

# Gestão da comunicação e desenvolvimento local: Análise de uma experiência governamental no nordeste do Brasil

*Maria Salett Tauk Santos*

Este texto analisa uma experiência de desenvolvimento local na perspectiva de considerar a gestão comunitária da comunicação como processo fundamental da luta contra a exclusão tomando o local como espaço privilegiado onde se materializam as mediações culturais do global e do local, engendrando um novo processo onde as ações de desenvolvimento acontecem: a *glocalização*.

A globalização é um fenômeno que considerado quer no aspecto econômico, quer no aspecto cultural, apresenta uma interface aparentemente paradoxal. É universal mas é excludente, é global mas se materializa no local, engendrando novas formas de sociabilidade. O local se constitui portanto o espaço privilegiado onde se desenvolvem relações combinatórias das culturas locais, de assimilação, rejeição e refuncionalização da cultura global hegemônica, constituindo aquilo que o sociólogo inglês Roland Robertson<sup>1</sup> chama de “glocalização”, uma mistura de globalização com características locais.

A *glocalização*, portanto, engendra não apenas novas formas de sociabilidade, como suscita a necessidade de novas formas à necessidade de novas formas de lutas, capazes de enfrentar um dos efeitos que a globalização parece ser indutora: a exclusão social.

A preocupação com os efeitos excludentes da globalização já é algo visível no mundo. A prova disso é o fato da ONU ter escolhido para a 9a. Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, realizada este ano na África do Sul, o tema/questão: Como evitar que uma economia cada vez mais globalizada aumente o número de excluídos e marginalizados?

A resposta a essa questão se materializa através das iniciativas governamentais no sentido de encontrar novas formas de

empreendimentos dentro de uma dinâmica de desenvolvimento territorializada. Nesse processo a construção das velhas identidades nacionais cede lugar à organização popular na comunidade, no município, como ponto de partida à participação dos munícipes na construção da nova cidadania, entendida como a via para o desenvolvimento local.

Uma dessas iniciativas de desenvolvimento local está sendo executada pelo governo no Nordeste do Brasil. A análise dessa experiência na perspectiva da gestão comunitária da comunicação é o objetivo deste relato.

## Desenvolvimento local e concertação dos atores

A preocupação com o desenvolvimento local na direção em que entendemos hoje – como um esforço de mobilização de grupos na comunidade, no município, a fim de desenvolver, em parceria com o Estado e organizações não governamentais, ações empreendedoras ligadas à sobrevivência<sup>2</sup> – tem sua origem no final dos anos 80. A crise do emprego e do Estado providência e suas repercussões sobre as comunidades locais, as regiões e os movimentos sociais estão, como assinala Louis Favreau<sup>3</sup>, na base dessa questão.

Favreau, tomando como referência países como Canadá, França e Estados Unidos, analisa a situação dos principais atores do desenvolvimento local como o Estado, as empresas privadas, os movimentos sociais e as comunidades locais, demonstrando como, dentro da ordem da globalização esses atores são impelidos a uma concertação em nível local para lutar contra a exclusão e alcançar o desenvolvimento. O Estado, por se encontrar sujeito às regras da reestruturação mundial da economia e da crise das despesas públicas, procura como saída intervir de forma mais localizada em parceria com os diferentes setores da sociedade. As grandes

empresas, à medida que se modernizam, provocam uma redução drástica no nível de emprego, tornando-se fomentadoras de exclusão. Para escapar a esse estigma essas empresas procuram, em parceria com o setor público e as comunidades, alternativas locais para o problema da exclusão<sup>4</sup>. Os movimentos sociais redefinem suas estratégias de intervenção, antes limitadas apenas na esfera reivindicatória, para o domínio do econômico, estabelecendo, como assinala Levesque e Mager, *parcerias com os setores público e privado*<sup>5</sup>. Por sua vez, as comunidades locais, sentindo-se ameaçadas na sua coesão social pelo aumento da pobreza, e expostas à violência de todas as ordens, tendem a trabalhar em concertação com os demais atores locais, participando de programas de desenvolvimento econômico e social.

