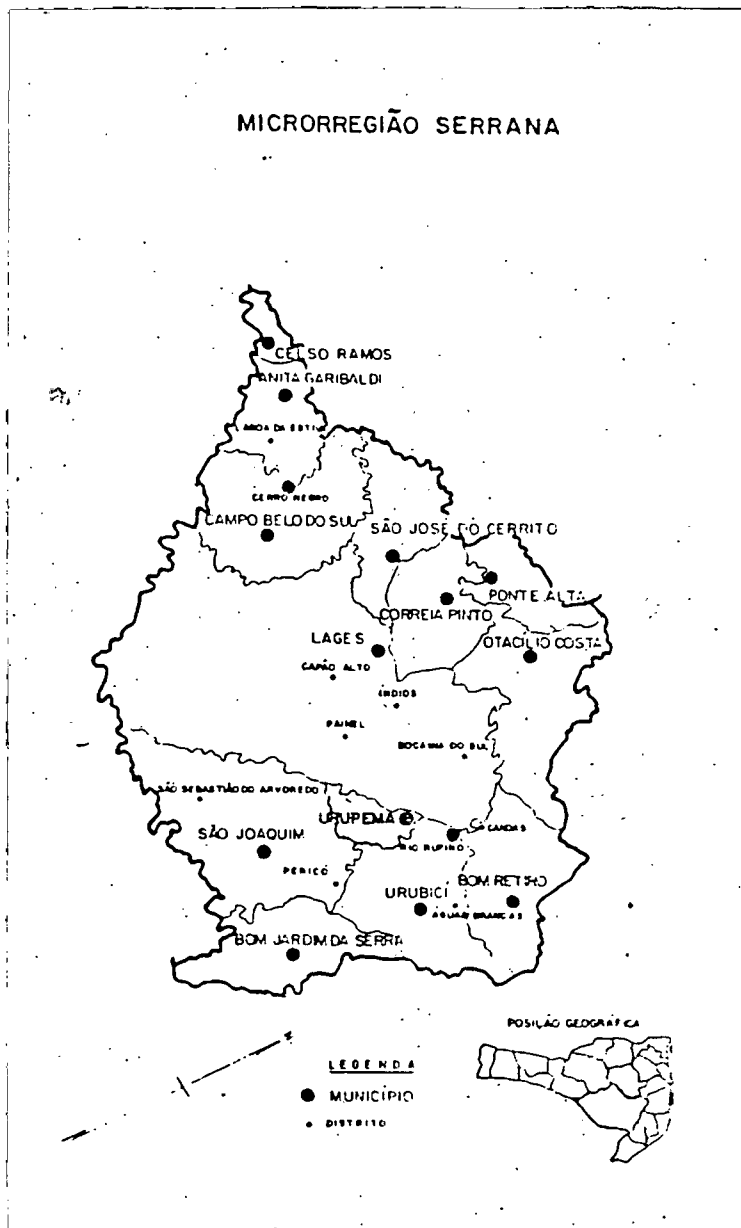
(41) Tivemos o prazer de conhecê-lo e ouvir um pouco as suas estórias e histórias.

Presidente, José Andrade Arruda, Joaquim Pereira de Medeiros, Areste Furlan de Andrade, Odilar Pinto de Andrade, Arlita Souza Pagani, José Muniz Vieira, Eloi Duarte Silveira e Jair Silva de Oliveira. Formou-se, assim, a primeira administração municipal de Urupema.

No dia 10. de junho de 1989, deu-se a instalação do Município e a posse dos eleitos no primeiro pleito eleitoral.

5.1.2. LOCALIZAÇÃO

Urupema está situado na Região Serrana, com uma área de 277,7 km², a uma latitude de 27º.57'10" S, uma longitude de 49º.52'23" W de Greenwich e uma altitude de 1350 metros. Limita-se 60km ao Sul com o município de São Joaquim, 50 e 20km ao Leste, respectivamente, com Urubici e Rio Rufino e 56km ao Norte e Oeste por 56km com Lages. As principais localidades dentro do Município são:



Bossoroca, Cedro, Cedrinho, Rio dos Touros e a Sede. Para efeito de Planejamento Estadual, Urupema integra a microrregião Serrana e faz parte da Associação dos Municípios da Região Serrana - AMURES ⁴², contemplando 15 Municípios ⁴³.

5.1.3. CLIMA

O clima de Urupema, segundo Koppen, classifica-se como mesotérmico úmido - Cfb, com verões frescos, apresentando uma temperatura média anual de 13,10.C e uma precipitação total anual entre 1300 a 1900 milímetros ⁴⁴.

5.1.4. RELEVO, HIDROGRAFIA E VEGETAÇÃO

O relevo de Urupema é constituído de um planalto de superfície 15% plana, 50% ondulada e fortemente ondulada e 35% montanhosa. O ponto mais alto é Campos Novos a 1540mts. Esta situação de relevo, associada ao afloramento de rochas, implica em pequeno potencial para mecanização intensiva, estimando-se que aproximadamente 20% da área total é passível de mecanização ⁴⁵.

Os principais rios são o Lavatudo, Caronas, Divisa, Pessegueiro e o Tapera. Todos são bem distribuídos na extensão territorial e com boa disponibilidade de água. A qualidade dos mananciais de água é razoável, apresentando sinais de poluição

(42) Os Municípios que compõem a AMURES são: Anita Garibaldi, Boa Jesus da Serra, Boa Retiro, Campo Belo do Sol, Celso Ramos, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Centro, Urubici e Urupema.

(43) Ver o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-econômico e o I e II Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema.

(44) Ver o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-econômico.

(45) Ver o I Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema.

por agrotóxicos e dejetos de animais ⁴⁶.

Os principais grupos de vegetação encontrados originariamente em Urupema são: primeiro as araucárias, erva-mate, cedro, canela, bracatinga, xaxim, guamirim, araçá, uvaia e outras, encontradas nas florestas da Encosta da Serra da Farofa, Geral e Araucárias; segundo os compostos de espécies herbáceas das famílias gramíneas, leguminosas e ciperáceas nos Campos Limpos; terceiro as espécies forrageiras e arbustos como as carquejas, samambaias, caraguatás e vassoururas nos Campos Sujos; e quarto a predominância de húmus e matéria orgânica nas áreas de topografia de menor nível, e de gramíneas de baixo valor forrageiro e outras típicas em solos hidromórficos, na região de Banhados ⁴⁷.

5.2. CARACTERÍSTICAS QUANTITATIVAS E COMPARATIVAS

Apontamos abaixo algumas características, entre elas geográficas - solo e demografia -, de infra-estrutura, economia e finanças, para realizarmos uma análise quantitativa comparativa, sobretudo entre Urupema e a AMURES.

5.2.1. SOLO

O solo de Urupema possui baixa fertilidade, devido à pedregosidade e rochiosidade, sendo que o relevo, em alguns casos, e condições climáticas adversas são fatores que limitam o uso desse solo, inclusive apresentando restrições no manejo da terra.

(46) Ver o I Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema.

(47) *Ibidem*

O quadro a seguir demonstra que 9% das terras do Município são inaproveitáveis, percentual superior ao da AMURES e de Santa Catarina. Outro aspecto negativo é quanto às matas e florestas permanentes, possuindo apenas 15% abaixo da AMURES e SC. Por outro lado, Urupema possui 4% de lavouras permanentes e 56% de pastagens naturais, superando a AMURES e SC:

| 5. Ocupação do Solo | ----- | | | | | | | | |
|---------------------|------------|------------|-----------|-----------|-------------------|------------|------------|------------|-----------------|
| | LAVOURAS | | PASTAGENS | | MATAS E FLORESTAS | | PRODUTIVAS | TERRAS SEM | INAPROVEITÁVEIS |
| | Permanente | Temporária | Naturais | Plantadas | Permanente | Temporária | UTILIZADAS | CAÇAMBOS | |
| URUPEMA | 4.0% | 1.0% | 56.0% | 2.0% | 15.0% | - | 1.0% | 9.0% | 6.0% |
| AMURES | 3.0% | 6.0% | 52.0% | 5.0% | 29.0% | 6.0% | 1.0% | 7.0% | - |
| SANTA CATARINA | 1.2% | 24.0% | 26.0% | 7.0% | 18.0% | 8.0% | 3.0% | 8.0% | - |

Fonte: Urupema: Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente - 1993; AMURES e SC: Censo Agropecuário SC - 1985 - IBGE.

5.2.2 DEMOGRAFIA

A população de Urupema é de 2.474 habitantes, dos quais 48% residem na área urbana e 52% no meio rural. Possui uma densidade demográfica de 9 habitantes por quilômetro quadrado:

| 6. Perfil Demográfico | ----- | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------|-----------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-----------------|-------|--------|
| | POPULAÇÃO | POPULAÇÃO | | | | POPULAÇÃO | | | | TAXA GEOMÉTRICA | | |
| | | habitan- | H | M | Urb | Rur | H | M | H | M | Total | Urb |
| URUPEMA | 2474 | 52.3% | 47.7% | 48.0% | 52.0% | 50.7% | 49.3% | 53.7% | 46.3% | 0.71% | 1.42% | 0.09% |
| AMURES | 274077 | 49.7% | 50.3% | 73.8% | 26.2% | 49.2% | 50.8% | 51.0% | 49.0% | 0.72% | 2.27% | -2.52% |
| SANTA CATARINA | 4538248 | 50.1% | 49.9% | 70.6% | 29.4% | 49.3% | 50.7% | 52.1% | 47.9% | 2.06% | 3.68% | -0.91% |

Fonte: IBGE Lages - Censo Demográfico de SC, 1991

O meio rural mesmo possuindo uma taxa geométrica média de crescimento positiva - 0,09% - não deixa de ser preocupante, por ser inferior à taxa de crescimento urbana, que é de 1,42%. Comparando com a AMURES e SC, Urupema é mais equilibrado, pois as outras duas possuem índices bastante desequilibrados.

Nesta perspectiva, analisamos a tendência dos últimos 50 anos, quanto ao número de habitantes que vivem nas zonas rural e urbana, ponderando-se o ano base de 1991:

| 7. Tendência Demográfica | P O P U L A Ç Ã O | | | | |
|--------------------------|-------------------|------|------|------|------|
| | 1940 | 1950 | 1970 | 1980 | 1991 |
| URUPEMA | | | | | |
| URBANA | 33% | 37% | 47% | 86% | 100% |
| RURAL | 179% | 289% | 171% | 99% | 100% |
| TOTAL | 109% | 168% | 118% | 92% | 100% |
| AMURES | | | | | |
| URBANA | 7% | 12% | 56% | 78% | 100% |
| RURAL | 123% | 142% | 164% | 138% | 100% |
| TOTAL | 38% | 46% | 85% | 92% | 100% |

Fonte: IBGE - Extrato do Relatório de Tendências Econômicas da Região, elaborado por um grupo de Profissionais Liberais de Lages em 1993.

O quadro aponta que a população rural em Urupema vinha decaindo violentamente a partir da década de 70, porém se estabilizando na década de 80, enquanto que na AMURES, a população rural vem decaindo a partir da década de 80. Quanto à população urbana, tanto em Urupema quanto na AMURES, vem crescendo paulatinamente.

Vejamos agora o perfil etário populacional:

| 8. Perfil Etário Populacional | P O P U L A Ç Ã O | | | | | |
|----------------------------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|----------|
| | 0 a 13 | 14 a 19 | 20 a 30 | 31 a 50 | 51 a 70 | 71 a ... |
| | URUPEMA | 20% | 14% | 22% | 25% | 15% |

| 9. Natalidade e Mortalidade | NATALIDADE | | | MORTALIDADE | |
|--------------------------------|------------------------|------|-------|-------------|--------------|
| | | | | GERAL | (*) INFANTIL |
| | coeficiente p/1000 hab | | | | |
| URUPEMA | 13.13 | 2.05 | 0.00 | | |
| AMURES | 25.84 | 5.70 | 30.45 | | |
| SANTA CATARINA | 21.93 | 5.15 | 21.94 | | |

Fonte: Prefeitura Municipal de Urupema e AMURES, 1993.

Aparentemente, não existem desequilíbrios fortes quanto às faixas etárias populacionais de Urupema. Entretanto, quando comparadas com a AMURES, surgem dois pontos importantes: o primeiro é que o percentual de jovens em Urupema é bem inferior ao da AMURES, 56% contra 69%; e o segundo é que nas faixas etárias mais elevadas, percebemos um percentual superior em Urupema sobre o da AMURES. O primeiro ponto indica que Urupema provavelmente possui uma taxa de natalidade baixa, enquanto que o segundo ponto indica uma boa expectativa de vida. Para confirmar ou não estas duas afirmações, apontamos um outro quadro:

(*) A Mortalidade Infantil considera os nascidos vivos.

Fonte: IBGE Lages - Estatística de Registro Civil em 1989.

Este quadro, além de confirmar as afirmações da página anterior, indica um índice zero na mortalidade infantil para nascidos vivos.

Na educação encontramos um quadro positivo em Urupema em relação à AMURES, embora ele seja bastante limitado, para que possamos aprofundar-nos:

| 10. Alunos por Habitante | (*) ALUNOS / HABITANTES (**) | | |
|--------------------------|------------------------------|----------|----------|
| | Pré-Escola | 1o. Grau | 2o. Grau |
| URUPEMA | 15% | 88% | 13% |
| AMURES | 13% | 72% | 9% |

(*) Alunos matriculados.

(**) A quantidade de habitantes é uma estimativa baseada no quadro "Perfil Etário". Na Pré-Escola e no 1o. Grau, de Urupema e da AMURES, foram usados respectivamente os percentuais das faixas (0-13) e (0-9), e para o 2o. Grau, os das faixas (14-19) e (10-19), sobre a população total.

Fonte: AMURES e Secretaria Municipal Educação de Urupema, 1993.

5.2.3. INFRA-ESTRUTURA

Em relação à Infra-estrutura de Urupema, trataremos de quatro pontos: Energia Elétrica, Água Tratada, Telefonia e Habitação:

| 11. Luz Elétrica e Água | RESIDENCIAS COM LUZ / DOMICÍLIOS URBANOS | | RESIDENCIAS COM AGUA / DOMICÍLIOS URBANOS | |
|-------------------------|--|-----|---|-----|
| | URUPEMA | 96% | | 71% |
| AMURES | 93% | | 57% | |

Fonte: CELESC e CASAN, 1993.

O percentual de residências que possuem energia elétrica é alto. Tanto em Urupema como na AMURES é, respectivamente, de 93%

e 96%. Já o percentual de residências com água tratada é bom, 71% em Urupema, mas se destaca, quando comparado com o da AMURES, que é de apenas 57%.

| 12. Telefonia | RESIDÊNCIAS / DOMICÍLIOS URBANOS | TELEFONE RESIDENCIAL | TELEFONE NÃO RESIDENCIAL | TELEFONE PÚBLICO | POSTO TELEFÔNICO |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| URUPEMA | 21.0% | 72.0% | 17.0% | 3.0% | 8.0% |
| AMURES | 18.0% | 69.0% | 29.0% | 2.0% | 5.0% |

Fonte: TELESC, 1993.

O percentual de telefones residenciais em domicílios urbanos é baixo, 21%, mas mesmo assim, ainda supera o da AMURES que é de 18%.

| 13. Habitação | No. PESSOAS/FAMILIA | | DÉFICIT |
|---------------|---------------------|------|--------------|
| | Urb | Rur | HABITACIONAL |
| URUPEMA | 3.92 | 3.52 | 13% |
| AMURES | 3.78 | 3.60 | 22% |

Fonte: IBGE / CONAB SC, 1991.

O déficit habitacional de Urupema é de 13%, menor do que na AMURES, 22%.

5.2.4. ECONOMIA

A atividade econômica em Urupema está diretamente relacionada com o setor primário, especialmente à agricultura, tendo como culturas mais significativas a maçã, batatas semente e consumo, milho e feijão.

| 14. Produtividade das principais Culturas Agrícolas | R E N D I M E N T O M É D I O | | | |
|---|-------------------------------|--------------------------|--------|-------|
| | Qtde Produzida / Area Colhida | | | |
| | MAÇÃ | BATATA INGLESA | FEIJÃO | MILHO |
| | frutos/Ha | kg/Ha | kg/Ha | kg/Ha |
| URUPEMA | 162 | (*) 12500 (**) 13500 | 767 | 2300 |
| AMURES | 127 | 11289 | 815 | 1836 |
| SANTA CATARINA | 132 | 10000 | 695 | 2644 |

(*) Bata Semente.

(**) Bata Consumo.

Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal - SC, 1990 e PIDSE, 1990.

A produtividade da maçã em Urupema é bem superior à da AMURES e SC, e a das batatas semente e consumo é um pouco superior. Já do feijão a produtividade é um pouco inferior à da AMURES e um pouco superior a de SC, enquanto que no caso do milho, a relação é inversa.

Quanto à condição de produtor, segundo relatos, é predominante a de proprietários, existindo poucos arrendatários e parceiros. As propriedades rurais estão assim estratificadas:

| 15. Estratificação das Propriedades Rurais | P R O P R I E D A D E S | | | | | | | |
|--|-------------------------|---------|---------|----------|-----------|-----------|------------|--------|
| | em Hectares | | | | | | | |
| | 0 a 10 | 11 a 20 | 21 - 50 | 51 a 100 | 101 a 200 | 201 a 500 | 501 a 1000 | + 1001 |
| URUPEMA | 19% | 8% | 27% | 18% | 11% | 12% | 4% | 1% |

Fonte: Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, agosto de 1993.

O quadro acima caracteriza Urupema como um Município de pequenos produtores, sendo que 72% das propriedades estão entre 0 (zero) a 100 hectares de terra.

Quanto à pecuária, ela concentra-se fundamentalmente no gado de corte. Também com produção de gado de leite, suínos, aves, ovinos e mel, em menor escala. Quanto à exploração extrativista, concentra-se na madeira, vime, erva-mate, pinhão e xaxim.

Já o setor secundário é restrito, possuindo apenas 2 estabelecimentos industriais no gênero madeireiro: um no beneficiamento da madeira e o outro na fabricação de vasos de xaxim. Ambas empregam 58 pessoas. E a atividade do setor terciário é modesta, sendo representada por 36 estabelecimentos de comércio e 21 de prestadores de serviços, empregando 100 pessoas 48.

