

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Lustosa, Frederico

Instituições, cultura e desenvolvimento sustentável na bacia cultural do Araripe

Cadernos EBAPE.BR, vol. 8, núm. 1, março, 2010, pp. 146-165

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227824010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Instituições, cultura e desenvolvimento sustentável na bacia cultural do Araripe

Institutions, culture and sustainable development in the Cultural Basin of Araripe

*Lugares diferentes na face da Terra possuem eflúvios vitais diferentes, uma vibração diferente, uma exalação química diferente, uma polaridade diferente com estrelas diferentes: chame do que quiser, mas o espírito do lugar é uma grande realidade.*

(D. H. Lawrence)

*Nós não herdamos a Terra de nossos pais; nós apenas a tomamos emprestada de nossos filhos.*

(Provérbio africano)

Frederico Lustosa<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo discute as relações entre instituições, cultura e desenvolvimento sustentável, a partir da análise de uma experiência de planejamento que toma a cultura regional como referência. Trata-se de analisar um projeto de desenvolvimento regional, cuja mola propulsora é a promoção da cultura em todas as suas dimensões, para discutir as condicionantes culturais e os limites normativos do institucionalismo na promoção do desenvolvimento. A região escolhida para esse exercício é o Araripe, território que fica na confluência das divisas dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, no Nordeste do Brasil.

**Palavras-chave:** instituições; cultura; desenvolvimento sustentável; planejamento regional; governança local; bacia cultural.

### Abstract

The article discusses the relationships among institutions, culture and sustainable development, starting from the analysis of a planning experience that takes the regional culture as reference. It is analyzing a project of regional development, whose motor is the promotion of the culture in all their dimensions, to discuss the cultural conditions and the normative limits of the institutionalism in the promotion of the development. The chosen area for that exercise is Araripe, territory that is in the confluence of the borders of States of Ceará, Paraíba, Pernambuco and Piauí, in the Northeast of Brazil.

**Key words:** institutions; culture; sustainable development; regional planning; local governance; cultural basin.

<sup>1</sup> Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), de Lisboa. Professor da Fundação Getúlio Vargas, lotado na Diretoria Internacional da FGV. Endereço: Praia de Botafogo, 190 – sala 152 – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP: 22250-900. E-mail: frederico.lustosa@fgv.br

Artigo submetido em dezembro de 2008 e aceito em fevereiro de 2009

## Introdução

Não obstante sua imprecisão, a ideia de desenvolvimento firmou-se como um dos conceitos fundamentais das ciências sociais contemporâneas. Sua proeminência se deve à centralidade dos problemas relacionados ao alcance e à profundidade das mudanças sociais em países ricos e pobres e à natureza pluri e transdisciplinar das questões que suscita. O desenvolvimento é uma noção polissêmica que não constitui monopólio de nenhum campo disciplinar.

Com efeito, nos últimos 50 anos, o conceito de desenvolvimento transformou-se substantivamente. No primeiro momento, estava intrinsecamente associado ao crescimento econômico, trazendo explícita a ideia de que o aumento da riqueza era o objetivo social mais relevante e implícita a suposição de que a prosperidade material de uma nação proporcionava automaticamente o bem-estar de todos os indivíduos. Esses pressupostos logo se revelaram enganosos, na medida em que o aumento acelerado da renda per capita de vários países não veio acompanhado da distribuição da riqueza e da melhoria da qualidade de vida das pessoas. Assim, desde os anos 1970, a teoria do desenvolvimento assimilou a lição de que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento. De econômico, o desenvolvimento passa a ser também social.

O crescimento econômico acelerado nos chamados *30 gloriosos* anos do pós-guerra, apoiado na industrialização intensiva, consumidora de recursos naturais não-renováveis e altamente poluente, não deixou passarem despercebidos os elevados custos ambientais do modelo de desenvolvimento prevalecente nas sociedades afluentes. Essa estrutura produtiva consome não só os recursos que a natureza lhe coloca à disposição, mas também o patrimônio das gerações futuras. A consciência da finitude dos recursos naturais e das ameaças à biosfera ensejou o surgimento do conceito de ecodesenvolvimento e, mais tarde, de desenvolvimento sustentável,

Por outro lado, a análise do fracasso de muitas iniciativas de cooperação e de projetos de desenvolvimento chamou a atenção para a fragilidade das instituições encarregadas de regular a vida social (e os mercados) e de implementar os programas de ajuda e investimento para as transformações estruturais que almejavam. O desenvolvimento requeria a implantação de novas instituições, vale dizer, de mudanças políticas, jurídicas e organizacionais. Tratava-se agora de agregar ao substantivo “desenvolvimento” os adjetivos “político” e “institucional”, que constituiriam também as condições necessárias para o próprio crescimento econômico e para uma mudança qualitativa nas condições de vida de uma determinada sociedade.