A construção do desenvolvimento local passa portanto pela invenção de uma nova cultura política. Construir uma nova cultura política pressupõe, como assinala Marilena Chauí, *estimular formas de auto-organização da sociedade e sobretudo das camadas populares, criando o sentimento e a prática da cidadania participativa*<sup>6</sup>. Essa compreensão já é antiga no âmbito dos movimentos sociais no Brasil. O exemplo mais recente é o esforço desenvolvido pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida\* que, na luta pela democratização do processo de formulação e implementação das políticas sociais, elegeu o Estado como parceiro dessa luta. O novo aparece quando é o Estado que toma a iniciativa: privilegiar a participação das comunidades locais na tomada de decisão e estabelecer parcerias com organizações não governamentais na construção do desenvolvimento local. Sobre tudo quando se trata de planejar o desenvolvimento rural no Brasil, particularmente na região Nordeste, onde historicamente o Estado exerceu um papel centralizador.

## Política de estado e gestão comunitária

O Programa Reformulado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAC/FUMAC nasce dessa proposta de redefinição das políticas públicas do Estado, para o meio rural nordestino, expressa no objetivo de *estimular através de financiamentos, de investimento, empreendimentos selecionados e solicitados por comunidades rurais carentes organizados*<sup>7</sup>. Sendo a identificação, o planejamento, a execução, fiscalização e controle desses projetos da competência inalienável das populações rurais organizadas, no afã de contribuir para o *fortalecimento do processo de organização e participação das comunidades*<sup>8</sup> e ao mesmo tempo contribuir para o *aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões em nível municipal com a efetiva participação das comunidades*<sup>9</sup>.

Entre as diretrizes e critérios para a implantação do Programa estão ainda previstas ações de concertação entre as Unidades Técnicas executoras do PAC/FUMAC com as Organizações Não Governamentais, para o esforço de mobilização comunitária, além da realização de campanhas publicitárias no sentido de divulgar o Programa e “persuadir” as comunidades rurais a participar.

A concepção do Programa PAC/FUMAC contempla todos os principais elementos para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento local. Há um Estado que recua e convoca os cidadãos a assumirem responsabilidades e dividir poder; existe um trabalho de promover a concertação dos diferentes atores sociais – empresas privadas, ONGs, comunidades –, no esforço para o desenvolvimento; há uma intenção de mobilizar as comunidades para o exercício da cidadania municipal. Entretanto, uma pesquisa avaliativa recente demonstra que não foi significativa a contribuição do Programa para o incremento da participação das comunidades nordestinas envolvidas<sup>10</sup>.

Considerando a participação enquanto processo de comunicação é possível proceder a uma análise de fatores que explicam em parte esse insucesso. O procedimento dessa análise será o de comparar alguns fundamentos da teoria da participação às estratégias para a gestão comunitária do PAC/FUMAC e ao comportamento de participação das comunidades rurais envolvidas pelo programa.

Desde a Declaração Universal dos direitos humanos que o pensamento social converge no sentido de considerar a participação

popular como *um direito humano, um dever político e um instrumento essencial de construção nacional*. Pedro Demo coloca como objetivos da participação *a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas de jogo, o controle do poder, controle da burocracia, o estabelecimento da negociação e a construção de uma cultura democrática*<sup>11</sup>. Cecília Peruzzo fala da participação popular nos domínios da produção, planejamento e gestão como *parte no processo de democratização e conquista dos direitos humanos, com a potencialidade de ajudar a formular novos valores culturais e políticos*<sup>12</sup>.