5.2.5. FINANÇAS

Dentro do contexto da AMURES, pesquisamos as receitas e despesas de quatro municípios, entre eles o de Urupema. Todos possuem características semelhantes - número de habitantes, percentual da população rural, atividade econômica principal e o tempo de emancipação - que nos permitem comparar volumes aproximados de arrecadação e de gasto do município de Urupema, apresentados nos quadros a seguir:

(48) Ver o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-econômico.

| 16. Receitas e Despesas | URUPEMA | | CELSO RANOS | | CERRO NEGRO | | RIO RUFINO | |
|-------------------------|----------|----------|-------------|----------|-------------|----------|------------|----------|
| | Mil US\$ | Mil US\$ | Mil US\$ | Mil US\$ | Mil US\$ | Mil US\$ | Mil US\$ | Mil US\$ |
| | Média | Ano | Média | Ano | Média | Ano | Média | Ano |
| | 90 a 92 | 93 | 90 a 92 | 93 | 90 a 92 | 93 | 90 a 92 | 93 |
| RECEITA | \$755 | \$750 | \$642 | \$657 | \$0 | \$753 | \$0 | \$753 |
| Federal | 61% | 52% | 65% | 60% | 0% | 55% | 0% | 51% |
| Estadual | 35% | 33% | 26% | 22% | 0% | 21% | 0% | 21% |
| Municipal | 4% | 15% | 9% | 10% | 0% | 24% | 0% | 28% |
| DESPESA | \$822 | \$670 | \$655 | \$497 | \$0 | \$637 | \$0 | \$627 |
| Câmara | 6% | 6% | 11% | 10% | 0% | 3% | 0% | 3% |
| Prefeitura | 3% | 3% | 5% | 5% | 0% | 3% | 0% | 3% |
| S Admin/Finanças | 13% | 13% | 15% | 11% | 0% | 9% | 0% | 9% |
| S Educ/Esp/Cult | 27% | 22% | 32% | 29% | 0% | 35% | 0% | 34% |
| S Agricul/M.Amb | 6% | 12% | 5% | 15% | 0% | 12% | 0% | 12% |
| S Obras/Tran/Hab | 37% | 27% | 25% | 23% | 0% | 32% | 0% | 32% |
| S Ind/Com/Serv | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| S Saude/Previd | 9% | 17% | 7% | 8% | 0% | 6% | 0% | 6% |

FONTE: TCE-SC

| 17. Dados Diversos | URUPEMA | | CELSO RANOS | | CERRO NEGRO | | RIO RUFINO | |
|--------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| | POPULAÇÃO \$ | mil habitantes | POPULAÇÃO \$ | mil habitantes | POPULAÇÃO \$ | mil habitantes | POPULAÇÃO \$ | mil habitantes |
| POPULAÇÃO \$ | 2474 | | 3459 | | 5161 | | 1751 | |
| POPULAÇÃO RURAL \$ | 52% | | 84% | | 85% | | 55% | |
| ATIVIDADE \$\$ | Primária | | Primária | | Primária | | Primária | |
| ECONOMICA PRINC. | | | | | | | | |
| ANO de \$ | 1989 | | 1965 | | 1992 | | 1992 | |
| EMANCIPAÇÃO | | | | | | | | |

FONTE: \$ IBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1991.

\$\$ Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-Econômico, 1990.

Analisando os quadros, percebemos que o volume das receitas é semelhante nos municípios de Urupema, Cerro Negro e Rio Negro; na

casa dos 750 mil dólares ano, tendo o Governo Federal como a principal fonte de receita. Uma característica pontual no quadro é de que 85% das receitas de Urupema são de origem federal e estadual, fazendo com que Urupema seja o Município com menor arrecadação municipal, com apenas 15%, juntamente com Celso Ramos. Porém o quadro se mostra otimista, se comparado com a arrecadação municipal da média dos últimos três anos, 1990, 1991 e 1992, que era de apenas 4%.

Quanto às despesas, o volume gasto é semelhante entre Urupema, Cerro Negro e Rio Rufino: em torno de 670 mil dólares. Setorizando estes gastos, percebemos que o maior percentual está no setor de obras, transporte e habitação, com 27%, seguido da educação, esporte e cultura com 22%. Ambos os setores estão com percentuais decrescentes, comparados com a média 1990, 1991 e 1992, respectivamente, de 37% e 27%. Chama a atenção que além de um percentual decrescente na área encabeçada pela educação, Urupema possui ainda o menor percentual investido neste setor, entre os quatro municípios analisados.

Numa perspectiva mais positiva, o percentual gasto na saúde foi o maior, de 17%, e ainda com um percentual crescente sobre a média dos anos anteriores, que era de 9%. No setor da agricultura e meio ambiente, mesmo não apresentando discrepâncias com os outros municípios, com um percentual de 12%, tem o ponto positivo de apresentar uma taxa crescente sobre a média dos anos anteriores, que era de 6%; contudo inferior, quando comparada com o município de Celso Ramos, passando de 5% para 15%.

5.3. CARACTERÍSTICAS QUALITATIVAS

As características qualitativas são as análises dos dados, partindo dos objetivos secundários e principal.

5.3.1. GENESE DO PLANO

Segundo relatos e documentos oficiais, o Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema iniciou-se em junho de 1989, juntamente com a posse da primeira administração municipal. Sua contextualização foi num período pós-emancipatório do município de São Joaquim, em janeiro de 1989, seguido do primeiro pleito eleitoral municipal.

A emancipação do até então Distrito de São Joaquim surgiu de um movimento encampado pelos vereadores eleitos por Urupema, os senhores Aureo Ramos de Souza e Armando Pagani.

O Distrito possuía muitas carências, principalmente na infra-estrutura básica - estradas em péssimo estado, eletrificação, saneamento básico, telefonia, educação e saúde pública precários e inadequados. Especificamente no meio rural, a agropecuária estava desassistida, com êxodo rural crescente e desorganização dos produtores. O quadro de funcionários do escritório local da EPAGRI ⁴⁹, fundado em 1986, só possuía técnicos agrícolas. Não havia também uma política de conservação dos recursos naturais, que revertesse as más condições do meio

(49) EPAGRI, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina S.A., engloba hoje entre outras empresas a antiga ACARESC, Serviços de Extensão Rural em Santa Catarina.

ambiente - erosão de solos, uso indiscriminado de defensivos agrícolas, provocando contaminação nos lençóis freáticos e nos rios, descuido com o lixo doméstico e tóxico, e o desmatamento de áreas verdes.

Tanto o meio rural quanto o urbano na sociedade urupemense sofriam de efeitos diferentes, provocados por uma só causa, a de um governo municipal orientado por um modelo de desenvolvimento econômico, baseado, sobretudo, no capital intenso, transformando a justificativa de não termos dinheiro, numa verdade incontestável, aliviando, assim, as dores da incompetência do Estado. É um retrato não muito diferente da realidade brasileira municipal.

Com este quadro desanimador, e aliado ao fato histórico de que a população sempre foi unida em causa própria⁵⁰, não era difícil de imaginar que a emancipação do Distrito iria se materializar, tanto que, segundo relatos, quando computados os votos, houve apenas dois votos contrários.

Com a emancipação, ocorreu a eleição que elegeria a primeira administração municipal de Urupema, nas figuras do prefeito e seu vice, e de mais nove vereadores.

As eleições aconteceram, conforme relatos, num ambiente tranqüilo. Os candidatos a prefeito eram os mesmos vereadores que lideraram a campanha da emancipação, o Sr. Aureo Ramos de Souza, pela coligação do FMDB/PFL, e o Sr. Armando Pagani, pela do

(50) Ver item 5.1.1..

PDS/PRN. Ambos eram "filhos da terra" e já tinham sido vereadores por dois mandatos consecutivos.

Com os resultados das urnas, o candidato Aureo Ramos de Souza se elegeu como o primeiro Prefeito do município de Urupema, com sua plataforma de governo baseada num plano de candidatura ⁵¹, que já concebia as nuances do futuro I Plano Municipal de Desenvolvimento.

Conforme a plataforma eleitoral, o objetivo inicial era descentralizar o poder governamental municipal através da participação comunitária. Segundo o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, o plano foi elaborado através da sua experiência política, comunitária e religiosa na região. Com seus traços fortes de líder local, o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza foi o maestro de uma vontade latente da população, cansada de passar por dificuldades descritas anteriormente, em desenvolver o Município recém-emancipado.

Segundo o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, buscou-se um corpo técnico eficiente, formulando o convite a um agrônomo da antiga ACARESC, recém-chegado a Urupema, o Sr. Ulisses de Arruda Córdova, para conduzir o seu plano de governo. Aceitando a proposta, o novo Coordenador do plano comandou um grupo de pessoas, entre elas agrônomos, veterinários, extensionistas rurais e educadores, ligados às Agências Governamentais Rurais e ao Município, para elaborar um Plano de Desenvolvimento, que mais tarde viria a se chamar de Plano Municipal de Desenvolvimento.

(51) Ver anexo 8.3..

Nesta etapa, a população foi organizada nas quatro localidades do Município - Bossoroca, Cedrinho, Cedro e Sede - de maneira a formalizar os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário - CDCs.

Segundo relatos, após as consultas aos CDCs, o corpo técnico elaborou o I Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema, para o período de 1989 a 1992, para vigorar no mandato da nova administração. O Plano, já na sua forma acabada, foi apresentado aos CDCs, sendo que a implementação das ações propostas seriam realizadas juntamente com a Prefeitura Municipal de Urupema - PMU - e com as pessoas ou comunidades diretamente beneficiadas. Para acompanhar as ações, foi formada uma comissão de avaliação, composta por representantes da PMU e dos CDCs.

Com certa frequência, nos relatos dos entrevistados e em alguns documentos oficiais, surgia o adjetivo agropecuário vinculado ao Plano, modificando o título original, até então citado nesta dissertação, para Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário. Inclusive no I e II Planos de Urupema, encontramos o chavão uma agricultura tecnicamente viável, economicamente rentável, ecologicamente coerente e socialmente mais justa.

Nos relatos ouvidos, evidenciou-se que o Plano teve ênfase no setor da agropecuária, baseado nos seguintes fatos: o Município tinha e tem uma vocação rural ⁵²; a população participante do Plano concentrou suas ansiedades neste setor; e a coordenação do Plano foi de responsabilidade de um agrônomo, o Sr. Ulisses de Arruda Córdova, assistido por uma extensionista, a

(52) Ver o ítem 5.2.4..

Sra. Lena Maria da Rosa de Souza, ambos funcionários da antiga ACARESC.

Entretanto, independente da vinculação ou não do adjetivo agropecuário ao título do Plano, a experiência de Urupema preocupou-se predominantemente com o desenvolvimento do Município, direcionando, sobretudo, na visão estratégica de realizar ações locais efetivas para a população, além de superar a mera confecção de um documento oficial. Estas considerações estão fundamentadas no item 5.3.3..

Nessa investigação verificou-se também que, quando eram questionados sobre a experiência de Urupema, muitos dos entrevistados confundiam o próprio Plano Municipal de Desenvolvimento com os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário. O curioso é que o adjetivo agropecuário também aparecia, ocasionalmente, vinculado ao título original dos CDCs. Detalhamos a gênese dos Conselhos no próximo item.

5.3.2. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITARIO

No Plano de Governo do até então candidato a prefeito de Urupema, constava a seguinte proposta: *"Dividir o Município em colônias conforme o número de produtores e a localização das propriedades, com o objetivo de proporcionar um atendimento mais amplo e de forma permanente; cada colônia terá a sua disposição um responsável técnico, um trator equipado e uma patrulha mecanizada três meses ao ano"* 53.

(53) Ver anexo 8.3..

Segundo relatos, após a posse, o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza pesquisou organizações que tivessem sugestões sobre o funcionamento das Colônias, utilizando-se, sobretudo, de uma administração descentralizada, valorizando espaços democráticos, onde os seus integrantes se beneficiavam com o desenvolvimento.

Insatisfeito com sua pesquisa, o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza delegou ao Coordenador do Plano, Ulisses de Arruda Córdova, a tarefa de operacionalizar a sua idéia. Com sua experiência em extensionismo rural em Toledo/PR e em outros municípios, o Coordenador Ulisses de Arruda Córdova, munido de uma publicação do Serviço de Extensão Rural do Ministerio da Agricultura - EMBRATER, intitulada Agricultura em Grupo, editada em 1984, iniciou a elaboração dos estatutos de funcionamento das Colônias. A princípio, não se preocupou com o aspecto legal, mas sim, principalmente, com o aspecto funcional. Em relação ao título, o nome Conselho prevaleceu sobre outros, como Associações, devido ao chamariz democrático que se pensava para as Colônias.

Sobre a criação dos CDCs, foi investigada também a possibilidade do Plano de Urupema ter sofrido influências dos Núcleos Agrícolas de Lages/SC, criados a partir de 1977, e da experiência de Toledo/PR, embora tanto o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza como o ex-Coordenador Ulisses de Arruda Córdova negassem qualquer influência.

Foi verificado que os Núcleos Agrícolas de Lages eram entidades informais, sem regime estatutário, com a finalidade

principal de organizar os produtores rurais em torno do uso de tratores agrícolas, cedidos pela prefeitura, mas com administração dos próprios produtores ⁵⁴. Nas pesquisas bibliográficas realizadas sobre a experiência de Toledo/PR, nos meados de 1980, encontramos que a própria comunidade tomou para si a tarefa de desenvolver o município de Toledo. A alternativa encontrada foi a de industrializar o Município, utilizando o seu próprio capital, mão-de-obra e matérias-primas locais, desvinculando-se do paternalismo governamental, dos capitais externos ao Município e dos juros exorbitantes do sistema financeiro ⁵⁵.

Nessas tantas investigações descobriu-se, também, a criação de uma associação de produtores rurais, sem vínculo com a prefeitura, no Distrito de Santa Izabel, pertencente ao município de São Joaquim/SC, que funcionava em torno do trator agrícola. Na mesma direção, houve uma iniciativa anterior na própria Urupema, de criar uma associação de produtores rurais; entretanto, ela não vigorou por falta de participação dos mesmos.

Consolidando as investigações realizadas, concluiu-se que o Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Urupema aproximou-se dos associativismos de Lages e de Toledo, e, ao mesmo tempo, se afastou dos de Santa Izabel e de sua primeira tentativa, visto que a organização comunitária partiu, num primeiro momento, da iniciativa do governo municipal, descaracterizando, assim, uma

(54) Entrevista com o Prof. Antônio Monarin, integrante da equipe Dirceu Carneiro.

(55) Ver a experiência de Toledo, In: PEREIRA, 1985 e INDÚSTRIAS Comunitárias de Toledo, 1985.

participação totalmente voluntária da comunidade. Contudo, transformou-se num canal eficiente de dupla mão, na comunicação entre o poder governamental e a comunidade local.

No modelo de Prates e Andrade (1985), as experiências de associativismo em Urupema, Lages e Boa Esperança seriam localizadas no modelo incorporativo de participação induzida. Isto é, o envolvimento da comunidade nos Planos de Desenvolvimento foi visto como um pré-requisito para a sua implementação, mas dentro de um espaço de negociação possível estabelecido pelos objetivos gerais dos planos. Contudo, os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário de Urupema são singulares entre os demais, pelo fato de que o seu modelo indutivo-incorporativo caminha para um tipo de participação mais espontânea da comunidade. Ou seja, encontramos dois dos cinco CDCs de Urupema independentes administrativa e financeiramente da prefeitura, além de possuírem uma visão holística de soluções de seus problemas, perpassando por ações meramente isoladas, como é a questão da utilização do trator agrícola; enquanto que os associativismos de Lages e Toledo se situam numa fase muito tímida de participação comunitária.

Enfim, a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário em Urupema foi uma ação concreta do Plano Municipal de Desenvolvimento, servindo de pressuposto e sinalizador para as demais ações implementadas, justificada pelo fato de que foi em seu âmbito que se elaboraram as demais ações, e pelo argumento de alguns entrevistados, indicando os CDCs como a estratégia de

sucesso do Plano de Urupema.

Uma vez demonstrado que a gênese do Plano de Urupema é diferente da gênese dos Conselhos Comunitários, pontuamos algumas concepções da estrutura dos CDCs. Inicialmente, constituíram-se quatro Conselhos de Desenvolvimento Comunitário nas localidades de Urupema - Bossoroca, Cedrinho, Cedro e a Sede do Município - como está descrito literalmente na Ata de reunião da localidade do Cedro: *"Aos quinze dias do mês de agosto de mil novecentos e oitenta e nove (...) na localidade de Cedro, esteve reunido o grupo de produtores rurais pertencentes a essa comunidade (...) em que ficou acertado a criação do Conselho Comunitário do Cedro, que terá por finalidade promover o desenvolvimento geral da comunidade"*.

No Estatuto do CDC, consta o Título sobre Denominação, Sede e Duração, discriminando-o como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com gerência de suas atividades na respectiva comunidade. No Título sobre Finalidades, os CDCs são agentes de seu próprio desenvolvimento em estreita colaboração com os órgãos do poder público; integram e fortalecem os valores de ordem moral e cultural; solidificam o espírito associativo; representam a comunidade perante a órgãos públicos e privados; colaboram nos levantamentos da situação sócio-econômico-cultural da comunidade; procedem o cadastramento das famílias; despertam a mentalidade de co-responsabilidade e co-repartição; cultivam as virtudes cívicas; colaboram na execução da política nacional, estadual e municipal de Ação Comunitária e administram máquinas e implementos

agrícolas. Sobre máquinas e implementos agrícolas, o CDC vale-se de um regimento interno específico sobre a utilização dos mesmos 56.

Os quatro primeiros Conselhos de Desenvolvimento (hoje já são cinco) foram concebidos da mesma forma, com a finalidade de descentralizar o poder governamental municipal, democratizando as decisões com a participação comunitária organizada. Entretanto, na prática existem algumas distinções visíveis, principalmente quanto a eficácia dos resultados alcançados e na efetividade da gestão administrativa. Isto é, em alguns Conselhos como o de Bossoroca, Sede, e o mais recente, Rio dos Touros, evidenciou-se a ênfase na questão agropecuária, como por exemplo, utilização do maquinário agrícola, financiamento troca-troca, depósito de lixo tóxico e outras especificidades, porém sem causar surpresas, pelo fato de que a agropecuária é a atividade econômica da região.