Mais recentemente, os organismos internacionais e os estudiosos do tema constataram que as mudanças institucionais muitas vezes não se efetivavam e que, quando logravam implantar-se, não produziam os efeitos esperados. Ademais, também perceberam que os projetos de desenvolvimento não contavam com a adesão das comunidades beneficiadas, perdendo em efetividade pela falta de comprometimento com os objetivos de transformação social. Essas limitações sublinharam a importância da dimensão cultural do desenvolvimento, que é transversal a todas as demais. Afinal, muitas das definições de cultura se referem, entre outros aspectos, às formas particulares de se relacionar com a natureza, aos processos de produção e distribuição de bens (inclusive, o dom) e ao arcabouço institucional que estabelece as posições e regula as relações sociais. Assim, o desenvolvimento pode ser considerado um processo de mudança que produz transformações em todas essas dimensões sociais.

São tantas as qualificações para o desenvolvimento, que o conceito acaba sendo esvaziado de significado, de tal sorte que Sachs (2000) propõe eliminar todas as adjetivações, devolvendo ao conceito de desenvolvimento um conteúdo próprio, plural, integrado e totalizante. Com efeito, as dimensões ambiental, econômica, social, política e cultural do desenvolvimento são integradas e codependentes. Mesmo que operem em níveis e tempos diferentes, sempre terão impactos mútuos. No longo prazo, o crescimento econômico é condicionado pela forma como é explorado o meio ambiente; forma que pode ser culturalmente determinada. A distribuição da riqueza, que pode propiciar a melhoria das condições de vida, é decidida politicamente.

Um dos avanços mais importantes na construção de um conceito integrado de desenvolvimento deve-se à contribuição de Sen (1999). Ao definir o desenvolvimento como liberdade positiva, (em contraste com a liberdade negativa), o economista indiano incorporou na sua definição todos os direitos e capacidades que dão

ao indivíduo a possibilidade de realização existencial e de busca da felicidade. Nesse sentido, promover o desenvolvimento é eliminar as restrições à liberdade. Liberdade de viver, de ir e vir, de trabalhar, de apropriar-se dos frutos do trabalho, de informar-se, de participar, de consumir os bens da cultura, de fiscalizar o uso da *res publica*, de exigir a preservação do patrimônio ecológico das gerações futuras; enfim, de viver plenamente a condição humana.

O desenvolvimento como liberdade é um dos nomes do desenvolvimento sustentável que contempla a promoção humana nos aspectos ambiental, econômico, social, político e cultural. Além do aumento da renda dos indivíduos e da melhoria das condições sociais, o desenvolvimento sustentável amplia os espaços de sociabilidade e participação, reconhece e valoriza a dimensão simbólica da existência e preserva para as gerações futuras o meio físico e os patrimônios material e imaterial.

Este artigo discute as relações entre instituições, cultura e desenvolvimento sustentável, a partir da análise de uma experiência de planejamento que toma a cultura regional como referência. Trata-se de analisar um projeto de desenvolvimento regional,<sup>2</sup> cuja mola propulsora é a promoção da cultura em todas as suas dimensões, para discutir as condicionantes culturais e os limites normativos do institucionalismo na promoção do desenvolvimento. A região escolhida para esse exercício é o Araripe, território que fica na confluência das divisas dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, no Nordeste do Brasil.

### Instituições e mudança institucional

Já há alguns anos, a chamada economia institucional tem postulado que o crescimento econômico e o bem-estar social dependem, em grande medida, da qualidade das instituições de cada país. Instituições mais eficientes, capazes de regular as relações econômicas, reduzindo os custos de transação, favorecem a livre iniciativa, o empreendedorismo e a geração de riquezas, tornando o desenvolvimento possível. “O desenvolvimento não é mais visto principalmente como um processo de acúmulo de capital, mas sim como um processo de mudança organizacional” (HOFF; STIGLITZ, 2001).