Ao estimularem projetos a serem identificados, planejados e executados pela comunidade *contribuindo para o fortalecimento do processo de organização e participação das referidas comunidades*, os objetivos do PAC/FUMAC, aparentemente, eram o de tornar essas comunidades gestoras desses projetos. Objetivos portanto coerentes com a teoria da participação. Há que se considerar, entretanto, que ao eleger como critério o de apenas trabalhar com as comunidades carentes organizadas, o Programa pressupõe que essas comunidades possuem a priori um nível de organização que as credencia a uma participação “consensual”, resultante de um complexo e lento processo de motivação e mobilização, no qual se combinam necessidades objetivas e subjetivas das pessoas envolvidas<sup>13</sup>. Quem conhece a situação de desinformação, atraso e isolamento em que vive imersa a população pobre do meio rural do Nordeste brasileiro, sabe que é raro esse nível de participação. Historicamente, submetida a um tratamento paternalista do Estado, que lhe negou o direito à participação na determinação das políticas públicas, o simples fato de convocar esta população a participar de uma associação e opinar sobre os projetos governamentais não garante o sucesso da experiência de autogestão.

Durante o processo avaliatório pôde-se observar que existe um bom nível de comunicação interpessoal entre os técnicos do PAC/FUMAC e os membros das associações beneficiárias do Programa. Há uma certa cumplicidade nas relações pessoais profissionais dos técnicos com a população envolvida. Entretanto não se pode afirmar que esse clima amistoso esteja provocando impacto significativo sobre a organização/participação comunitária. Isso se explica, por um lado, pelo fato dos técnicos serem oriundos de Organizações Governamentais

que no caso brasileiro não possuem tradição de trabalho participativo em contextos populares; e por outro lado, porque o trabalho dos técnicos junto às comunidades se esgota quando o projeto é implantado. Isso quer dizer, no momento em que a assessoria do técnico é indispensável à aprendizagem da autogestão, da autopromoção, da gestão comunitária enfim.

A descontinuidade do processo da comunicação entre os técnicos do PAC/FUMAC e as organizações comunitárias acaba por reforçar as antigas relações de paternalismo predominantes nos programas governamentais para as populações pobres do meio rural. Historicamente a sobrevivência das populações pobres do Nordeste brasileiro encontra-se condicionada, como assinala Horácio Martins, à capacidade dessas populações receberem benefícios governamentais ou favores dos setores hegemônicos da sociedade local<sup>14</sup>. Nesse sentido a adesão das comunidades rurais às associações se dá muito mais em virtude das exigências associativas do governo, para que essa população tenha acesso aos benefícios públicos, do que como resultado de um processo participativo de gestão comunitária da população envolvida. A prova está nas entrevistas realizadas com membros das associações comunitárias que, em muitos casos, não conheciam sequer o nome da Associação à qual pertencem. Mais grave ainda é o caso de alguns presidentes de associações que revelaram desconhecer a própria função na organização, embora assinem documentos como tal.

Analfabetos ou semi-analfabetos, em sua maioria, se considerarmos que 51% da população entrevistada possui menos que o 1º. grau de escolaridade, e sem um acompanhamento sistemático à formação para a participação, a população envolvida no PAC/FUMAC fica a mercê de políticos sobretudo na esfera municipal que condicionam o acesso aos benefícios do programa ao apoio eleitoral das comunidades e suas associações.

Acostumadas a essa relação de subalteridade quando se trata de obter algum benefício governamental, os contextos populares levam as suas associações a uma “participação subalterna” reduzindo a organização popular à condição de ter acesso à alguma ajuda do governo. Nesse sentido, ao serem indagados sobre o motivo de participarem das associações, quase cinquenta por cento dos entrevistados responderam *para obter benefícios, para receber auxílio do governo*

15

Ao propor como estratégias para o desenvolvimento do Programa PAC/FUMAC ampla campanha publicitária através dos meios de comunicação de massa e os acordos com organizações públicas e não governamentais, no sentido de mobilizar a população potencialmente beneficiária, o governo brasileiro pareceu apostar na noção de que bastariam informações básicas e instrumentais para que a participação se efetivasse. A participação entretanto é um caminho longo e lento. Pressupõe um amplo processo de comunicação que possibilite às pessoas envolvidas superarem condicionamentos culturais. A cultura constitui, portanto, o espaço chave a ser considerado quando o objetivo da comunicação é desenvolver formas de organização para a prática da gestão comunitária. Nessa perspectiva quando se trata de construir o desenvolvimento local é fundamental que a comunicação funcione como facilitadora das mediações da cultura hegemônica global, materializada nas propostas associativistas do Estado, e a cultura local, da população pobre, do meio rural em seu subjetivismo e individualidade.