É também peculiar que até hoje exista em três Conselhos uma dependência financeira perante a Prefeitura Municipal de Urupema, justificada, segundo alguns membros destes CDCs, pelo argumento de que "sem a prefeitura, não poderíamos sobreviver". Acontece que já nos Conselhos do Cedro e Cedrinho, encontramos uma independência financeira aliada, ainda, a uma maior preocupação com outras atividades além da agropecuária, como o saneamento básico, a ecologia e outras.

Existem semelhanças na administração dos cinco atuais

(56) Ver anexo 8.4..

Conselhos; entre elas destacam-se a fidelidade quanto ao cumprimento dos estatutos, salvo aqueles artigos que se tornaram obsoletos ao longo do tempo, e, o caso específico sobre a conscientização da importância de se emitir nota fiscal de venda de produtos, sobretudo rurais, originando-se daí uma boa fatia da receita do Município ⁵⁷.

5.3.3. DIMENSÕES DE SUSTENTABILIDADE

Para descrevermos as dimensões de sustentabilidade do Plano de Desenvolvimento Municipal de Urupema, utilizamos a seguinte matriz analítica:

| PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL | | | | |
|---|---|-------------|---------------|-------|
| Gênese | | | | |
| Elaboração | | | Implementação | |
| A | + | = | => | D |
| Objetivos | | Informações | Estratégias | Ações |
| Social | | | | |
| Econômica | | | | |
| Ecológica | | | | |
| Espacial | | | | |
| Cultural | | | | |
| Avaliação | | | | |

(57) Apesar da consciência ser grande, há um problema operacional na emissão da NF, que estimula a evasão fiscal. O problema concentra-se no fato de que para o produtor não pagar o ICH, com respaldo na lei, o comprador terá que emitir uma contra-Nota. Só que a frequência da emissão desta contra-Nota é baixa, fazendo com que o produtor arque muitas vezes com o ICH.

Como já tratamos da gênese do Plano, resta-nos cruzar os critérios de sustentabilidade do Desenvolvimento Sustentável com os do planejamento, com a finalidade de orientar não só este objetivo, mas também o que trata das congruências e distinções entre os Planos de Urupema, Lages e Boa Esperança.

Nesta direção, as entrevistas, as observações de campo e os dados secundários do Plano de Urupema, superando as distinções mais específicas entre os dois planos, desenharam o seguinte panorama:

a) - Objetivos:

"Este plano tem como objetivo o desenvolvimento do setor primário de nosso Município que, em última instância, significa o desenvolvimento integral de Urupema (I PLANO p-II, 1989)."

"Um plano para o desenvolvimento agropecuário não é um pacote de benefícios dados a um produtor ou a uma população rural necessitada, mas um processo, através do qual os agricultores adquirem maior domínio sobre o seu próprio destino (II PLANO p-II, 1993)."

Diante das citações acima dos Planos Municipais de Desenvolvimento de Urupema e das nossas análises realizadas, apontamos que os objetivos da experiência de Urupema foram traçados pela Prefeitura Municipal, com a finalidade de desenvolver todos os setores do Município, partindo da realidade local e da descentralização das ações governamentais. Entretanto, é uma realidade distante a afirmação de que a população urupemense, principalmente o produtor rural, autodetermina o seu destino, quando visualizamos a institucionalização de um canal de comunicação Estado-Sociedade e não de Sociedade-Estado.

Rastreando os objetivos nas cinco dimensões do desenvolvimento em Sachs, temos:

1 - Sociais: aumentar a qualidade de vida da população mais carente, que na sua grande maioria é formada por pequenos produtores rurais e, num plano mais secundário, o de tratar das questões da mulher, do idoso e da criança.

2 - Econômicos: dar fôlego às propriedades rurais, principalmente às pequenas, no sentido de torná-las economicamente viáveis, aumentando a produtividade das culturas agrícola e pecuária, e racionalizando os insumos de produção. Num plano inferior, também gerar remuneração para os produtores, através de atividades não agropecuárias.

3 - Ecológicos: reverter a degradação dos recursos naturais que vinha ocorrendo gradativamente em Urupema, com reflexos diretos na saúde humana, no meio ambiente e até nos custos de produção. Os principais problemas constituíam-se no grande volume de aplicação de agrotóxicos, no destino inadequado das embalagens vazias, na falta de um local apropriado para abastecimento de pulverizadores e, conseqüentemente, contaminação dos mananciais de águas por resíduos desses pesticidas, e ainda na má utilização de algumas áreas ocupadas com culturas agrícolas anuais.

4 - Espaciais: conter o êxodo humano, principalmente na zona rural de Urupema, dotando as principais localidades do Município de uma estrutura adequada, permitindo uma boa qualidade de vida

da população.

5 - Culturais: nitidamente não houve objetivos culturais abrangentes, restringindo-se à preocupação de resgatar e revigorar as tradições do Município.

b) - Informações:

"O Plano Municipal de Desenvolvimento tem também a participação das lideranças municipais, dos órgãos públicos (estaduais e federais) e empresas privadas que atuam no Município. Mas sem dúvida nenhuma, a base que dá sustentação ao mesmo, é a presença das famílias rurais na função de co-participantes (I PLANO p.II, 1989)."

"... há necessidade, de ser firmada uma parceria entre o poder executivo e o conjunto de pessoas a serem beneficiados. E entendemos que, na prática, este acordo já está formado, pois a primeira etapa deste plano foi consultar as comunidades, com o intuito de levantar necessidades e reivindicações. Todos os programas a serem executados têm origem nos mesmos (II PLANO p.II, 1993)."

As informações obtidas para subsidiar o Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema foram compartilhadas entre a Prefeitura Municipal de Urupema, os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, as Agências Governamentais de Assessoria Rural, os Bancos do Brasil e BESC, as Empresas Privadas locais e a LBA, e não pelas tendências do ambiente externo - as ameaças e oportunidades com que se confronta ou confrontará o Município - e do ambiente interno - os pontos fortes e fracos do Município.

Sobre elas, pontuamos as seguintes considerações:

1 - Sociais: originaram-se das solicitações dos CDCs, e dos estudos da PMU e das Agências Governamentais de Assessoria Rural - AGAR. Foram realizadas reuniões nos conselhos, nas comunidades,

onde foram catalogadas na íntegra todas as solicitações, conforme consta nos relatórios do I e II Planos Municipais de Desenvolvimento. Tanto a prefeitura como as agências de assessoria rural foram responsáveis no levantamento dos dados técnicos utilizados na concepção do Plano. Inclusive, algumas destas informações constam no item 5.2.2.;

2 - Econômicas: surgiram das solicitações dos estudos técnicos da PMU e das AGARs. Os estudos econômicos realizados no plano integraram o processo de municipalização da agricultura no Estado de Santa Catarina, onde a atividade primária é a principal fonte formadora de renda do Município. Algumas destas informações estão no item 5.2.4.;

3 - Ecológicas: basearam-se em estudos da PMU e das AGARs, e de experiências em outras localidades. As agências governamentais rurais tiveram atuação de destaque, principalmente, quanto a projetos ligados às propriedades rurais, desde o diagnóstico ambiental, como foi a realização de exames bacteriológicos da água, até as alternativas de ações concretas, como foi a construção dos depósitos de lixos tóxicos;

4 - Espaciais: basearam-se nas solicitações dos CDCs e nos estudos da PMU. Quanto à infra-estrutura nas localidades rurais, as agências estaduais como a CELESC, TELESC, EPAGRI (antiga ACARESC), CASAN e outras tiveram grande destaque nos serviços públicos oferecidos, conforme o item 5.2.3.;

5 - Culturais: basearam-se no resgate feito pela PMU das raízes endógenas da comunidade urupemense nas áreas de lazer,

esporte, agropecuária e arte.

c) - Estratégias:

"Temos consciência de que a viabilização de Urupema como município passa pelo aproveitamento de nossas principais potencialidades, pela valorização do nosso povo através de suas manifestações e um dos principais instrumentos para isso é a implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, alicerçado na participação popular e na descentralização das decisões (I PLANO p.II, 1989)."

"A condição básica para o desenvolvimento de Urupema é a evolução do próprio meio rural, de onde tem origem as principais fontes formadoras de renda. E o presente plano está voltado exclusivamente para este objetivo, através da utilização maximizada de todos os recursos, públicos e privados, disponíveis (II PLANO p.II, 1993)."

As estratégias utilizadas visaram atacar todos os problemas levantados pela comunidade e não apenas os mais importantes. Entretanto, a estratégia que direcionou o Plano Municipal de Desenvolvimento, embora não se tenha baseado num modelo de planejamento estratégico, foi a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário. Como já foi descrito anteriormente (item 5.3.2), a gênese do Plano se confunde com a própria gênese dos conselhos. Além do mais, a Prefeitura utilizou certos artifícios para angariar apoio popular, dos quais se destacou o de responsabilizar pela execução das ações estratégicas próprios beneficiários e, ainda, vincular a concretização destas ações a compensações financeiras.

Dessas estratégias destacam-se:

1 - Sociais: atendimento às classes menos favorecidas na sociedade urupemense, através das organizações comunitárias, principalmente os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, e de

associações de mães, idosos e de crianças carentes. O atendimento das reivindicações foi focalizada nas áreas de saúde, saneamento básico, nutrição, educação e transporte coletivo, ou seja, nos setores fundamentais para se garantir uma digna condição de vida;

2 - Econômicas: criação dos Conselhos, como agentes organizadores e administradores dos produtores rurais, devidamente assessorados pelos técnicos da Prefeitura e das agências governamentais rurais, com a finalidade de minimizar custos e maximizar lucros, através de compra coletiva de insumos agrícolas e da partilha dos maquinários agrícolas;

3 - Ecológicas: conscientização ecológica, partindo das escolas até os Conselhos, enfocando convenientemente o meio ambiente, ora numa visão conservacionista ativista - tratando a natureza como um fim em si mesma -, ora economicista - a natureza como meio produtivo;

4 - Espaciais: fortalecimento das localidades rurais do Município, não só no âmbito político e administrativo, mas, sobretudo nos serviços públicos, como eletrificação, telefonia, melhoramento das estradas vicinais, atendimento médico e odontológico, transporte coletivo e construção de escolas isoladas;

5 - Culturais: resgate dos valores culturais do Município. A Prefeitura teve a preocupação, embora não tenha sido solicitado no diagnóstico participativo realizado nos Conselhos Comunitários, de revigorar os valores históricos do Município,

desde o levantamento das culturas agrícolas anteriormente utilizadas na região até as tecnologias disponíveis para a solução dos problemas locais.

d) - Ações

"(...) há problemas notórios (...) encontra-se a desarticulação de ações e políticas a nível municipal, pois as instituições (públicas e privadas) têm desenvolvido seus trabalhos de forma isolada e dispersa, sem nenhuma coordenação local, resultando em superposição de atividades entre as mesmas e o desperdício de recursos materiais, humanos e financeiros (I PLANO p.10, 1989)."

"O Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Urupema (1993-1996) tem como objetivo promover o desenvolvimento rural em todos os setores do conhecimento humano, através da priorização e integração de ações que otimizem o uso de recursos naturais, financeiros, materiais e humanos disponíveis (II PLANO p.15, 1993)."

As ações do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema ⁵⁸ foram sistematizadas dentro de um projeto integrado, focalizando as ações de curto e médio prazo - resumidas nos projetos para melhorar as condições de vida da população. E numa perspectiva a longo prazo, após a satisfação das necessidades básicas da população, o Plano almejaria objetivos mais ambiciosos, na direção de uma agropecuária tecnicamente viável, economicamente rentável, ecologicamente coerente e socialmente mais justa, implementados conjuntamente pela Prefeitura e pelos próprios beneficiados.

(58) Ver com detalhes as ações implementadas nos I e II Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema e no Relatório da Administração: Desenvolvimento com Participação Comunitária.

As principais ações realizadas e os resultados obtidos foram:

1 - Sociais:

Educação: transporte escolar gratuito de alunos das localidades rurais (1a. a 8a. série) para a sede do Município e de alunos do 2o. e 3o. grau para Lages; concessão de bolsas de estudo para o 2o. e 3o. grau em escolas fora do Município; programa de alfabetização de adultos, incluindo fornecimento, esclarecimentos e orientações na área sanitária, social, assistencial e econômica; apoio financeiro para a implantação do curso de 2o. grau no Município. Estas ações refletem o quadro positivo (apontado no item 5.2.2.), onde Urupema apresenta uma relação superior de aluno por habitante, quando comparada com a AMURES;

Saúde: reforma e ampliação de uma unidade sanitária; programa de prevenção à cárie dentária; valorização e utilização do pessoal de enfermagem em seminários, nas escolas e comunidades; no atendimento domiciliar a impossibilitados, acompanhados de médico quando necessário; no acompanhamento e desenvolvimento infantil, na prevenção e diagnóstico do câncer ginecológico; na orientação e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e no planejamento familiar.

Assistência Social: formação de Grupos de Gestantes; realização de Campanhas do Agasalho; suplementação alimentar às famílias carentes; construção de creches; construção de cinquenta casas para pessoas carentes, sem ônus;

Alimentação: o Programa de Alimentação de Subsistência,

integrando os Projetos de Hortas Caseiras, Comunitárias e Escolares, e o de Outras Culturas e Criações de Subsistência;

2 - Econômicas: Programa de Horticultura incorporando o Projeto de Expansão e Recuperação dos Pomares de Macieira ⁵⁹, sendo que 80% dos produtores de maçã já recuperaram os seus pomares com novas mudas; o Projeto de Diversidade de Frutíferas, com a instalação de 4 unidades de observação de pêra e 3 pomares comerciais: 1 de kiwi, 8 de ameixas e 1 de amora-preta; e o Projeto de Batata-Semente ⁶⁰. O Programa de Produção Animal integrando o Projeto de Alimentação Animal, com compra conjunta de insumos; o Projeto de Reprodução e Melhoramento Animal, com a instalação e manutenção de um posto de inseminação artificial; o Projeto de Controle de Doenças e Educação Sanitária Animal, com a assistência clínica a produtores rurais; o Projeto de Novilho Precoce e Terneiro para Abate; Apicultura, com a implantação do Projeto Apicultura Familiar, fundação de uma associação de apicultores e de distribuição de materiais e equipamentos; o Projeto de Piscicultura, com a soltura de 52.000 alevinos de trutas nos rios do município; o Projeto de Produção Leiteira, com o melhoramento da linha de leite, introdução de 2 veículos para transporte e a instalação de um resfriador de leite; e o Projeto de Ovinocultura, com a introdução de matrizes e reprodutor. O

(59) A cultura da maçã é uma das mais importantes do Município. Ver item 5.2.4..

(60) A batata semente é tão importante quanto a maçã. Ver também item 5.2.4..

Programa Administração Rural * incluindo o Projeto de Gestão Agrícola, capacitando os produtores em administração rural e dando assistência técnica permanente; o Projeto Microempresas Rurais, com a instalação de uma Agroindústria Artesanal para aproveitamento de maçãs; instalação e melhoramento de um moinho colonial e cursos de laticínios e aproveitamento de maçã para donas-de-casa; e o Projeto Profissionalização de Agricultores capacitando trabalhadores em áreas específicas que tenham oferta de emprego de trabalho no Município. E o Programa de Comercialização Agrícola incluindo o Projeto de Comercialização de Safras *, mantendo o produtor informado dos preços praticados pelo mercado durante a safra, cadastrando os compradores de Urupema e os centros consumidores, classificando e padronizando os produtos vendidos no Município; e o Projeto de Aquisição de Insumos Agrícolas diminuindo custos de insumos agrícolas através do aumento do poder de barganha;

3 - Ecológicas: Programa de Preservação e Recuperação dos Recursos Naturais, englobando os Projetos de Preservação do Solo, Proteção de Mananciais e Controle de Dejetos, incluindo: a construção de 8 depósitos de lixo tóxico; a realização de 125 exames bacteriológicos de água; a proteção de 4 fontes comunitárias de água e 280 particulares, perfazendo 91% das propriedades rurais, construção de 30 esgostos para águas usadas e 30 depósitos de lixo doméstico em 30 propriedades particulares e a construção de poços artesianos. O Projeto Ecologia nas

(*) São Programas e Projetos implementados a partir da gestão do atual Prefeito, Helto Rogério de Souza.

Escolas incluindo a realização de palestras sobre ecologia e meio ambiente junto à rede escolar; distribuição de 5.000 mudas de plantas ornamentais; realização de 3 concursos de redação, poesia e desenho com tema versando sobre a ecologia; palestras nas escolas com orientação para obtenção e produção de mudas ornamentais para reflorestamento e a realização de uma campanha junto à rede escolar para limpeza do Rio Caronas. O Projeto Reflorestamento englobando a implantação de 1 viveiro municipal com capacidade para produção de 300.000 mudas/ano; distribuição de 102.000 mudas de pinus, 40.000 de erva-mate, 43.000 de eucalipto e 26.000 de araucária (pinheiro Brasileiro); produção de 3.000 mudas de frutíferas silvestres e de 5.000 espécies nativas.

4 - Especiais: Programa Organização do Produtor, com a criação inicial de 4 Conselhos de Desenvolvimento Comunitários (hoje já são 5), fortalecendo, assim, as localidades rurais política e administrativamente. O Programa de Telefonia e Eletrificação Rural implantando postos telefônicos e iluminação pública nas localidades rurais, telefonia e iluminação nas propriedades rurais, e a instalação de repetidores de 4 canais de televisão. A recuperação e manutenção das estradas vicinais, sendo que 90% foram encascalhadas. Atendimento Médico e Odontológico nas localidades rurais; e construções e reformas de escolas isoladas. Percebemos também o quadro positivo na infraestrutura urbana de Urupema, sobretudo quando comparado com a AMURES (no item 5.2.3.).

5 - Culturais: especificamente no resgate das tradições culturais, foram estes: concurso municipal de poesia, redação e desenho do brasão do Município; promoção de cursos de artes folclóricas - dança e música nativa - incentivando a formação de grupos urupemenses; auxílio financeiro a sociedades recreativas e culturais do Município, entre elas o CTG; realização do campeonato municipal de futebol de campo; e a realização de viagem cultural à capital do Estado por todos os alunos da rede estadual premiados em gincanas educativas.

e) - Avaliação:

"... Com o objetivo de acompanhar o andamento do Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário reunir-se-á trimestralmente e anualmente (I PLANO p.88, 1989)."