É a partir do estudo de North (1990), desde os anos 1960, que se configura o interesse pelas instituições, como categoria de análise econômica e base de um modelo explicativo do desempenho econômico. As instituições são definidas como regras formais ou constrangimentos informais que moldam a interação humana e estabelecem incentivos. Elas servem para reduzir as incertezas e os custos de transação. Já as organizações atuam para atingir diversos objetivos, de caráter político, econômico, social e educacional. Numa analogia esportiva frequentemente utilizada, as instituições seriam as regras do jogo e as organizações, os diversos times que participam do jogo social.

O conceito-chave do modelo de North é a incerteza. É ela que está na base do mau funcionamento das transações econômicas, gerando situações de imperfeição de informação entre os agentes, impedindo-os de atingir soluções ótimas, a partir de suas decisões. Derivada do conceito de incerteza, surge a noção de custos de transação. A dificuldade de conhecer o objeto da transação – quer dizer, a qualidade do produto antes do seu recebimento pelo comprador – e a incerteza sobre a propriedade do bem a ser trocado geram custos elevados para os agentes; respectivamente, custos de *measurement* e custos de *enforcement*. As instituições permitem reduzir as incertezas e os custos de transação, pois substituem os inúmeros contratos que teriam que ser celebrados para suprir a falta de informação, tornando impossível o funcionamento do mercado. São elas que oferecem os estímulos para o surgimento das organizações produtoras de bens e serviços, materiais e simbólicos. É a interação entre instituições, organizações e recursos econômicos que define os custos de transação e os custos de transformação da matriz institucional, responsável pelo desempenho econômico da sociedade (GALA, 2003).

<sup>2</sup> O projeto que permitiu a elaboração do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe foi realizado pelas secretarias estaduais de Cultura dos estados do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco e do Piauí – sob a liderança da Secult-CE – e mereceu o apoio técnico da Universidade Regional do Cariri (Urca), além do suporte institucional e material dos ministérios da Cultura e da Integração Nacional, do Banco do Nordeste do Brasil, do Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Sebrae) e do Serviço Social do Comércio (Sesc).

Assim, quanto mais frágeis forem as instituições de uma sociedade, maior será a incerteza e mais precário o funcionamento do mercado. Essas deficiências afastam os investidores, pois elevam os custos de transação e aumentam o risco dos negócios. Sem um quadro institucional sólido, não há mercado forte nem expectativa de crescimento. De acordo com esse ponto de vista, para promover o desenvolvimento é preciso implantar ou reforçar instituições modernas e eficientes – ordenamento jurídico consistente e duradouro, regulação moderada das práticas nocivas ao mercado, estruturas de fiscalização operativas e Judiciário independente, entre outras. A criação e a manutenção dessas instituições dependem da existência de um sistema político estável.

Essa concepção de desenvolvimento revela que o crescimento econômico está associado à modernização do arcabouço institucional que, por sua vez, depende do fortalecimento das instituições políticas. É controversa a existência de correlação estreita entre crescimento econômico e democracia (SANTOS, 2007).

Com relação aos tipos de instituições que mais favorecem o desenvolvimento, pelo menos, duas correntes principais se contrapõem. De um lado, os adeptos do neoinstitucionalismo, como Mitchell e Simmons (2004), North, (1990) e Olson (1999), que colocam em primeiro plano o papel do Estado na defesa da propriedade, dos contratos e do mercado e no estabelecimento de regras que reduzam os custos de transação. De outro, os partidários do desenvolvimento deliberativo, como Evans (2003) e Sen (1999), que defendem o fortalecimento das estruturas de deliberação coletiva, a participação cidadã e o controle social como estratégicos para reforçar o protagonismo dos atores sociais e o compromisso com os projetos de transformação. Entre uns e outros, há uma posição intermediária que se ocupa mais do escopo e da intensidade das funções do Estado, sem descuidar das instituições formais nem do peso do capital social Fukuyama (2004).