É preciso estar atento às mediações das culturas locais em tempo de globalização. São elas que desenham os contornos da nova cidadania, a que emerge nos espaços da "glocalização". Não se trata de reverter a globalização, mas de submetê-la às decisões das maiorias no âmbito das comunidades, dos municípios, das nações. Por outro lado, as ações de gestão comunitária limitadas no âmbito local de um município, não devem perder de vista a perspectiva do global, sem que essa perspectiva caracterize um processo

de subordinação.

A visão do desenvolvimento local como espaço de mediações do global/local e do local como a esfera de produção de sentido e da ação, permite encontrar saídas para viabilizar a gestão comunitária no sentido de tornar mais ágil o enfrentamento dos problemas imediatos da fome, do desemprego, da saúde, da educação, da migração, da exclusão enfim no Brasil.

---

**Maria Salett Tauk Santos**

• Doutora em Ciências da Comunicação e professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

---

**Notas e Referências Bibliográficas**

1. Roland Robertson, professor da Universidade de Pittsburgh, em Conferência durante o Seminário Pluralismo Cultural, Identidade e Globalização, no Rio de Janeiro. Fonte: Folha de São Paulo-Ilustrada, p. 6, 12/4/96.
2. A esse respeito ver SANTOS, Maria Salett Tauk e CALLOU, Angelo Brás Fernandes. Desafios da Comunicação Rural em Tempo de Desenvolvimento Local in: *SIGNO* Revista de Comunicação Integrada. Ano 2, n. 3. Set. UFPB. 1995. p. 42-47.
3. FAVREAU, Louis. Quartiers en crise: revitalisation et développement local en milieu urbain in: *Coopératives et Développement*. Revue du CIRIEC. Canadá, vol. 26, número 2, 1994-1995, p. 7.
4. Idem, p. 7-8.
5. LEVESQUE, B. et M.C. MALO, apud FAVREAU, Louis. V. nota 2, p. 8.
6. CHAUI, Marilena. Cultura Política e Política Cultural in: *Estudos Avançados* nº. 23, São Paulo, USP, 1995, n. 71.
7. PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP. Diretrizes e Critérios para a implantação do Programa Reformulado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). 12 de março de 1993. 10 p. (mimeo). p. 2.
8. Idem, *ibid*.
9. Idem, *ibid*.
10. Sobre a pesquisa avaliatória do Programa PAC/FUMAC ver IICA/UFRPE/FUNDAJ/FADURPE. Relatório de Avaliação do Segmento Organização/Participação Comunitária do Programa PAC/FUMAC. Pesquisadores responsáveis: Angelo Brás Fernandes Callou e Maria Salett Tauk Santos. Recife, março, 1996 (mimeo).
11. DEMO, Pedro. *Participação é Conquista*. São Paulo : Cortez Editora, 1988, p. 67.
12. PERUZZO, Cecília M. Krohling. *A Participação na Comunicação Popular*. São Paulo : ECA/USP (Tese de doutorado). 1991. p. 179.
13. A esse respeito ver: CARVALHO, Horácio Martins de. *Participação e Cidadania*. Projeto Áridas. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coord. da Presidência da República. 1994 (mimeo).
14. CARVALHO, Horácio Martins de. Vide nota 13, p. 13.
15. IICA/UFRPE/FUNDAJ/FADURPE. Relatório de Avaliação. V. nota 10, p. 28.