"O II Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Urupema terá um processo de acompanhamento e avaliações permanentes ... (II PLANO p.89, 1993)."

A avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento foi realizada por uma Comissão, formada pelos presidentes dos Conselhos e por membros da Prefeitura Municipal, reunida quatro vezes ao ano, para discutir os problemas que estavam ocorrendo, como falta de recursos materiais, equipamentos, dificuldades institucionais e outros. Numa reunião anual, fazia-se a avaliação de todos os programas e projetos previstos, bem como uma verificação dos resultados das ações executadas e da participação das entidades envolvidas. Era uma outra oportunidade de apontar e corrigir falhas, redefinindo metas, ações para o ano seguinte e responsabilidade dos segmentos participantes do Plano. Desta

reunião era elaborado um relatório geral para apresentação à comunidade urupemense.

Na última avaliação da administração do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, realizada em cada um dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, o até então candidato a prefeito, o Sr. Nelto Rogério de Souza, da mesma coligação PMDB/PFL, prontificou-se em continuar o Plano Municipal de Desenvolvimento, nos mesmos moldes do anterior. Na mesma época, com a mudança do governo, foi realizada uma retrospectiva da primeira gestão, avaliando o Plano através de um relatório intitulado Relatório da Administração: Desenvolvimento com Participação Comunitária - Administração 1989/1992 (Relatório 1992), relacionando todos os resultados das ações implementadas, seguindo o índice sistemático do I Plano Municipal de Desenvolvimento.

5.3.4. CONVERGENCIAS ENTRE OS PLANOS DE URUPEMA, LAGES E BOA ESPERANÇA

A comprovação da terceira questão norteadora da pesquisa (*Quais são as congruências e distinções entre o Plano de Urupema/SC e os Planos de Lages/SC e Boa Esperança/ES, partindo-se de uma análise da bibliografia sobre estes planos?*) surgiu do pressuposto de que a pesquisa comparativa entre experiências municipais pode viabilizar e legitimar aquilo que Sachs (1986a) denomina uma enciclopédia do cotidiano, recuperando a ideologia subjacente e modalidades de intervenção do setor público no nível local.

Através da discussão dos Planos de Lages e de Boa Esperança

(itens 2.2 e 2.3) complementada pela revisão bibliográfica sobre a metodologia empregada nos mesmos (Capítulo 4), dois aspectos importantes foram ressaltados. O primeiro, é que pressupomos a confiabilidade dos autores analisados. Em segundo lugar, para manter a validade da análise, haja vista que os objetivos das referências bibliográficas de Lages e de Boa Esperança são distintos aos de nosso trabalho, apropriamo-nos apenas das descrições e análises realizadas sobre o mesmo enfoque.

Nas três experiências analisadas, podemos constatar o emprego de alguma metodologia de planejamento participativo. A participação da população foi viabilizada nos três Planos, através de organizações comunitárias, criadas pelas próprias prefeituras. No caso de Urupema, emergiram os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário; em Lages, as Associações de Bairro em área urbana e os Núcleos Agrícolas em área rural; em Boa Esperança, as Comunidades de Base, os Centros de Irradiação e o Conselho de Desenvolvimento Comunitário.

Estas organizações, respeitadas suas singularidades, funcionaram como elo de ligação entre o poder governamental e a população, principalmente as camadas pobres, com o objetivo de promover um padrão descentralizado de gestão municipal. Com isso a sociedade civil exerceu papel importante nas deliberações programáticas e nas decisões governamentais, mas sem alcançar os níveis de formulação da política institucional. As opções por um determinado modelo de desenvolvimento local, bem como pelo padrão de envolvimento popular realmente concretizado, devem ser

creditadas exclusivamente aos animadores sociais, o ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza e o ex-Coordenador Ulisses de Arruda Córdova em Urupema, e Ex-Prefeito Dirceu Carneiro em Lages, e o ex-Prefeito Amaro Covre em Boa Esperança.

Quanto às diferentes representações sociais do modelo de Desenvolvimento, os depoimentos convergem no reconhecimento de que em Urupema foi implantada "uma agricultura tecnicamente viável, economicamente rentável, ecologicamente coerente e socialmente mais justa" ⁶¹; encontrando-se em Lages "uma democracia participativa e uma economia ecológica" (Tratemberg, 1980, p.18); e em Boa Esperança "um desenvolvimento sócio-econômico-cultural" (Junquilha, 1989, p.66).

No contexto do trabalho de planejamento, principalmente na fase de elaboração ⁶², constatamos que a função das organizações comunitárias de Urupema e Lages foi semelhante, diferindo do que ocorreu em Boa Esperança. Os pontos comuns concentram-se no tipo de organização comunitária. Em Lages e Urupema, as populações foram articuladas com a finalidade de detectar problemas, criar, priorizar e aprovar as ações passíveis de solucionar os problemas detectados. Em Boa Esperança, esses objetivos foram trabalhados em setores diferenciados. Nas Comunidades de Base eram detectados os problemas, nos Centros de Irradiação elaboravam e priorizavam as ações regionalmente, e no Conselho de Desenvolvimento Comunitário aprovavam os projetos considerados mais importantes.

(61) Ver no I e II Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema, p.23 e p.25.

(62) Na fase de elaboração engloba: objetivos, informações e estratégias.

Na fase de implementação, os três Planos apresentam semelhanças, principalmente quanto às ações desenvolvidas nas áreas: social - organização comunitária, educação, saúde, assistência social e alimentação; econômica - projetos ligados a produtividade da agropecuária; e espacial - fortalecimento das localidades rurais. Nas ações sociais, destaca-se o projeto da educação, subsidiado num enfoque que procura levar para o contexto do ensino básico a realidade dos problemas locais, promovendo atividades extra-classes, como hortas comunitárias, palestras enfocando a proteção do meio ambiente, a participação dos pais em algumas atividades, principalmente, aquelas ligadas à prática agrícola e pecuária. Na saúde, encontramos a prática preventiva, através de projetos integrados - saneamento básico, campanhas de vacinação, higiene pessoal e outras; e na prática assistencial, a organização de produtores rurais, de mulheres, idosos e crianças carentes.

Do contexto ambiental encontramos na bibliografia sobre Boa Esperança poucas referências. Uma citação sumária sobre a necessidade de *"preservação das matas existentes e reflorestamento através de seringueiras, cravo, canela e outras"* sugere a baixa visibilidade desta dimensão no governo Amaro Covre.

Já em Urupema e Lages, a questão ecológica foi abordada enfaticamente com algumas ações preventivas - saneamento básico, lixo tóxico e adubação orgânica nas hortas, e algumas remediáveis - aterro sanitário para qualquer tipo de resíduo, ao invés de

programas de coleta seletiva e reciclagem de lixo, controle do uso de agrotóxicos na lavoura, ao invés de incentivar pesquisas para substituir o uso de defensivos químicos por orgânicos na lavoura, principalmente na cultura da maçã e da batata.

Quanto à dimensão cultural, Lages sobressaiu-se relativamente aos dois outros Municípios. Tanto na fase de elaboração do Plano, onde os objetivos contemplavam de forma clara o resgate dos valores culturais locais, em todas as áreas - tecnologia, educação, habitação, alimentação e agricultura -, como na fase de implantação, com várias ações "sui-generis" na habitação.

O Projeto Lageano de Habitação enfatizava a prática do mutirão, a utilização de materiais simples e baratos, que podiam ser preparados com recursos locais, e o Banco de Materiais, oriundo de demolições de construções na cidade. Nas artes, o grupo teatral de bonecos da cidade "Gralha Azul" induzia crianças a bochechar regularmente com flúor, evitando cáries. E nos Transportes, a conversão dos motores a gasolina para gasogênio, nos veículos da prefeitura.

Finalmente, cabe também uma referência àquilo que pode ser visto como o denominador comum das experiências nos três municípios: a iniciativa do poder público local, de promover um outro estilo de desenvolvimento, apesar das divergências quanto a dimensões de sustentabilidade a serem priorizadas, através de um planejamento participativo. Mesmo que a participação não tenha surgido de maneira voluntária, tenha sido fruto de um processo de animação social do governo local, ou melhor, de busca da

capacidade construtiva da sociedade, de transformar a crítica em ação possível, o que se torna imprescindível neste momento ao nosso país, para que possamos reverter o quadro apocalíptico em que se encontra a administração pública brasileira.

5.3.5. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DE URUPEMA

Indiretamente, as lições que a experiência de Urupema pode oferecer a outros municípios, foram tratadas nas questões anteriores. Entretanto, minimizamos os riscos de sermos redundantes, na medida em que aprofundamos a nossa análise. Além disso, subentendemos que as lições do Plano para outros Municípios situam-se num plano entre duas extremidades - positiva e negativa - de modo que não oferecem apenas exemplos, mas também contra-exemplos.

Na perspectiva aqui assumida, o cerne do Plano Municipal de Urupema pode ser expresso através do enunciado: Urupema pode oferecer um exemplo de uma experiência de planejamento para o desenvolvimento local, baseando-se na capacidade de organização da sociedade e na transformação de recursos disponíveis em ações possíveis.

Quanto à organização da sociedade, já sabemos que se deu no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, funcionando como elo de ligação entre a sociedade e a administração governamental.

Entretanto, este padrão de comunicação apresenta-se vulnerável, na medida em que foi concebido pelo próprio poder,

linha-diretriz do Plano de Desenvolvimento, com a intenção de forçar o processo de organização comunitária. Nesse sentido, o modelo de gestão institucional criado constitui um elemento-chave para o entedimento dos limites e possibilidades de fortalecimento das organizações comunitárias, uma vez que persiste a tendência centralizadora de concentrar as decisões cruciais no topo da estrutura de poder e de fomentar apenas um tipo de descentralização no nível de execução das várias etapas do plano.

Um outro risco que este padrão de gestão assume, com esta ausência de uma verdadeira base de sustentação da comunidade, é o fortalecimento da burocracia. Isto se daria no nível de relações verticais ligadas, onde as lideranças se tornam, na prática, funcionários da diretoria.

é importante apontar, aqui, que nossa intenção de apresentar estas vulnerabilidades, não é de desestimular a criação de organizações comunitárias, mas sim de visualizar alguns pontos chave, para se pensar de que forma organizar uma comunidade, superando a discussão sobre a maximização dos vetores - eficiência, eficácia, e, inclusive, efetividade - na ótica miope da relação Estado e Comunidade, como uma ação instrumental governamental, desprezando a autonomia da instituição Comunidade. Mesmo porque seria contraditório, ou até falacioso, com os resultados obtidos na pesquisa de campo em Urupema, adotarmos uma posição contrária à forma organizativa dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, por serem considerados enfaticamente como um fator de sucesso do Plano Municipal de Desenvolvimento.

O fato é que a sociedade não se restringiu a ser apenas uma fonte, ou melhor, um recurso apropriado para legitimar ações governamentais, mas se superou, à medida que aliou a sua capacidade latente de criação e de transformação do meio em que vive, consolidando as bases de um incipiente sistema de poder, aproveitando-se das fissuras institucionais, segundo Prates e Andrade (1985), naturais ou produzidas politicamente, que permitem certo espaço para negociação entre os atores envolvidos nas ideologias, interesses e estilos de funcionamento no processo de formulação e implementação de políticas.

Superada a questão organizativa, o desenvolvimento local também foi fruto da transformação dos recursos disponíveis em ações possíveis, fundamentado na perspectiva de que os objetivos de curto e médio prazo não adquiririam sentido, senão numa visão mais global, que vasculhasse futuros possíveis, para melhor identificar o futuro desejado.

Esta visão de futuro possível e desejado foi diagnosticada localmente, em cada um dos cinco CDCs, representando as diferentes localidades do Município, mesmo que ainda possuam características aparentemente semelhantes - geográficas, sociais, ambientais, econômicas e culturais. Os problemas e as potencialidades de cada comunidade resultam de um esforço da ação governamental de sistematizar e integrar as ações monolíticas - saúde, educação, assistência social e outras áreas - em um todo integrado, evitando o despejo de "pacotes" pré-fabricados, como forma de solucionar os problemas locais.

Aliado a esse diagnóstico local, o poder governamental utilizou também sua capacidade de obtenção de recursos, sobretudo, financeiros ⁶³, tecnológicos e naturais, de maneira a dimensionar as ações, tanto aquelas preventivas como aquelas remediáveis, que fossem viáveis para a solução dos problemas prioritizados.

5.3.6. URUPEMA, EXEMPLO DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL

Na comprovação da questão relativa à consistência do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema/SC, no período de 1989-94, visto enquanto possível exemplo de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável, julgamos também oportuna a análise da alegada premiação concedida ao Município pela Organização das Nações Unidas ⁶⁴.

Dentro da documentação disponível, o município de Urupema foi premiado pelo IBAM com um diploma de "Honra ao Mérito", e ainda concorreu como semi-finalista, o único do Estado de Santa Catarina, juntamente com mais outros sete municípios brasileiros, a um concurso promovido pelas Nações Unidas, para premiar projetos ou ações de desenvolvimento local e proteção do meio ambiente, por ocasião da RIO-92.

Uma comissão integrada por especialistas em desenvolvimento local e meio ambiente, coordenada pelo IBAM, utilizou os seguintes critérios, para a citada premiação:

(63) Ver item 5.2.5..

(64) Ver anexo 8.5.

1 - Quanto ao processo: participação, parcerias e articulação do local-global;

2 - Quanto aos princípios: elegância, precaução, integração, sustentabilidade e replicabilidade;

3 - Quanto aos resultados: benefícios ambientais, desenvolvimento humano e benefícios econômicos, capacitação da comunidade para a gestão ambiental e a mobilização de recursos ⁶⁵.

Os projetos de Urupema selecionados foram os de preservação do solo, proteção de mananciais e controle de dejetos ⁶⁶. As ações destacadas foram as seguintes: 1 - construção de 8 depósitos de lixo tóxico comunitários, com participação da comunidade; 2 - realização de 125 exames bacteriológicos de água; 3 - proteção de 4 fontes de água comunitária e 280 particulares, perfazendo 91% das propriedades rurais; 4 - construção de 30 esgotos para águas usadas e 30 depósitos de lixo doméstico em propriedades particulares; e 5 - a construção de 2 poços artesianos em diferentes localidades rurais ⁶⁷.

Da perspectiva defendida neste trabalho, não seria adequado considerar a experiência de Urupema, no período 1989 - 1994, de forma homogênea. Objetivando resgatar a dimensão da diversidade, optamos por dividir o período em duas fases: de 1989 a 1992 e de 1993 a 1994, correspondendo, respectivamente, às gestões do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza e de um período, do atual Prefeito

(65) Veja anexo 8.6.

(66) Ver relatório: UNCED 1991.

(67) Ver II Plano Municipal de Desenvolvimento, 1993.

Nelto Rogério de Souza (I e II Planos Municipais de Desenvolvimento).

A avaliação sugere, nesse sentido, que o I Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema constituiu uma experiência tentativo-exploratória de criação de um estilo de planejamento coerente com os critérios básicos do enfoque de Desenvolvimento Sustentável. O II Plano, por sua vez, caracteriza-se pela perda gradual de intensidade do processo de mudança deflagrada na gestão anterior.

A experiência de Urupema não deve ser caracterizada como exemplo de aplicação criteriosa da metodologia do enfoque de Desenvolvimento Sustentável. Para tanto, teria sido necessário mobilizar um volume muito mais substancial de assessoria técnico-científica, com base numa visualização mais clara e competente da especificidade do modelo e de sua complexidade (nos planos teórico-metodológico e prático-político).

Apesar disso, e de forma mais intuitiva do que tecnicamente refletida, a equipe do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza construiu um ponto de referência importante, ao integrar algumas dimensões do conceito de Desenvolvimento Sustentável em sua prática.

O ímpeto inicial da primeira gestão, sobretudo no que diz respeito à busca de integração entre áreas setoriais do processo de desenvolvimento e à incorporação das populações no processo de gestão das inovações introduzidas, não se mantém na segunda gestão.

A diferença entre o I e o II Plano baseia-se, assim,

fundamentalmente, no grau de integração das várias dimensões de sustentabilidade e da continuidade do processo de participação efetiva da população local. As duas equipes convergem, porém, na maioria dos projetos implementados e na prioridade concedida às dimensões social, espacial e ecológica.

Num certo sentido, a administração do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza pode ser considerada mais coesa do que a atual, a do Prefeito Nelto Rogério de Souza, ao tentar integrar as diversas Secretarias Municipais - chamadas também de departamentos - Educação, Saúde, Agricultura e Meio Ambiente e Obras, e buscar um envolvimento da população local através dos CDCs.

Quanto à perda de intensidade do processo participativo, ela pode ser entendida como consequência da crise do estilo paternalista na gestão do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, e do estilo burocrático não assistencialista do atual Prefeito Nelto Rogério de Souza. Isto é, enquanto a gestão anterior é marcada pela forte e carismática liderança do Sr. Aureo Ramos de Souza, a gestão atual o é pela autoridade burocrática do Sr. Nelto Rogério de Souza.

CAPITULO 6

CONCLUSOES E RECOMENDACOES

6.1. CONCLUSÕES

é importante esclarecer que o problema geral de pesquisa do qual partimos, não foi formulado na ingenuidade de se pensar que um micromunicípio como é Urupema, sofrendo das mesmas carências atuais de que sofre qualquer outro município brasileiro ou do Terceiro Mundo, independente do tamanho geográfico, volume de recursos ou mesmo das potencialidades e riquezas existentes, poderia ser um exemplo fidedigno nos moldes do Planejamento do Desenvolvimento Sustentável.

Este novo estilo de Desenvolvimento altera substancialmente todos os pressupostos do atual modelo de desenvolvimento econômico, no contexto da demanda social - regulando os padrões de consumo e os estilos de vida -, e da oferta de bens e serviços - regulando um conjunto de funções produtivas. Tão grande é a complexidade destas mudanças, que talvez o adjetivo ingênuo seja pouco para tratá-las, mas não importa. O que importa mesmo é a tentativa de superar o atual modelo de desenvolvimento vigente, tendo como características, sobretudo, as crises sociais decorrentes da má distribuição de renda e de educação, com necessidades políticas da sociedade tornando-se necessidade e aspirações de apenas um pequeno grupo privilegiado, concentrador da riqueza nacional, determinando e promovendo os negócios e a comunidade, e criando o nosso túnel de necessidades econômicas, que se apoiam em uma abundância industrial sob a bênção dos recursos naturais atuais.