No caso de Evans, a afirmação do modelo deliberativo se segue a uma crítica contundente (e consistente) ao que chama de monocultura institucional, ou seja, à crença na superioridade de um determinado modelo de instituições e à tendência de se querer impor o uso de um aparato institucional vigente nas economias centrais a todos os países do mundo. Essa vertente do neoinstitucionalismo passa ao largo do reconhecimento das especificidades culturais que presidem a dinâmica de adaptação das instituições a contextos sociais diversos. As instituições importam, mas a cultura nem tanto...

---

## Cultura e desenvolvimento

O fracasso de muitas tentativas de desenhar e implantar instituições novas em países periféricos tem levado economistas e sociólogos a considerar o contexto sociocultural em que essas instituições são implementadas. Percebe-se que elas funcionam de forma diversa em diferentes ambientes culturais. Em suma, a cultura importa...

Por isso, a dimensão cultural do desenvolvimento passou a ser compreendida e valorizada. Generalizou-se a consciência de que qualquer transformação das condições de vida de uma comunidade depende do reconhecimento, da aceitação e da valorização dos traços que lhe conferem identidade, sentido de pertença e autoestima. Assim, a discussão sobre as relações entre cultura e desenvolvimento voltou à ordem do dia, pois desde meados dos anos 1990, antropólogos, sociólogos e economistas voltaram a se perguntar:

- Até que ponto os fatores culturais determinam o desenvolvimento econômico e político?
- Se o fazem, como remover ou mudar os obstáculos ao desenvolvimento e favorecer o progresso?
- Ou, em sentido inverso, como a cultura local pode ser uma alavanca para o desenvolvimento?

É verdade que esse tema já havia sido muito discutido nos anos 1940 e 1950, primeiro, pelos antropólogos; depois, pelos chamados teóricos da modernização. Neste caso, sobretudo, entre os economistas e os sociólogos, prevalecia a ideia, ainda mais antiga, de que a cultura (dos países subdesenvolvidos) era um sério obstáculo ao desenvolvimento.

De fato, durante boa parte dos séculos XIX e XX, e mesmo muito recentemente, os tenentes do progresso, os teóricos da modernização e os novos conservadores, reivindicaram a existência de obstáculos culturais ao crescimento econômico, sugerindo que o atraso de alguns países decorre de determinadas características

psicossociais das populações periféricas. Era uma questão de atavismo. Para superá-lo, cumpria aos modernizadores buscar transferir, ainda que “a descargas de canhão e golpes de baioneta” (CUNHA, 2002), as instituições e valores da modernidade e da cultura ocidental, de sorte que os povos atrasados pudessem seguir a trajetória de crescimento dos países desenvolvidos.

Essa visão, embora bastante criticada, ainda persiste. Recentemente, numa coletânea sobre o tema, Huntington comparava as trajetórias de Gana e da Coreia do Sul nos últimos 40 anos, mostrando a semelhança dos indicadores econômicos e sociais dos dois países no início do período e o enorme fosso que os separa hoje (HARRISON; HUNTINGTON, 2002). Segundo seu ponto de vista, o que explica essa disparidade é a cultura, e a cultura é entendida, sobretudo, como instituições, normas e valores, num sentido próximo ao que hoje se denomina capital social (KLIKSBERG, 1999).

O raciocínio de Huntington é circular, a-histórico e etnocêntrico. A constatação (da diversidade cultural) se converte em causa da disparidade econômica. A explicação é *post hoc* – se os países crescem, a cultura é uma alavanca do desenvolvimento; se os países empobrecem (ou permanecem pobres), a cultura é um obstáculo ao desenvolvimento.

Ela também não dá conta das mudanças sociais. Por exemplo, o que houve com a cultura coreana, que manteve sua economia estagnada por séculos e séculos, para, de repente, fazê-la entrar no surto de crescimento acelerado do último quartel do século XX? Será que foi mesmo a cultura? O que dizer da China que agora segue essa mesma trajetória? E da Argentina, de cultura europeia, como se diz, que já foi a sétima economia do mundo e hoje luta para se reencontrar com o crescimento sustentável? E da velha Rússia?

Não obstante essas críticas, as questões permanecem. Quaisquer que sejam os *a priori* teóricos e axiológicos que condicionem as análises e conclusões dos estudiosos, existem as culturas, existem as desigualdades econômicas e existem as mudanças sociais.