A exemplo disto, quando abrimos as páginas da revista Veja -

a quinta maior revista de circulação no mundo e a primeira do Brasil -, na primeira semana de junho de 1994, encontramos alguns resultados publicados do Relatório de Desenvolvimento Humano, produzido por um órgão da ONU, empenhado em aferir o grau de desenvolvimento social e econômico de 173 países. No caso específico do Brasil, que, aliás, tem especial participação na seção sobre concentração de renda, amargurando a segunda pior colocação, que os 20% mais ricos da população brasileira ganham trinta e duas vezes mais do que os 20% mais pobres.

Entre os resultados globais, encontramos a aceleração da concentração de renda. Em 1960, os 20% mais ricos eram donos de 30% da renda mundial. Hoje, os mesmos 20% detêm mais de 60% da riqueza, além de dominar 80% das oportunidades econômicas, o que significa acesso a comércio, poupança, empréstimos e investimentos. Traduzindo para números, um bilhão de pessoas mais ricas do planeta têm sessenta vezes mais recursos do que um bilhão de mais pobres.

Entretanto, os nossos desafios foram de não deixarmos que o pessimismo sobre este quadro apocalíptico desviasse a nossa perspectiva de estudarmos uma experiência vivida como a de Urupema, principalmente quando ela contribui para transformar de imediato a crítica em indicações para uma ação possível, que é imprescindível neste momento ao nosso país, como foram também as de Lages e Boa Esperança. Esclarecida a motivação que nos levou a tratar deste problema de pesquisa, pontuamos primeiramente as conclusões mais específicas até alcançar as mais gerais.

Sobre a gênese do planejamento para o desenvolvimento implantado em Urupema, foram determinantes as seguintes circunstâncias: a recente emancipação de distrito para município, as primeiras eleições para prefeito, o grande carisma e liderança do prefeito, aliando, ainda, as dificuldades em que se encontrava a população urupemense. Ficou claro que a iniciativa do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza de institucionalizar um governo local descentralizado foi o ponto de partida desse Plano.

Quanto à elaboração do Plano, notamos que a sociedade civil engajou-se no diagnóstico dos problemas locais, através de organizações comunitárias - Conselhos de Desenvolvimento Comunitário - criadas a partir da iniciativa do governo municipal, descaracterizando, assim, um associativismo emergido voluntariamente da própria sociedade. Mesmo assim, os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário foram apontados pelos entrevistados como um fator de sucesso do Plano de Urupema que, aliás, é constantemente confundido com o próprio Plano.

Embora com as vulnerabilidades apontadas de uma organização comunitária preconcebida pelo poder governamental, como por exemplo: as restrições de uma comunicação Estado e Comunidade e a possibilidade de fortalecimento de uma estrutura burocrática, encontramos nos Conselhos de Urupema um panorama distante deste quadro vulnerável. Surpreendentemente, os Conselhos desempenham uma função que supera a questão de ser um mero recurso apropriado do Estado, legitimando apenas ações governamentais, à medida que alia a sua capacidade latente de criação e de transformação do

meio em que vive. Assim, os Conselhos consolidaram as bases de um incipiente sistema de poder, aproveitando-se das fissuras institucionais, segundo Frates e Andrade (1985), naturais ou produzidas politicamente, que permitem certo espaço para negociação entre os atores envolvidos nas ideologias, interesses e estilos de funcionamento no processo de formulação e implementação de políticas.

Nesse sentido, a etapa de sensibilização da população, aquela que resgata ou até mesmo constrói a autodeterminação nos indivíduos, para que se transformem em cidadãos, foi substituída pela possibilidade do Estado em garantir as condições mínimas de sobrevivência da população. Com as necessidades básicas garantidas ou em vias de *"o indivíduo pega sua enxada e começa a construir o bem público através do trabalho comunitário"*.

Nas análises dos Planos de Urupema, Lages e Boa Esperança, observamos que o sucesso do Planejamento Participativo, em cada Município, se deve ao fato de que o Estado possibilitou condições decentes de vida para o cidadão, priorizando as ações relacionadas às necessidades básicas da população. Mesmo porque, se não tivéssemos nos alimentado, dormido e aquecido pelas nossas roupas e casas, certamente não teríamos cabeça para estar discutindo sobre isso, ou melhor, sobre nada.

Por outro lado, concordamos com Sachs, ao afirmar que não significa que o Estado deva gerir o desenvolvimento das necessidades de seus cidadãos, utilizando-se de paternalismo, subestimando a capacidade da sociedade civil para cuidar das suas

próprias opções, transformando seus beneficiários em seres assistidos passivos e dependentes, quando mais valeria ajudá-los no livre exercício de seus direitos e estimular sua capacidade de contar com eles mesmos; sobretudo quando estiverem preparados por estratégias educacionais, no esforço de desenhar processos de aprendizagem de modo a possibilitar que as pessoas, a partir de suas próprias percepções do ambiente, construam sua cultura e experiências de vida cotidiana, redefinindo radicalmente o papel da escola e do professor.

Embora a experiência de Urupema não contemplasse uma etapa de sensibilização, que segundo Souto-Maior (1984) é diferente de uma etapa de doutrinação, o Plano firmou-se na execução de ações concebidas pelos próprios beneficiários, contemplando os setores da agricultura, abastecimento, energia, saúde, educação, comunicação, transportes e meio ambiente, respeitando ainda a realidade local e valorizando as pequenas obras e ações. Estas pontuações são descritas detalhadamente (item 5.3.3.), e, de certo modo, comprovadas nas estatísticas do município de Urupema em relação à AMURES e ao Estado de Santa Catarina (item 5.2.).

Avaliamos também as várias dimensões de sustentabilidade assumidas no processo de planejamento durante a gestão do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza. A avaliação diz respeito não só aos aspectos quantitativos, mas também, e sobretudo, à qualidade dos resultados e à metodologia utilizada.

Partindo do modelo de Sachs, consideramos que as dimensões mais valorizadas relacionaram-se à sustentabilidade Social,

Espacial e Ecológica. Estas dimensões destacaram-se, inclusive, nas respostas das entrevistas realizadas.

A Social destaca-se pela melhoria da qualidade de vida, principalmente para os mais carentes, como sendo o ponto mais forte do Plano de Urupema. Destacam-se também o transporte escolar gratuito, programas de prevenção à cárie dentária, construção de casas para as famílias carentes, programas de alimentação de subsistência e outros vários programas para incrementar a produtividade agropecuária.

A Espacial destaca-se pelo fortalecimento das localidades rurais no Município, desde a infra-estrutura básica até a autonomia administrativa, com programas de telefonia e iluminação rural, melhoramento das estradas vicinais, atendimento médico e odontológico nas comunidades rurais, construção e reformas de escolas isoladas, e a prática do associativismo rural de produtores e de mulheres.

A Ecológica destaca-se pelo tratamento dado aos resíduos líquidos e sólidos, através, respectivamente, da construção de fossas sépticas e sumidores, e dos depósitos de lixo doméstico e tóxico. Inclusive, este projeto ecológico foi premiado pelo IBAM com um diploma de "Honra ao Mérito", e ainda, concorreu como semifinalista, o único do Estado de Santa Catarina, juntamente com mais outros sete municípios brasileiros, a um concurso promovido pelas Nações Unidas, para premiar projetos ou ações de desenvolvimento local e proteção do meio ambiente, por ocasião da RIO-92.

Contudo, essas três dimensões de sustentabilidade assumidas no planejamento do Município não estão isentas de críticas, baseado no fato de que o Plano ainda não alcançou um grau de maturidade. Encontramos na Social o viés paternalista, contrário aos princípios da construção de uma cidadania efetiva. Na gestão do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza, o excessivo paternalismo foi apontado pelos entrevistados como ponto de estrangulamento importante de sua administração. Na administração atual, por outro lado, e de forma contraditória, os habitantes apontaram a ausência das práticas assistencialistas, como sendo, também, um dos pontos negativos a serem remediados.

Quanto à dimensão espacial, foi apontada a quase inexistência de ofertas de emprego, apesar dos esforços governamentais, nos setores secundários e terciários da economia, sobretudo nas zonas rurais do Município. E na Ecológica, mesmo com as campanhas de preservação do meio ambiente, mais especificamente o projeto de reflorestamento com incentivos financeiros, a conscientização ecológica permanece ainda um ideal distante.

Acrescentamos, ainda, que as ações executadas no Plano de Urupema, sejam elas de índole social, espacial, ecológica, econômica ou cultural, foram marcadas pela utilização de recursos locais, subsidiadas pela idéia do ex-Prefeito Aureo Ramos de Souza: *"primeiro comecemos com o que dá para fazer, e depois, ao longo do tempo, vamos melhorando"*.

As características quantitativas e comparativas, destacam-se os seguintes índices - na demografia, apesar do meio rural possuir uma taxa geométrica média de crescimento positiva de apenas 0,09%, a AMURES e SC possuem índices negativos. Urupema também possui uma expectativa de vida superior a estas duas, e ainda tem uma taxa zero na mortalidade infantil para nascidos vivos. Na infra-estrutura, Urupema possui índices melhores do que a AMURES e SC, no tocante a residências com luz, com água e com telefones, sendo respectivamente de 96%, 71% e 21%, possuindo, ainda, um déficit habitacional menor, de 13%. A economia, tem um rendimento superior médio de produtividade nas suas principais culturas sobre a AMURES e SC, na maçã com 25% e na batata inglesa com 15%. Nas finanças, possui volume de receitas semelhante a outros municípios, afastando a hipótese de ter-se beneficiado, seja qual for o motivo, por grandes inserções de recursos do Estado no Município.

Quanto à metodologia do planejamento, identificamos o seguinte quadro: os objetivos foram traçados pelo governo municipal e não pela comunidade, com a finalidade de descentralizar as ações governamentais - utilizando a comunidade como um canal institucionalizado no relacionamento Estado-Sociedade -, e integrar as várias dimensões do desenvolvimento partindo da realidade local.

As informações obtidas para subsidiar o Plano, foram compartilhadas entre a Prefeitura Municipal de Urupema, os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, as Agências Governamentais de Assessoria Rural, os Bancos do Brasil e BESC,

as empresas privadas locais e a LBA, e não pelas tendências do ambiente externo - as ameaças e oportunidade com que se confronta ou confrontará o Município - e do ambiente interno - os pontos fortes e fracos do Município.

As estratégias utilizadas visaram levantar todos os problemas da comunidade, sobretudo através dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, e não apenas os problemas mais importantes. As ações do Plano foram sistematizadas dentro de um projeto integrado, focalizando as ações de curto e médio prazo, numa perspectiva a longo prazo, e implementadas conjuntamente pela PMU e pelos próprios beneficiados, e ainda, a prefeitura vinculava a execução das ações estratégicas a compensações financeiras. A avaliação do Plano foi realizada por uma comissão, formada pelos presidentes dos Conselhos e por membros da PMU, reunida, em média, quatro vezes ao ano.

Para atingir o objetivo principal desta dissertação, concluímos que as premissas decisórias dos programas do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema permaneceram centralizadas no topo da estrutura do poder governamental, limitando-se apenas a descentralização administrativa a nível de execução. Além disso, as características do Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema não se qualificam como exemplo de aplicação criteriosa de uma metodologia do Desenvolvimento Sustentável, mas ele constituiu-se num ponto de referência importante ao integrar algumas dimensões do Desenvolvimento Sustentável em sua prática.

Como já foi destacado anteriormente (item 5.3.6.), não seria adequado considerar essa experiência como perfazendo uma trajetória homogênea durante o período considerado (1989-94). Optamos por uma análise diferenciada, caracterizando dois subperíodos: 1989-92 e 1993-94. A cada um deles está associada a vigência de um Plano de Desenvolvimento para o Município.

Nesse sentido, consideramos o I Plano Municipal de Desenvolvimento de Urupema como uma experiência parcial e preliminar de Desenvolvimento Sustentável, mas que confirma uma abertura crescente às características do enfoque de sustentabilidade (tal como foi considerado no item 5.3.3.). Já o II Plano de Desenvolvimento foi avaliado como expressando um distanciamento crescente face ao modelo de base.

Na fase inicial, ficou evidenciado um esforço de integrar de forma mais ampla possível o critério de sustentabilidade, mesmo que a ênfase tenha sido colocada em algumas dimensões do modelo. Isto é, as diversas Secretarias Municipais - Educação, Saúde, Agricultura e Meio Ambiente e Obras - encontravam-se mais integradas. Ocorre também nesta fase, um processo bem-sucedido de tornar efetiva a participação popular no planejamento, havendo sinergia entre os Conselhos Comunitários e a administração municipal, na tentativa de se estimular a participação comunitária.

No II Plano, por sua vez, a fidelidade a uma dinâmica de mudança social ampla decaiu, apesar da busca de correção de certas imperfeições do I Plano. Interessado em extinguir o paternalismo

instaurado na gestão anterior, suas diretrizes acabaram gerando efeitos contraditórios. Nesse sentido, aumentou a distância entre o exercício do poder governamental e a sociedade, em meio a um agravamento dos impactos negativos da burocratização excessiva.

6.2. RECOMENDAÇÕES

Considerando-se a complexidade do problema analisado, optamos por dividir o item relativo às recomendações em duas partes. A primeira assume um perfil prático e a segunda um mais teórico, exigindo um aprofundamento suplementar para sua validação.

O primeiro conjunto de recomendações está distribuído num horizonte de curto, médio e longo prazos.

a) - Medidas de Curto Prazo:

1 - Incorporar as várias dimensões do Plano Municipal de Desenvolvimento num projeto único, estimulando as diversas secretarias municipais a direcionarem suas ações para o alcance de objetivos comuns compatíveis com uma leitura mais consistente do modelo de desenvolvimento sustentável;

2 - Confrontar a orientação paternalista ainda vigente, sem com isso recair no autoritarismo e no distanciamento do poder governamental face à comunidade;

3 - Investigar os atuais pontos de estrangulamento existentes nos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário, que permanecem ainda dependentes do ponto de vista administrativo e financeiro;

4 - Intensificar o processo de conscientização ecológica da comunidade, reforçando quando necessário o apelo ora economicista

- a natureza como meio produtivo - ora conservacionista - a natureza como um fim em si mesma;

5 - Manter os atuais programas de infra-estrutura de serviços públicos - telefonia, eletrificação, melhoria das estradas vicinais, postos de saúde, escolas isoladas e organização da comunidade - nas localidades rurais do Município;

6 - Manter os atuais programas de apoio ao pequeno produtor rural;

b) - Medidas de Médio e Longo Prazos:

1 - Buscar assessorias de pesquisa sediadas em instituições de ensino superior, em especial na UFSC, priorizando-se os setores especializados na gestão de tecnologias apropriadas, do ponto de vista sócio-ambiental - agropecuárias, bio-médicas, engenharia sanitária e civil, e outras - a exemplo da experiência de Lages/SC na gestão do ex-Prefeito Dirceu Carneiro;

2 - Embora não seja tema do nosso trabalho, rever o sistema de ensino básico implantado na escola, ajustando-o melhor às peculiaridades do enfoque de desenvolvimento local sustentável;

3 - Diversificar o leque de alternativas econômicas para as propriedades rurais, para além da ênfase colocada atualmente na agropecuária, incentivando a industrialização em pequena escala e baseada na valorização de recursos de biomassa vegetal e aquática, a exemplo da experiência obtida no município de Toledo/PR;

4 - Articular o planejamento local de Urupema com o microrregional - Associação dos Municípios da Região Serrana - no qual o Município está inserido;

Quanto ao segundo conjunto de recomendações, destacamos que o poder público municipal deve descentralizar as premissas decisórias do planejamento governamental, como tão bem o faz a nível de execução do plano. Nesta direção, a sociedade civil se engaja num processo de emancipação, sobretudo político, ao qual Tratemberg denomina como uma real participação, tendo como pressuposto uma racionalidade não apenas instrumental, mas também substantiva, orientando o indivíduo no seu projeto de vida, e, assim, transformando o fenômeno da participação em uma democratização da sociedade.

Pela complexidade de se atingir esta democratização da sociedade, a experiência parcial e incipiente de Urupema nos moldes do planejamento para o Desenvolvimento Sustentável, contribui pelo menos, no processo de desvendar o difícil binômio, que segundo Prates e Andrade, são de conciliar os objetivos presumidamente técnicos do planejamento com os interesses das comunidades, ponderando, segundo Sachs, harmoniosamente as duplas funções da sociedade - a de crítica ao sistema e a de proponente de soluções construtivas.

Portanto, os desafios institucionais estão na participação da elaboração e da implementação das soluções, dando livre curso à proliferação de formas associativas que surjam no contato de um problema vivido, de um interesse comum, de uma comunidade de vistas, decidindo o que elas querem ser, grandes ou pequenas, criando no momento em que percebem sua identidade. A hora é de criatividade e dinâmicas institucionais: insuflar conteúdos novos

nas instituições existentes, encorajando a experimentação social ao nível mais humilde. Estimular a novas formas de organização o setor de serviços sociais com uma forte componente de sua autoprodução coletiva pelos interessados com o devido apoio material e técnico por parte do Poder Público. Insistir sobre uma maior participação popular não implica de maneira nenhuma desresponsabilizar o Estado, e sim redefinir as pautas de sua atuação.

Quanto ao papel do Estado Central, este não poderá abandonar suas funções de redistribuidor da riqueza; de compatibilizador dos objetivos visados pelos diferentes segmentos da sociedade; de mantenedor do equilíbrio entre o curto e o longo prazo - o que implica na harmonização dos objetivos sociais, económicos e ecológicos; de estimulador do desenvolvimento local - tornando compatíveis entre si as ações locais; de financiador de certos recursos raros - impossíveis de serem encontrados localmente.

Finalizando, recomendamos que, para futuros projetos de estudo sobre a experiência de Urupema, sejam estudadas algumas questões importantes de pesquisa, que em nossa opinião entre elas: quais foram os critérios aplicados na participação da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento, com a finalidade de entender a racionalidade aplicada no processo de planejamento; qual foi a política ambiental aplicada no Município; e estudar a gênese individual de algum Conselho Comunitário, tentando desvendar características culturais e estruturas de poder da comunidade.

E por último, recomendamos também que sejam descritas outras experiências, que segundo Sachs, mesmo que ainda aparentem simplicidade e ingenuidade, formam "uma verdadeira enciclopédia do cotidiano", recuperando idéias e ações praticadas, ou até mesmo imaginadas, em administrações públicas locais.

CAPÍTULO 7

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALVES, Alda Judith. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. Cadernos de Pesquisa, n.77, p.53-61, maio, 1991.
- ALVES, Marcio M. A.. A força do povo: a democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- BANFIELD, Edward C.. End and Means in Planning. Tradução expedita Prof. Joel Souto-Maior. International Science Journal, v.11, n.3, p.361-368, 1962.
- BARRÈRE, Martine. Terra patrimônio comum. A ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento. São Paulo: Nobel, 1992.
- BENTO, Alberto M. e FERREIRA, Maria R.. A prática da pesquisa em Ciência Social: uma estratégia de decisão e ação. RAF, n.174, v.4, p.4-39, out./dez., 1983.
- BIROU, Alan e HENRY, Paul-Marc. Um outro desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1987.
- BRYSON, John M.. An effective strategic planning approach for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. Tradução Provisória Prof. Joel Souto-Maior. London: Jossey-Bass, 1989.
- BUARQUE, Cristovam. O pensamento em um mundo Terceiro Mundo. BURSZTYN, Marcel (org.). Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo, Brasiliense, 1993.
- CARNEIRO, Dirceu. A experiência do município de Lages-SC. Desenvolvimento e Administração Municipal, Encontro Divinópolis. Cadernos de Textos. Fundação João Pinheiro, p.73-76, jun., 1984.
- CAPRA, Fritjof. Sabedoria incomum. São Paulo: Cultura, 1988.
- CASTOR, Belmiro V. J. e SUGA, Nelson. O planejamento e ação planejada. O Difícil binômio. RAF, v.2, n.1, p.103-122, jan./mar, 1988.
- COVRE, Amaro. A experiência do município de Boa Esperança-ES. Cadernos de Textos: Desenvolvimento e Administração Municipal. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.
- DESARROLLO Sostenible: del concepto a la acción. Holanda, Simpósio de La Haya, 1992.
- DESENVOLVIMENTO com a participação comunitária. Florianópolis: Diário Catarinense, Informativo Especial, 31, ago., 1992.
- DOWBOR, Ladislau. A formação do 3o. mundo. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- . Planificação central e regional. IX Encontro da ANPAD, 1985.

- . Introdução ao planejamento municipal. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- . Participação comunitária. Revista Educação Municipal, n.1, p.16-22, jun., 1988.
- . Município e meio ambiente. IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente. Florianópolis: Ed. UFSC, 1990.
- . Notas sobre governabilidade. São Paulo, 1993. Mimeo.
- . Poder local. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FARVAR, M. Taghi e GLAESER, Bernhard. Politics of ecodevelopment - a cart before the horse? Human Futures, v.4, n.2/3, p.199-215, 1981.
- FIDRELLI, José Osmir. Planejamento empresarial participativo. Planejamento e Gestão, n.0, p.19-32, dez., 1987.
- FISHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. RAM, v.34, n.183, p.18-35, abr./jun., 1987
- FRIEDMANN, John. Urbanization, planning, and national development. Beverly Hills: Sage Pub., 1973.
- . Empowerment. Cambridge: Blackwell, 1992.
- FRIEDMANN, John e WEAVER, Clyde. Territorio y fncion. La evolucion de la planificacion regional. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1981.
- FUNDAÇÃO Dag Hammarskjold. Que faire? Uppsalla, 1975.
- GARCIA, Ramon M.. Uma proposta alternativa de pesquisa: a investigação emancipadora. RAP, v.18, n.2, p.144-59, abr./jun., 1984.
- . Contribuição a formulação de políticas públicas relativas ao meio ambiente. RAP, v.26, n .3, p.36-63, jul./set., 1992.
- GLAESER, Bernhard e VYASULU, Vinod. The obsolescence of ecodevelopment? Human Futures, v.2, n.3, p.230-239, 1979.
- GONDIM, Linda. Dilemas da participação comunitária. RAM. v.35, n. 187, p.6-17, abr./jun., 1988.
- . Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades e limitações. III Encontro da ANDUR. Aguas de São Pedro, SP, 1989a. Mimeo.

- HELLER, Agnes. O cotidiano e a história. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- HIRSH, Fred. Limites sociais do crescimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- IANNI, Otávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- INDICADORES do Desenvolvimento Mundial - 1992: desenvolvimento e meio ambiente. Washington: Banco Mundial, 1992. Relatório.
- INDUSTRIAS Comunitárias do município de Toledo. Sua história e implantação. Toledo: Prefeitura Municipal/Ministério da Indústria e Comércio/Associação Comercial e Industrial de Toledo/ Faculdade de Ciências Humanas, 1985.
- INFORME Desarrollo Humano. Madrid: ONU, 1993. Relatório.
- JACOBI, Pedro. Administração municipal, descentralização e participação. Revista Educação Municipal, n.6, p.7-19, jun., 1990.
- JUNQUILHO, Gelson S.. Administração pública e participação social em Boa Esperança/ES - análise crítica de uma experiência. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- LISBOA, Antonio Rodrigues. Memórias de um século. Lages: M.L.da Costa, 1991.
- MACHADO, Eduardo P. (Coord. et al. Poder e participação política no campo. São Paulo: Cerita; Salvador: Ed. CAR/CEDAF-CENTRU, 1987.
- MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris, 1989
- , -----, Método altadir de planificación popular. Escola 7 de Outubro de 1992. Mimeo.
- MEADOWS, Donella H. et al. Limites do crescimento. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- MINTZBERG, Henry. Estratégia artesanal. Tradução expedita Prof. Pedro Paulo Brandão Bramonte. Harvard Business Review, p.66-75, jul./ago., 1987.
- MIRANDA NETO. A crise do planejamento. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981.
- MOTTA, Fernando C. P.. Teoria geral da administração. São Paulo: Livraria Pioneira, 1986.

- MOTTA, Paulo R. e CARAVANTES, Geraldo R.. Planejamento organizacional: dimensões sistêmicas gerenciais. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.
- NOSSO Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- NUTT, Paul C. e BACKOFF, Robert W.. Strategic management of public and third sector organizations. San Francisco: Jossey-Bass Pub., 1992.
- PASSET, Réne. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? Revista Tempos Brasileiros, n.108, p.27-47, jan./mar., 1992.
- PEREIRA, Maria A.G.. Um estudo exploratório. As empresas comunitárias em Toledo no Estado do Paraná, 1985. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, 1985.
- I-PLANO Municipal de Desenvolvimento Agropecuário 1989 - 1992. Urupema: Prefeitura Municipal de Urupema, 1989.
- II-PLANO Municipal de Desenvolvimento Agropecuário 1993 - 1996. Urupema: Prefeitura Municipal de Urupema, 1993.
- PLANEJAMENTO Estratégico e Participativo no Município de Pomerode. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Pomerode/UFSC, 1991. Relatório.
- PLANEJAMENTO Estratégico e Participativo do município de Palhoça. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Palhoça/UFSC, 1993. Relatório.
- PLANEJAMENTO Estratégico e Participativo do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Santo Amaro da Imperatriz/UFSC, 1993. Relatório.
- PRATES, Antônio A. P. e ANDRADE, Luis A. Gama de. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. RAP, v.19, n.2, p.132-152, abr./jun., 1985.
- PROGRAMA Integrado de Desenvolvimento Sócio-econômico - PIDSE. Diagnóstico Municipal de Urupema-SC. Florianópolis: SEPLAN/CEICT/CEAG-SC, 1991. Relatório.
- RELATORIO da Administração: Desenvolvimento com participação comunitária - Gestão Aureo Ramos de Souza e Antônio de Souza Melo. 1989 a 1992. Urupema: Prefeitura Municipal de Urupema, 1992.
- RIO-92. Grupo de trabalho nacional para a Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, 14, maio, 1991.

- ROUANET, Sergio P.. As razões do iluminismo. São Paulo: Cia Letras, 1987.
- SACHS, Ignacy. Alternativas de desenvolvimento: buscando uma saída não recessiva da crise. Cadernos de Assuntos Comunitários, n.1, p.31-36, maio, 1984.
- , Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986a.
- , Espacos, tempos e estratégias do desenvolvimento. São Paulo: Vertice, 1986b.
- , Estratégias de transição para o século XXI. BURSZTYN, Marcel (Org). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1993a.
- , Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. Studio Bobel: FUNDAP, 1993b.
- SANTA CATARINA - 92: Perfil ambiental e estratégias. Florianópolis: FATMA - Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, 1991.
- SHUMACHER, E. F.. El buen trabajo. Madrid: Editorial Debate, 1980.
- , O negócio é ser pequeno. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- , Um guia para os perplexos. Lisboa: Pub. Dom Quixote, 1987.
- SILVA, Elizabeth F.. O MDB/PMDB em Lages: análise de um partido de oposição no governo (1972-1982). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 1985.
- SOUTO-MAIOR, Joel. The analysis of complex decision-making: negotiation of the Saint River Basin Agreement (Canada/USA). Tese de Doutorado. The Faculty of Graduate Studies of School of Community and Regional Planning, 1981.
- , Planejamento estratégico: uma abordagem para o setor público municipal. Jornal dos Municípios, n.1, p.10, jul., 1991.
- , Planejamento estratégico participativo: Uma abordagem para o Setor Público. Florianópolis. 1994. Mimeo.
- SOUTO-MAIOR, Joel (Org.). Planejamento estratégico e participativo para o desenvolvimento sustentável do município de Rancho Queimado. Rancho Queimado e Florianópolis: Prefeitura Municipal de Rancho Queimado/UFSC/SIDA, 1994.

- SOUZA, Antônio R.. Avaliação do processo de implantação do Plano Estratégico Participativo no Município de Doutor Pedrinho-SC: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, 1993.
- TAMAMES, Ramon. Crítica dos limites do crescimento. Lisboa: Pub. Dom Quixote, 1983.
- TOMAN, Michael A.. The difficulty in defining sustainability. Washington: Resources. N.106, p.3-6, winter 1992.
- TRATEMBERG, Maurício. A luz vem de Lages. Cadernos de Assuntos Comunitários, n.1, p. 17-22, maio, 1984.
- UNCED - Local Government Honours Programme: Report on the Selection Process Held by the Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM). Rio de Janeiro: IBAM, 1991. Relatório.
- VASCONCELOS FILHO, Paulo et all. Planejamento empresarial: teoria e prática. Rio de Janeiro: LTC, 1984.
- VIEIRA, Paulo Freire. A problemática ambiental e as Ciências Sociais no Brasil: 1980 - 1990. BIB. n.33, p.1-88, 1o. sem, 1992.
- . Desenvolvimento, meio ambiente e planejamento. Florianópolis, 1993. Mimeo.
- VIOLA, Eduardo J. e BOEIRA, Sergio L.. A emergência do ambientalismo complexo-multisetorial no Brasil (Particularmente na Microrregião de Florianópolis) nos anos 80. IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente. Florianópolis: Ed. UFSC e IBAMA, 1990.
- VIOLA, Eduardo J. e VIEIRA, Paulo. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. RAE, v.26, n.4, p.81-104, out./dez., 1992.
- WANDERLEY, Luis E.. Democracia, cultura e desenvolvimento de comunidade. Revista Serviço Social & Sociedade, n.36, p.21-32, ago., 1991.
- WILSON, Ian. The state of strategic planning: what went wrong? What rights? Tecnological Forecasting and Social Change. n.37, p.103-110, 1990.

CAPITULO 8

ANEXOS

ANEXO 8.1
LISTA DOS ENTREVISTADOS

| Grupo | No. | Data e Duração Entrevista | Profissão | Ocupação | Home / Telefone (050 0492) e Endereço Residencial (CEP 88625-000) |
|-------|-----|---------------------------|---------------------------|---|--|
| A | 1 | 15/dez/93 1h15m | Agricultor Comerciante | Ex-Prefeito | Aureo Ramos de Souza - tel 36-1122/42(con) Av. Manoel Pereira de Medeiros, 340 Sede |
| A | 2 | 15/dez/93 1h00m | Dentista Professora | Secretária Saúde | Andrea Adelaide de R. Souza - tel 36-1184 Av. Manoel Pereira de Medeiros, 334 Sede |
| A | 3 | 14/dez/93 1h33m | Agrônomo Extensionista | Ex-Coordenador do Plano Coordenador do Plano Secretário Agricult/Meio Amb | Ulisses de Arruda Cordova - tel 36-1177 R. Ariindo Pereira de Souza, 15 Sede |
| B | 4 | 15/dez/93 0h50m | Comerciante | Presidente Câmara | Oriando Pagani - tel 36-1136 Av. Manoel Pereira de Medeiros, 204 Sede |
| C | 5 | 14/dez/93 0h33m | Bancário | Pastoral católica | Angelo Pedro Stupp - tel 36-1145 R. Artur Pagani, 40 Sede |
| D | 6 | 14/dez/93 1h07m | Agricultor | Ex-Presidente CDC Sede Presidente CDC Rio dos Touros | Assis de Muniz de Oliveira Rod. SC 439, km 25 (Sítio) Sede |
| F | 7 | 14/dez/93 1h21m | Pedagoga Extensionista | Ex-Ass. Coordenador do Plano Ass. Coordenador do Plano | Lena Maria da Rosa de Souza - tel 36-1160 Rincão |
| C | 8 | 12/jan/94 0h20m | | Pastor evangélico | Vardeli dos Santos Claudio Igreja evangelica - Sede |
| E | 9 | 12/jan/94 0h45m | Comerciante | Ex-candidato a prefeito em 89 | Armando Pagani - tel 36-1108/12(con) Av. Manoel Pereira de Medeiros, 209 Sede |
| D | 10 | 13/jan/94 0h45m | Agricultor | Ex-Secretário CDC Bossoroca Presidente CDC Bossoroca | Itor Antunes de Lima - tel 36-1103(posto) Bossoroca |
| D | 11 | 13/jan/94 0h45m | Agricultor | Ex-Pres. CDC Bossoroca (89) Ex-Pres. CDC Bossoroca (93) | Alceu Muniz de Oliveira - tel 36-1103(posto) Bossoroca |
| F | 12 | 12/jan/94 1h30m | Biólogo Agricultor | Ex-presidente Câmara | Rolnei Pagani de Arruda - tel 36-1111 R. Antunes Pagani, 50 Sede |
| D | 13 | 12/jan/94 0h51m | Agricultor | Ex-Presidente CDC Sedrinho | Bento Pereira de Souza - tel 36-1101 Sedrinho |

| Grupo | No. | Data e Duração Entrevista | Profissão | Ocupação | Nome / Telefone (069 0492) e Endereço Residencial (CEP 88625-000) |
|-------|-----|---------------------------|-----------------------------|--|---|
| A | 14 | 11/jan/94 0h45m | Volunt. Soc. Comerciante | Ex-vereadora Secretária da Promoção Social | Arliana T. de Souza Pagani - tel 36-1108/66 Av. Manoel Pereira de Medeiros, 209 Sede |
| B | 15 | 11/jan/94 0h40m | Volunt. Soc. | Ex-Pres Clube Mães Sedro Sec Clube de Mães Sedro | Zenaide M. Figueiredo Andrade - tel 36-11410 Fazenda Boa Jesus - Sedro |
| A | 16 | 11/jan/94 1h15m | Advogada Socióloga | Ex-Secretária Educação Sec. Educação e Ass Jurídica | Ana Candida Souza de Oliveira - tel 36-1105 R. Boaventura Lopes de Arruda, 90 Sede |
| B | 17 | 12/jan/94 0h33m | Volunt. Soc. Comerciante | Ex-Pres. Clube Mães Sede Pres. Nucleo Clube Mães | Amélia Camargo de Souza - tel 36-1122 Av. Manoel Pereira de Medeiros, 340 Sede |
| F | 18 | 12/jan/94 0h58m | Pedagoga Extensionista | Assistente Social Prefeitura | Lilian M. Shecker Rodrigues - tel 36-1166 Fazenda Bonita - Bossoroca |
| D | 19 | 12/jan/94 1h02m | Agricultor | Ex-presidente CDC Sedro Vereador | José Salvo Medeiro - tel 36-1141 Fazenda Becker - Sedro |
| F | 20 | 20/jan/94 0h50m | Veterinária | Veterinária Prefeitura | Beatriz Vieira Paes - tel 36-1120 R. Juvellino Vieira de Souza, 100 apt1 Sede |
| D | 21 | 20/jan/94 0h30m | Agricultor | Vice-Pres. CDC Sta Izabel (Sao Joaquim) | Carlos Magno de Almeida - tel 33-0794 R. Inécio Palma, 368 Sao Joaquim |
| E | 22 | 20/jan/94 1h27m | Agrônomo | Agrônomo Autônomo | Amarildo Luiz Gaió - tel 36-1123/1171(com) R. Juvellino Vieira de Souza, 190 apt2 Sede |
| D | 23 | 19/jan/94 1h15m | Bona de Casa | Ex-Pres. Clube Mães Sedro Socia Clube Mães Sedro | Marli Terezinha Souza Andrade - tel 36/1143 Sedro |
| D | 24 | 20/jan/94 0h30m | Agricultor | Comissao Igreja Católica Presidente APP | Antenor Hello Filho - tel 22-2923 Sta Izabel - São Joaquim |
| D | 25 | 20/jan/94 0h35m | Agricultor | Ex e Sócio CDC Urupema Socio Clube Idosos | João Pedro de Lima Saída Rio Rufino, ka28 Sede |
| A | 26 | 26/jan/94 | Agrônomo | Prefeito | Neilton Rogério de Souza - tel 36-1166 |
| B | 27 | 25/jan/94 | Coerciante | Ex-Candidato Vice-Prefeito 89 | Reni Brownig Kobrasol |

ANEXO B.2
ROTEIRO DE ENTREVISTA

Data: ____/____/____

Duração: _____

Nome: _____

Profissão: _____

Função: _____

Gestão: _____ Órgão: _____

Endereço: _____

CEP: _____ Telefone: _____

1. Na sua opinião, qual foi a origem do plano de Urupema? Quando começou? Como ocorreu? Quem e o que influenciou? Porquê aconteceu?