Este artigo aceita a premissa de que a cultura é um fator primordial no processo de desenvolvimento local e regional sustentável. A **cultura** aqui é entendida em sentido amplo, contemplando

*toda herança não biológica que faz a diferença entre os povos; vale dizer, os diversos processos de designação e simbolização (linguagens), as inúmeras maneiras de lidar com a morte, o desconhecido e o imaginado (religiões e artes), as formas singulares de se relacionar com a natureza (tecnologias), as maneiras particulares de regular as relações sociais (instituições), inclusive, a produção e distribuição de bens (economia) e as diferenciadas formas de sociabilidade gratuita (festas, jogos e brincadeiras). (LUSTOSA DA COSTA, 2006a)*

É matriz, em constante transformação, dos sentimentos e das maneiras de perceber e se apropriar do mundo que caracterizam as comunidades em um dado momento. Essa maneira abrangente de compreendê-la permite atentar para o fato de que não existem práticas que não estejam calcadas em representações através das quais os indivíduos constroem o sentido de suas existências. Instituições, práticas e representações configuram a reprodução e a mudança social.

Percebida dessa maneira, a cultura contribui para:

- revalorizar práticas sociais e manifestações culturais – música, folguedos e festas populares, arte, artesanato e religiosidade – que são considerados elementos constituintes da identidade e fatores de agregação social e de aumento da autoestima da população;
- favorecer a acumulação do capital social, fortalecendo os vínculos locais e regionais, a confiança mútua e o fomento de formas associativas de participação social no processo de desenvolvimento regional;
- favorecer o protagonismo das lideranças comunitárias e o comprometimento das pessoas com projetos de desenvolvimento local e regional; e

- levar ao reconhecimento de que as práticas, bens e produtos culturais constituem, eles mesmos, atrativos para projetos específicos de desenvolvimento regional e oportunidades de geração de renda e emprego na indústria criativa.

## Desenvolvimento sustentável

Há mais de 100 definições de desenvolvimento sustentável repertoriadas pela literatura especializada, a maioria enfatizando a dimensão ambiental que lhe deu origem (ANDRADE, 2000). Uma das mais consistentes ainda é a da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente das Nações Unidas (1987). Segundo relatório da Comissão Brundland, que consagrou o uso dessa expressão, o desenvolvimento sustentável é

*“um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (IBGE, 2002).*

Sachs (1995) lembra que o desenvolvimento sustentável deve estar ancorado em três princípios fundamentais: a prudência ecológica, a eficiência econômica e a justiça social.

Por outro lado, como se disse na introdução, o desenvolvimento como liberdade, na feliz expressão de Sen (2000), também designa um modelo sustentável, pois promove “o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas”; quer dizer, busca oferecer mais liberdade individual para uma melhor qualidade de vida. Liberdade com sentido positivo, que vai muito além da ausência de restrições. É a possibilidade física, material e intelectual de ir e vir, sonhar, imaginar, fazer, deixar de fazer e viver. É a conquista de capacidades, qualificações e prerrogativas para o movimento, a troca, o prazer e a valorização simbólica da existência. Como a liberdade, é um recurso moral (HIRSCHMAN, 1973), cujo estoque cresce à medida que é mais consumido.

No conceito de desenvolvimento sustentável, combinam-se crescimento econômico, qualidade de vida, proteção ao meio-ambiente, equidade na distribuição da renda, democracia, participação cidadã e valorização da cultura. O desenvolvimento é sustentável porque não se esgota numa arrancada de crescimento, à custa do esgotamento do estoque de recursos naturais. Ele não compromete o desenvolvimento futuro. Assim, o desenvolvimento sustentável contempla a promoção humana nos aspectos:

- político: deliberação coletiva, participação cidadã e controle social;
- social: equidade e qualidade de vida;
- econômico: eficiência, crescimento e distribuição do produto;
- ambiental: proteção da natureza e uso racional dos recursos naturais; e
- cultural: valorização da identidade e promoção da autoestima.