2. Na sua opinião, como foi construído o Plano de Urupema, seguindo as seguintes fases: (mostrar quadro 1)

3. Qual foi a sua contribuição?

4. O Plano funcionou mesmo? Para quem? Visou melhorar a situação dos "sem terra", mulheres, favelados, pobres e outros grupos menos abastados? E sobre a educação, a saúde e assistência social?

5. Você teve conhecimento de algum projeto para promoção de renda e de emprego? Melhorou a vida do pessoal e do desenvolvimento da cidade?

6. De que maneira o plano tratou a questão do meio ambiente? Do reflorestamento, práticas agrícolas, agrotóxicos, êxodo rural, saneamento básico, educação ambiental, sistema de coleta de lixo? E sobre o equilíbrio do meio rural e urbano? Das concentrações de populações, processos de assentamento humano e da industrialização descentralizada?

7. O plano absorveu as tradições culturais locais, preservando as características da sociedade urupemense?

8. Se você fosse dar um conselho para um outro município, o que você recomendaria como ponto positivo e quais os pontos negativos que evitaria na sua experiência do Plano de Urupema?

PLANO DE GOVERNO

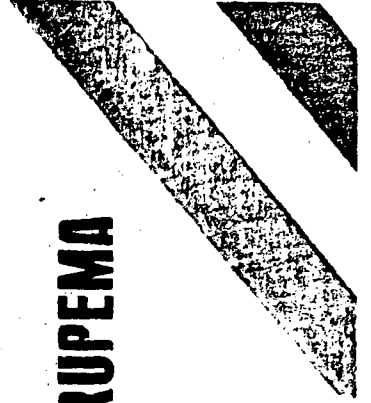
AUREO

E

ANTONIO

**Quem lutou para emancipar,
saberá administrar.**

ALIANÇA POR URUPEMA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DE GOVERNO

I - Diretrizes Básicas:

- 1 - Elaborar um plano de governo viável, que possibilite o desenvolvimento de Urupema, aproveitando todas as potencialidades existentes nas nossas condições de clima e solo e as aptidões do nosso povo;
- 2 - Promover a municipalização da agricultura, através da integração dos órgãos do setor (ACARFESC, CHDASC, Cooperativa), para elaboração de um projeto que beneficie todas as formas de produção possíveis em Urupema;
- 3 - Estimular o associativismo e formas grupais de trabalho e produção;
- 4 - Atender a todos, dentro das possibilidades da Prefeitura, sem qualquer tipo de distinção;
- 5 - Possibilitar a participação democrática de todos na elaboração, execução e avaliação do plano de trabalho;
- 6 - Evitar o emprego e não remunerar ninguém que não esteja correspondendo com trabalho;
- 7 - Assinatura convênios com o governo estadual e federal para implantação em Urupema de programas existentes nas diversas áreas;

II - Objetivos Específicos

1. Agricultura

- 1.1. Dividir o Município em colônias conforme o número de produtores, localização das propriedades, com o objetivo de proporcionar um atendimento mais amplo e de forma permanente; cada colônia terá a sua disposição um responsável Técnico, um trator equipado e uma patrulha mecanizada três meses por ano;
- 1.2. Além das principais atividades formadoras de renda de Urupema, priorizar e incentivar também as de subsistência, como trigo, arroz-de-sequeiro, hortaliças, pequenas criações e outras;
- 1.3. Organizar uma patrulha mecanizada para construção e melhoramento de estradas, abertura de açudes, destaca; que deverá atuar alternadamente nas colônias;
- 1.4. Incentivar a instalação de pequenas indústrias, com o apoio do CEAG - Centro de apoio à Pequena e Média Empresa, para aproveitamento maçã industrial, erva-mate, frutas diversas, leite e seus derivados; sem prejuízo da ecologia;
- 1.5. Criar um viveiro municipal para produção de mudas para reflorestamento, especialmente com espécies de rápido crescimento (eucalipto, pinus) e nativas (pinheira, erva-mate);
- 1.6. Apoiar a melhoria e expansão do cultivo da macieira e diversificação da fruticultura, com plantio experimental de peras, ameixas, pessegueiros;
- 1.7. Melhorar a produtividade de nossa pecuária, incentivando a adoção de novas alternativas para alimentação do rebanho (silagem, feno, outras espécies forrageiras); práticas sanitárias adequadas e melhoramento racial (posto de inseminação artificial);
- 1.8. Criar um centro de comercialização de produtos agrícolas, para aumentar o poder de barganha dos agricultores tanto na venda de seus produtos, como na compra de insumos;

2. Transportes e Comunicação

- 2.1. Conservar em boas condições as estradas municipais e vicinais;

Educação, Esporte e Cultura

- 4.1. Transformação da Escola Básica em Colégio com segundo Grau;
- 4.2. Promover melhor estruturação das escolas isoladas;
- 4.3. Introduzir aulas práticas de apropriação nas escolas, em convênio com a ACARFESC e CHDASC;
- 4.4. Cadastrar a Prefeitura junto a Lei Sarney para incentivar todas as manifestações culturais, para obtenção de recursos junto a empresas privadas;
- 4.5. Melhorar das quadras esportivas existentes e construção do estádio municipal.

5. Urbanismo

- 5.1. Criar um plano diretor, elaborado em conjunto com a comunidade;
- 5.2. Implantação do sistema de esgoto;
- 5.3. Arborizar e melhorar a praça da Igreja;

- 2.2. Lutar pela pavimentação da estrada Painel, Urupema Rio Rufino;
- 2.3. Manutenção do transporte escolar;
- 2.4. Instalação de telefones urbanos e rurais em convênio com a TELES;
- 2.5. Ampliação da rede de eletrificação rural.

3. Saúde e Assistência Social

- 3.1. Contratar um médico fixo para o posto de saúde;
- 3.2. Firmar convênio com sindicatos para atendimento odontológico;
- 3.3. Atendimento médico-odontológico uma vez por semana nas comunidades;
- 3.4. Adotar medicina preventiva, principalmente nas escolas e junto a população carente;
- 3.5. Promover o saneamento básico, através de um processo educativo;
- 3.6. Construção residências populares em regime de mutirão, em convênio com a SEAC, para beneficiar as famílias carentes;
- 3.7. Apoio às iniciativas dos grupos de atendimento às famílias carentes, com dotação de verbas no orçamento municipal;
- 3.8. Construção de depósitos de lixo tóxico nas comunidades e na sede;
- 3.9. Organizar equipe de limpeza pública;

ANEXO 8.4

RESUMO DO ESTATUTO DOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO COMUNITARIO E DO REGIMENTO INTERNO SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MAQUINAS E IMPLEMENTOS AGRICOLAS

Para melhor entendermos a estrutura dos CDC, discernimos resumidamente, os seus títulos: No título sobre associados, vale ressaltar que não existe restrições sobre cor, sexo e idade para os associados, e apenas a necessidade de se residir na comunidade, sendo proprietário ou arrendatário de terras, e pagando a taxa de inscrição, de 1 hora trabalhada de trator, equivalente a 15 litros de óleo diesel. No artigo 5º, existe cinco tipologias de sócios, porém na realidade existe apenas uma. Dos deveres dos sócios para com CDC estão a pontualidade na cunpridade dos compromissos, o zelo pelos interesses gerais e materias, o respeito as decisões das assembleias e diretoria, o comparecimento as reuniões ordinárias e extraordinárias e solicitar por escrito o seu desligamento. Dos direitos estão em participar, discutir, propor, deliberar votar e ser votado, utilizar dos serviços prestados, fazer parte das comissões de trabalho, desligar-se a qualquer tempo. Especificamente sobre o desligamento do CDC, pode se dar nas seguintes condições: Deixar de comparecer em reuniões, não residir mais ou ter propriedade na área delimitada ou ainda danificar ou atender contra a moral e/ou patrimônio do CDC.

Na questão sobre o Patrimônio os CDC são constituídos de bens móveis e imóveis adquiridos, transferidos ou doações. Constituem Recursos financeiros dos CDC os auxílios financeiros de qualquer origem, desde ouvida pela Assembleia, convênios, auxílios dos poderes públicos, rendas decorrentes de seus bens ou prestação de serviços. Extinto o CDC, seu patrimônio reverterá para a Prefeitura.

São órgãos da administração do CDC: Assembleia Geral, Comissão Diretora e Conselho Fiscal.

A Assembleia Geral é composta pelos associados, cabendo direito de voz e voto e são dirigidas pelo Presidente da Comissão Diretora auxiliado pelo secretário. Compete: orientar o funcionamento do CDC, aprovar os programas e o plano anual de atividades, bem como o balanço financeiro, fazer reformas estatutárias e a sua convocação compete por: Presidente da Comissão Diretora, Conselho Fiscal, 1/3 + 1 dos membros da Comissão Diretora e 1/3 + 1 dos associados. A Assembleia Geral reuni-se 2 vezes por ano com maioria simples dos associados, isto é, da primeira convocação com a presença mínima de 50% dos sócios e em segunda convocação, decorridos 30 minutos, com qualquer número de sócios presentes, com edital fixado em lugar público ou imprensa local.

As deliberações serão tomadas com aprovação da maioria dos presentes por voto, secreto ou por aclamação, em caso de empate o voto minerva será do Presidente da Comissão Diretora. A Comissão Diretora é órgão de execução e de direção geral do CDC, e se reuni duas vezes ao ano. A Comissão é eleita pela Assembleia Geral em ano e ano e é constituída por 11 membros: 1 Presidente e 1 Vice, 1 secretário, 1 tesoureiro, 3 representantes do Conselho fiscal e 4 vogais técnicos. Vogais técnicas são habilitadas para representantes de entidades de promoção social e econômica influentes no CDC. Com competência em cumprir o estatuto, admitir e demitir servidores, bem como administrar o pessoal: 1 Tratorista, 1 Armazenista e 1 Telefonista, prever e prover as necessidades do CDC, gerir finanças e administrar o patrimônio, elaborar programas e o plano anual de atividades, bem como o balanço, demonstrativo de receitas e despesas, balancetes e outros documentos contábeis, executar programas voltados a produção agropecuária, educacional, sanitária, profissionalizante, recreativa e de lazer, organizando calendários de promoção sócio culturais e criar comissões para execução de importantes tarefas.

É importante frisar, que nenhum membro da Comissão Diretora pode receber remuneração no desempenho de suas funções, inclusive tendo apoio da maioria da comunidade e das próprias Comissões Diretoras. Na concepção do Auren, o trabalho da Comissão Diretora do CDC é voluntária, caso contrário, haveria disputas de cargo, acarretando possíveis confrontos. Na gestão do atual prefeito, Helton Rogério de Souza, houve uma modificação, apesar de não ser estatutária, mas na prática foi, de que o Presidente e o Tesoureiro teriam direito a 12 horas/ano de trator e os demais membros teriam 8 horas/ano. Tal medida não ocasionou conflitos.

O Conselho Fiscal é o órgão que fiscaliza as atividades do CDC nos seus aspectos contábeis e financeiros, denunciando erros e fraudes e sugerindo medidas corretoras. Dentro dos seus 3 membros, um é escolhido como Presidente. O mandato é de também de 1 ano, permitida a reeleição por mais de 1 ano. As reuniões acontecem duas vezes ao ano, e extraordinariamente quando solicitada pelo seu presidente.

Dentro do Regimento Interno da Utilização de Máquinas e Implementos Agrícolas, destaca-se algumas medidas: o tratorista tem que ser treinado sobre operação e manutenção das máquina e implementos, o associado quando se utilizar dos serviços do trator, pagará por hora trabalhada 15 litros de óleo diesel, associados que já possuem trator somente poderão usar por último, os valores arrecadados ficaram de posse nos CDC, com finalidade prioritária na manutenção de máquinas e equipamentos e pagamento do salários, 10% das horas trabalhadas com o trator será repassado ao tratorista, como título de produtividade, o produtor tem cinco dias para pagar aos serviços do CDC, e se caso não pagar, não terá direito ao uso da máquina enquanto não saldar seus débitos, os CDC poderão gastar até 60% do dinheiro em caixa para pagamento de consertos mecânicos e reposição de peças, ficando o restante por conta da prefeitura. Para evitar fins políticos partidários, a Prefeitura reserva o direito de cancelar o convênio, caso haja comprovação de tal fato.



Editora Globo
Av. B 1094
Rio de Janeiro 1913

ANEXO 8.5

GLOBO

Rural

GLORO RURAL
Economia



PECUARIA

COMPARAÇÃO A NOME PRÓPRIO
E A NOME DE MARCA DE COMPARAÇÃO

Uropens - Cabelo Model.



FISSOES
NIANAL TEM
EOLA DE VAQUEIRO

DURA
ANTIO CORRETO E
A IRRIGACAO
NANDO DE NORONHA
A ILHA
FERTILIDADE

SALVOS DA EXTINCAO

ISSN 0000-0000
9 770102 617000



CONSERVAÇÃO

Em Urupema, truta só pode ser pescada a anzol. Em pequena quantidade. A população cuida bem desse peixe e até o escolheu como símbolo da cidade. Escondida no planalto sul catarinense, de clima europeu, Urupema é considerada pela ONU —

Organização das Nações Unidas — um modelo de aplicação do chamado desenvolvimento sustentado. Ou seja, onde se concilia a exploração agrícola a um sério programa de conservação ambiental, com o envolvimento de toda a comunidade

CONSERVAÇÃO

Passado a limpo

A pequena Urupema, SC, é um modelo vivo de como desenvolver a vocação rural de um município sem agressão ao ambiente.

Por Carlos Siegemann Fotos Olívio Lamas



CONSERVAÇÃO

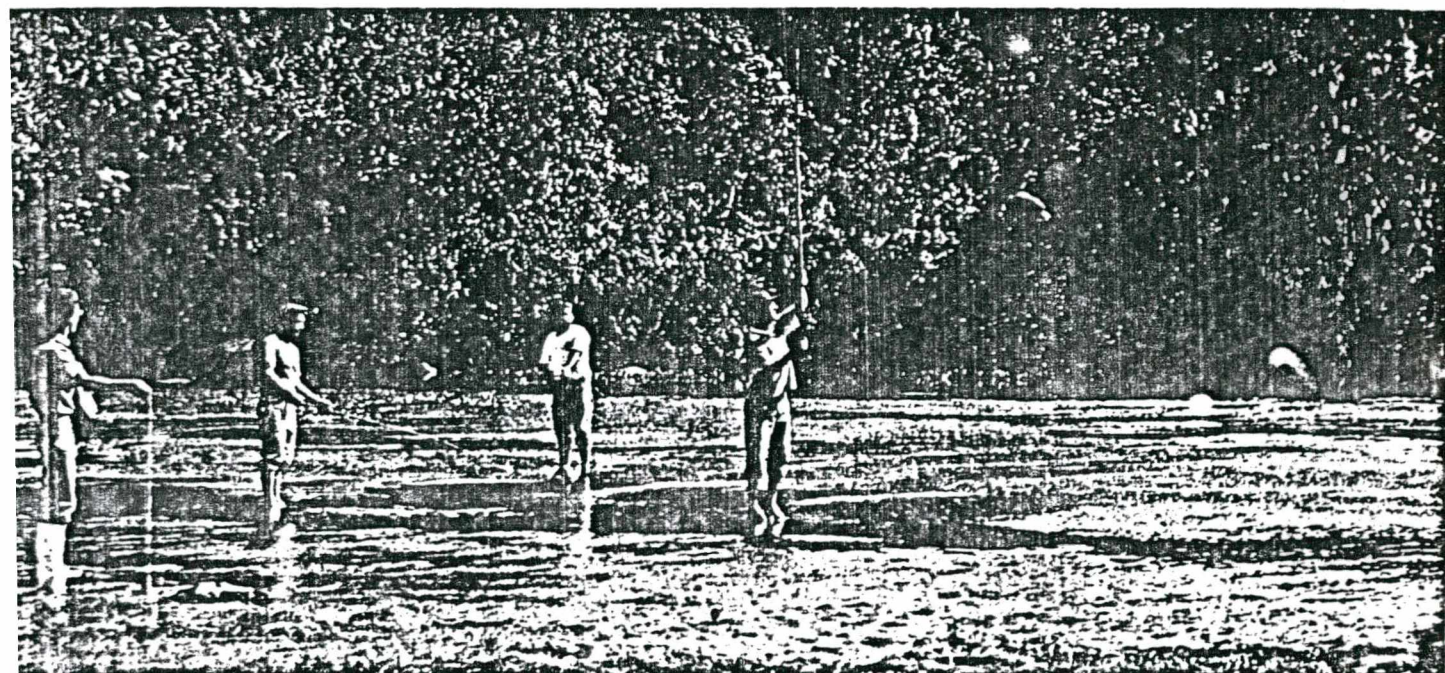
Tome um pequeno município com um grande problema. De vocação agrícola, vê entrar em decadência seus talentos principais, o extrativismo e a fruticultura, em razão da qual cresce o êxodo rural. A qualidade de vida deteriora. O rio que serve a cidade, com a água contaminada, põe em risco a saúde da população. Volte a esse município quatro anos depois de ver as cenas acima. No trecho do rio (chama-se Caronas) que cruza a cidade, dezenas de crianças e adultos espalham migas de pão, para alimentar um grande

no planalto sul de Santa Catarina, chama-se Urupema, tem 4 mil habitantes e até 1989 era distrito de São Joaquim. Tão logo saiu a emancipação, o primeiro prefeito, Áureo Ramos, tomou uma atitude inédita, transferindo seus poderes de decisão aos Conselhos de Desenvolvimento Comunitário (CDC) — entidades jurídicas autônomas criadas para decidir quais obras são prioritárias para a cidade. Apoiados por outras entidades, como cooperativas, clubes de mães e escolas, os quatro Conselhos (dos três distritos e da sede do município) elaboraram o Plano de Desenvolvimento Agropecuário. As tarefas da prefeitura foram de abrir estradas, acessos aos pomares, construir açudes e outras obras de infra-estrutura.

Urupema em quatro anos pode gabar-se de ter invertido radicalmente

aquele jeitão de coisa abandonada. Ficou feliz. O êxodo rural e a mortalidade infantil foram reduzidos a zero. Das 360 propriedades rurais, 99% têm fontes d'água protegidas e na maioria delas foram construídos esgotos, fossas e sumidouros. Quatro depósitos de lixo tóxico foram espalhados em pontos estratégicos do município. Ninguém apostaria em tal virada durante o levantamento das condições de vida da população local. “Encontramos em crianças de 2 anos de idade até três verminoses diferentes. Em 125 exames provamos alto grau de contaminação parasitológica”, lembra, sem saudade, Lena Maria da Rosa, pedagoga e extensionista da Epagri — Empresa de Pesquisa Agrícola e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina.

Com manuais, farto material infor-



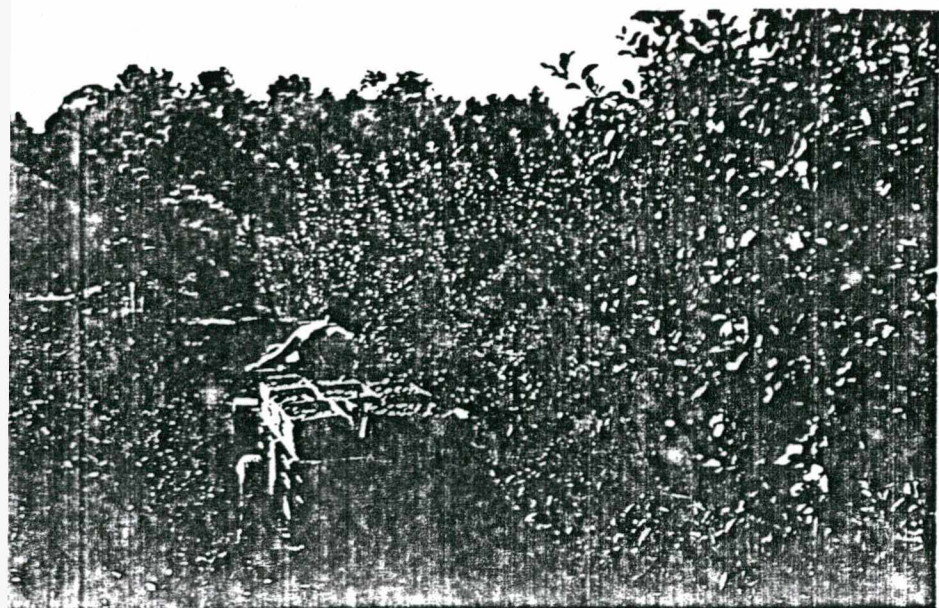
gulho deles: as centenas de trutas co-iris de origem norte-americana, gomas de até 2 quilos, que nadam eguiosamente por ali. Truta é peixeigente; só prolifera se a água é limpa transparente. Se estão ali, é porquego mudou na pequena cidade.

Mudou sim. E a transformação não i obra do acaso, mas de um louvável abalho comunitário, culminado em na verdadeira municipalização dos rviços agropecuários, até então presdos pelo governo estadual. A expiência chegou à Organização das Nanes Unidas, que premiou o lugar — m mais sete municípios brasileiros — mo modelo mundial de desenvolvi-ento sustentado. A cidade, escondida



As trutas (foto menor) podem ser pescadas. Mas só em pequenas quantidades, a caniço

mativo e práticas demonstrativas, 356 dos 360 proprietários rurais foram ensinados a construir proteções para suas fontes de água potável. A prefeitura ajudou-os, fornecendo tubos de concreto e canos de PVC. No caso do rio Caronas, o trabalho envolveu os escolares locais, que limpam cuidadosamente o leito e as margens do trecho urbano do rio em uma gincana e fizeram outra festa ao lançarem 50 mil alevinos de trutas às águas. A curto prazo, surgiram



colheita de maçãs: pomares recuperados batem recordes de produtividade

resultados a comemorar: a pedagoga ena da Rosa constatou, um ano depois o início da limpeza do rio, uma queda de 60% nas consultas ao pediatra. “Éramos desorientados, a água vinha de qualquer lugar, ninguém se preocupava com origem ou se era potável ou não. Agora sei que temos água pura”, confirma o jovem fruticultor Everton Almeida Rodrigues, 23 anos, do distrito de Cerro. Com o problema da água resolvido, os urupemeenses dedicaram-se a reverter o êxodo rural. “Tão grande, que em alhoça (município da região metropolitana de Florianópolis) há uma vila cujos moradores são quase todos de nossa cidade”, revela o técnico Cléber de Souza. “Para ganhar a participação e credibilidade da população local, ajudou muito o fato de discutirmos francamente o problema, transferindo depois poderes aos CDCs e outras entidades, para que

estes encaminhassem as soluções”, lembra o ex-prefeito Áureo Ramos. De volta à condição de produtor de batata-semente e maçã, ele mantém bem vivo um profundo envolvimento com o município.

As causas da fuga da roça eram evidentes. “A extração do pinheiro araucária chegara ao fim e até os pomares de maçã, que aqui encontram clima ideal, estavam em decadência por falta de estrutura e assistência”, recorda o agrônomo Ulisses Córdova, da Epagri e cedido por convênio à prefeitura. A decadência dos pomares foi resolvida a partir de práticas de raleio químico — que significa diminuir a quantidade de maçãs por pé e substituir quantidade por qua-

lidade, semente certificada e enxertos. A prefeitura apoiou os fruticultores abrindo estradas de acesso aos pomares, destocando e preparando o solo para o plantio, transportando mudas e calcário. Os agricultores só pagam as mudas e o calcário — trocam por produtos agrícolas — com sete anos de prazo e quatro de carência. Até agora o programa atingiu 102 hectares em novos pomares, nos quais foram fincadas 62 mil mudas novas.

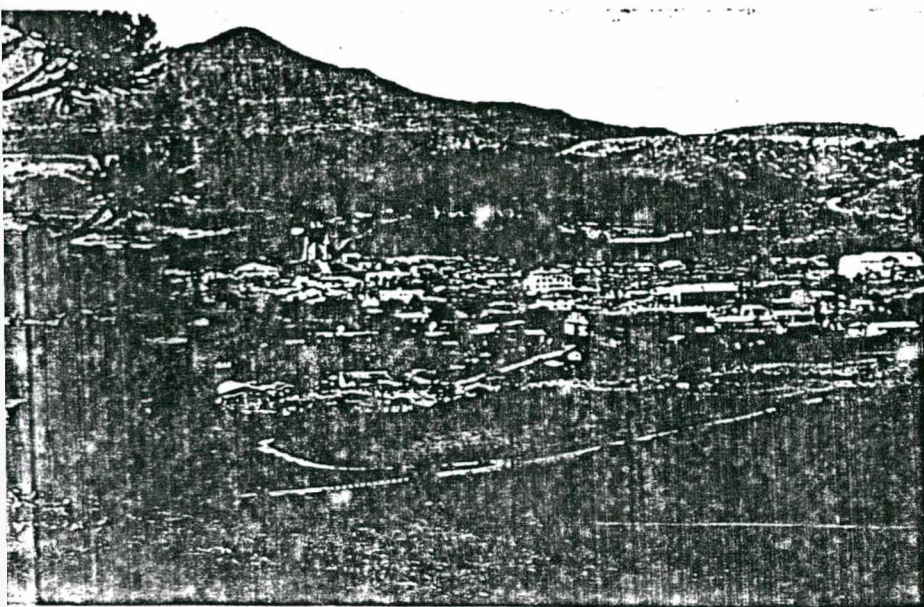
Na Fazenda Bonita, dos irmãos Everton e Nelto Almeida, o sucesso do programa é evidente. Enquanto nos pomares do município de Fraiburgo, planalto central catarinense e líder nacional de produção de maçãs, a produtividade média está entre 16 e 30 toneladas por hectare, ali bate nas 84 toneladas. “Plantamos maçãs há 16 anos em 1,3 hectare, mas não conseguimos mais que 8 toneladas por hectare”, diz Nelto Almeida. Com novas mudas, um porta-enxerto (conhecido como “cavalo”) de origem japonesa, o *marubakaido*, e investimento nas variedades mais nobres e preferidas para exportações, os irmãos conseguiram colher até 109,5 quilos de maçã numa só árvore. “O pomar da Fazenda Bonita despertou o interesse dos demais fruticultores quando esses viram a alta produtividade conseguida em áreas menores”, avaliza o agrônomo Ulisses Córdova. Os irmãos Almeida também servem como referência da prosperidade rural que começa a campear por Urupema. Nelto, por exemplo, tem um padrão de vida já invejável para os padrões da classe média urbana. Casado, sem filhos, ele tem uma casa nova e mobiliada de 80 metros quadrados, carro zero, moto e já adquiriu, por



Rogues: “Éramos desorientados”



Depósitos de lixo tóxico: em locais estratégicos, para não sujar o rio



cidade: 4 mil habitantes fizeram dela um modelo mundial

CONSERVAÇÃO

nta das últimas safras, mais 28 hecta-
de terra, outra casa, microtrator e
tros bens.

A prosperidade do município é senti-
nã apenas na fruticultura, mas tam-
m da recuperação dos recursos outro-
esgotados. "Distribuímos 300 mil
das de árvores, de pinheiros araucá-
a erva-mate", informa Ulisses Cór-
va. Contando com o auxílio das gra-
s, que comem as sementes e assim
am-nas quando voam para outras
agens, as araucárias estão novamen-
disseminadas e agora a orientação é
que o plantio seja feito apenas nos
os dos morros e margens dos rios. A



rade: "Mudou a mentalidade"

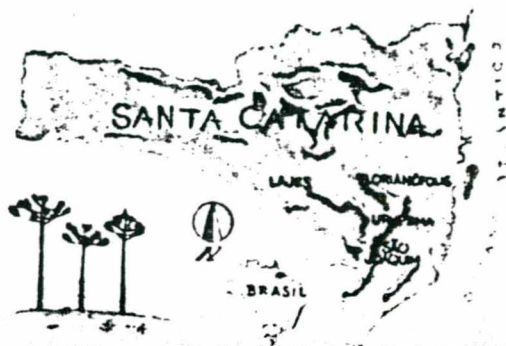
prefeitura vendeu, trocou e até deu
mudas, quando ficava claro que seriam
cultivadas. Os depósitos do lixo tóxico
retiraram dos rios e das taipas (muros de
pedras empilhadas) as embalagens com
resíduos de agrotóxicos, devolvendo a
pureza à microbacia do rio Caronas.
Para tanto também contribuiu uma apli-
cação criteriosa dos agrotóxicos. Não
são usados, por exemplo, em vésperas
de chuvas para evitar que essas os levem ao
rio, antes de cumprirem sua função de
defender as plantas das pragas e doenças.

Desde que passou a contar com as-
sistência técnica, Urupema pôde de-
senvolver atividades novas, enquanto
recuperava as tradicionais. Por exem-
plo, os produtores de leite aderiram às
técnicas de silagem. "Agora temos um
projeto de implantação de um resfri-
dor de leite, permitindo a venda em
outros centros", diz Ulisses Córdova.
Em outra ponta, a prefeitura distribuiu
2.500 galinhas para melhorar os plantéis
caseiros e foram realizados cursos de
aproveitamento de recursos naturais,
com a ajuda dos clubes de mães. O
envolvimento dessas entidades funcio-
na. "O homem ser-
rano tem fama de
individualista, mas
conseguimos que-
brar sua resistên-
cia com a partici-
pação de crian-
ças e mulhe-
res", considera o ex-
prefeito Ramos. De
fato, é visível o in-
teresse das crian-
ças na
conservação: a-
gem
como fiscais perma-

nentes da limpeza do rio e pais adotivos
das trutas — hoje tidas como um verda-
deiro símbolo da cidade.

Com tanta coisa resolvida,
parece haver pouco traba-
lho para o prefeito eleito
no ano passado (candidato
único, levou 90% dos votos
válidos), Nelto Rogério de Souza. O
mais importante ele garante: não altera-
rá a estrutura de poder dos Conselhos,
de cuja formação participou. Experien-
te agrônomo que tem no currículo o
mérito da introdução da cultura da maçã
em Santa Catarina, ele quer desenvol-
ver agora as culturas de inverno na re-
gião. "A expectativa é de investirmos
em cultura de sementes, pois o nosso
clima frio assegura uma correção natu-
ral contra insetos e microrganismos, che-
gando a 90% de poder de germinação
com redução drástica no uso de agrotó-
xicos", adianta. No básico, ele continua
a ter todo o apoio da comunidade.

"Nosso esforço é expandir a mentali-
dade desenvolvida aqui, de realizar ações
conjuntas", garante o agrônomo Córdo-
va. "Essa mudança de mentalidade foi
importante porque atingiu dos meus fi-
lhos aos meus vizinhos", completa o pro-
dutor Arécio Andrade, 48 anos, morador
da localidade de Cedro. "Todos estão
aceitando técnicas novas, participando
e levando uma vida melhor. Há dificul-
dades ainda, mas não ouço mais nin-
guém dizendo que quer ir embora."
Quem, a propósito, os moradores de
Urupema querem ver partindo são exa-
tamente as trutas. Só no ano passado
foram jogados no rio 5 mil alevinos; a
expectativa é a de que seus descendentes
espalhem-se até o Rio Grande do
Sul. Afinal, o rio Caronas desemboca no
Lava-Tudo, entre São Joaquim e Lages,
que por sua vez é afluente do Pelotas,
primeiro trecho do grande rio Uruguai.
Do jeito como são bem tratadas, têm
fôlego para ir longe. ■



PROGRAMA DE RECONHECIMENTO AOS GOVERNOS LOCAIS

CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO ICLEI PARA SELEÇÃO DOS SEMI-FINALISTAS NACIONAIS (TRADUÇÃO RESUMIDA)

QUANTO AO PROCESSO

- . Participação - em que medida o projeto:
 - contribuiu para mudança de comportamentos dos cidadãos?
 - incorporou as idéias e preocupações dos cidadãos?
 - mobilizou a criatividade, a autoridade moral e as ações voluntárias dos cidadãos?
- . Parcerias - em que medida o projeto:
 - reúne os responsáveis pelo problema, para a sua solução conjunta?
 - em que medida estes parceiros contribuem com seus recursos peculiares, para alcançar os resultados do projeto?
- . Ligação do local com o global
 - colaboração com outros Municípios, com instituições regionais, nacionais e internacionais, para resolver problemas regionais ou globais;
 - adoção, pelo componente educacional do projeto, de um conceito de administração global e de integração das ações locais com soluções para problemas de escala global.

QUANTO AOS PRINCÍPIOS

- . Princípio da elegância: baixo custo e resolução de vários problemas ao mesmo tempo.
- . Princípio da precaução: adoção de uma abordagem preventiva.
- . Princípio da conexão (integração):
 - integração entre desenvolvimento e proteção ao meio ambiente
 - análise da interconexão dos sistemas naturais
 - abordagem multidisciplinar e interdepartamental

Princípio da sustentabilidade e replicabilidade:

- o projeto é sustentável?
- o projeto pode ser mantido, de forma contínua, pela autoridade local?
- os conceitos nos quais se baseia o projeto permitem replicá-lo numa base mais ampla?

QUANTO AOS RESULTADOS

- Os candidatos devem ser avaliados positivamente na medida em que já alcançaram resultados concretos.

Benefícios ambientais

- Quais os benefícios ambientais decorrentes da implementação do projeto.
- Como esses benefícios se comparam aos custos de obtê-los e mantê-los?

Desenvolvimento humano e benefícios econômicos.

- Em que medida o projeto contribuiu para a consecução de objetivos de desenvolvimento social (redução da pobreza, mais empregos, melhor saúde).
- Quais os benefícios econômicos concretos obtidos?
- Contribuição para capacitar a comunidade para a gestão ambiental e do desenvolvimento nas seguintes áreas:

- desenvolvimento de recursos humanos
- desenvolvimento de infra-estrutura
- aumento de recursos financeiros
- aumento de recursos técnicos
- melhoria da capacidade de gestão

Mobilização de Recursos

- Quais os novos recursos (humanos, financeiros e técnicos) mobilizados para uso da comunidade?

PROGRAMA DE RECONHECIMENTO AOS GOVERNOS LOCAIS

CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO ICLEI PARA SELEÇÃO DOS SEMI-FINALISTAS NACIONAIS (TRADUÇÃO RESUMIDA)

QUANTO AO PROCESSO

- . Participação - em que medida o projeto:
 - contribuiu para mudança de comportamentos dos cidadãos?
 - incorporou as idéias e preocupações dos cidadãos?
 - mobilizou a criatividade, a autoridade moral e as ações voluntárias dos cidadãos?
- . Parcerias - em que medida o projeto:
 - reúne os responsáveis pelo problema, para a sua solução conjunta?
 - em que medida estes parceiros contribuem com seus recursos peculiares, para alcançar os resultados do projeto?
- . Ligação do local com o global
 - colaboração com outros Municípios, com instituições regionais, nacionais e internacionais, para resolver problemas regionais ou globais;
 - adoção, pelo componente educacional do projeto, de um conceito de administração global e de integração das ações locais com soluções para problemas de escala global.

QUANTO AOS PRINCÍPIOS

- . Princípio da elegância: baixo custo e resolução de vários problemas ao mesmo tempo.
- . Princípio da precaução: adoção de uma abordagem preventiva.
- . Princípio da conexão (integração):
 - integração entre desenvolvimento e proteção ao meio ambiente
 - análise da interconexão dos sistemas naturais
 - abordagem multidisciplinar e interdepartamental

. Princípio da sustentabilidade e replicabilidade:

- o projeto é sustentável?
- o projeto pode ser mantido, de forma contínua, pela autoridade local?
- os conceitos nos quais se baseia o projeto permitem replicá-lo numa base mais ampla?

QUANTO AOS RESULTADOS

- Os candidatos devem ser avaliados positivamente na medida em que já alcançaram resultados concretos.

Benefícios ambientais

- Quais os benefícios ambientais decorrentes da implementação do projeto.
- . Como esses benefícios se comparam aos custos de obtê-los e mantê-los?

Desenvolvimento humano e benefícios econômicos.

- Em que medida o projeto contribuiu para a consecução de objetivos de desenvolvimento social (redução da pobreza, mais empregos, melhor saúde).
- Quais os benefícios econômicos concretos obtidos?
- . Contribuição para capacitar a comunidade para a gestão ambiental e do desenvolvimento nas seguintes áreas:
 - desenvolvimento de recursos humanos
 - desenvolvimento de infra-estrutura
 - aumento de recursos financeiros
 - aumento de recursos técnicos
 - melhoria da capacidade de gestão

. Mobilização de Recursos

- Quais os novos recursos (humanos, financeiros e técnicos) mobilizados para uso da comunidade?