No contexto do desenvolvimento sustentável, a dimensão ecológica ganha relevância não só pelas razões expostas na seção precedente, mas também porque as oportunidades de geração de renda que oferece se dão no domínio da chamada indústria criativa ou da economia criativa, espaços de criação e produção que se valem da inventividade e do talento individual para gerar direitos de propriedade. Inclui vasta gama de bens materiais e simbólicos, desde os objetos da criação artística *stricto sensu* até os produtos da arquitetura e do design, do audiovisual, do *software* e do *web design*, da moda, da culinária, shows, eventos e uma variada gama de atividades relacionadas ao lazer. Todas essas atividades têm reduzido impacto ambiental e são intensivas em mão-de-obra.

O desenvolvimento é sustentável ou não é verdadeiro desenvolvimento. Do ponto de vista espacial, essa nova concepção toma como referência um novo paradigma que entende o desenvolvimento nacional como um processo de coordenação e sinergia entre vários processos de desenvolvimento local e regional. Essa mudança de paradigma resulta da combinação de uma série de fatores, dentre os quais merecem ser ressaltados:

- as novas formas de produzir e comercializar bens e serviços, graças à revolução dos transportes e da telemática, o que possibilitou substituir o sistema produtivo baseado em grandes plantas industriais e cadeias produtivas verticalizadas situadas em um espaço nacional por organizações operando em rede, localizadas em diferentes países e formando cadeias produtivas e comerciais globalizadas;
- a homogeneização de padrões culturais e de consumo, em escala global, o que, de um lado, reforça o consumo de um conjunto de bens e serviços e, de outro, cria uma preocupação cada vez maior com a afirmação de identidades culturais, como forma de resistência a esse crescente homogeneização, incentivando o pluralismo e o direito à diferença;
- a compreensão de que a melhoria da qualidade de vida não se traduz apenas no crescimento da oferta de bens materiais, mas na ampliação das oportunidades de realização pessoal e coletiva, na redução das desigualdades sociais e no respeito ao meio ambiente; e
- a convicção de que o desenvolvimento é um tema que diz respeito a toda a comunidade, não apenas a um grupo seleto de técnicos e dirigentes situados nos escalões mais altos de governo, e de que só haverá desenvolvimento sustentável e capaz de integrar crescimento econômico com bem-estar individual e social se houver a democratização das decisões e políticas (BOISIER, 1999).

Todos esses fatores acabaram por produzir uma concepção de desenvolvimento que realça o papel decisivo das cidades e regiões, pois é nelas que vive a maior parte da população mundial e será em seu entorno que as pessoas e coletividades poderão concretizar seus anseios de melhores condições de habitar e viver. As cidades e regiões transformaram-se em atores estratégicos e passaram a competir por investimentos e por participação no mercado global. A noção de desenvolvimento regional sustentável implica que as regiões possam ser tomadas como espaços integrados a estados, macrorregiões, países e ao próprio mundo globalizado, interagindo dinamicamente com todos esses ambientes e mercados (BOISIER, 1996).

Assim, para enfrentar com alguma chance de êxito a competição internacional, países de maior extensão territorial têm a necessidade de adotar uma nova estratégia de desenvolvimento que considere as regiões como se fossem nações soberanas ou, mesmo, empresas transnacionais.

### A bacia cultural do Araripe

Apoiados nessas concepções de desenvolvimento sustentável e cientes da importância da dimensão cultural no processo de transformação estrutural, os governos dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, além de diversos organismos do governo federal do Brasil, comprometeram-se com a ideia de que valorização das culturas regionais contribui para o desenvolvimento econômico e social. Valorizar a cultura regional significa desenvolver ações culturais identificadas com as vocações e potencialidades regionais, o que requer a criação de instâncias de compartilhamento de ideias, de formulação de planos, execução e monitoramento de ações.

Considerado de diferentes pontos de vista, o Cariri, a Chapada do Araripe e o alto sertão paraibano constituem uma região geográfica bem definida, com características geográficas comuns, identidade cultural própria, sentido de pertença e vocações econômicas complementares. Trata-se de um espaço interestadual de relativa homogeneidade de solo e de clima, com solos profundos e bem drenados, relativamente férteis, apropriados a diferentes culturas agrícolas, segundo os microclimas que se situam na suave transição entre os vales úmidos e o semiárido. A região, localizada no epicentro do Nordeste, engloba 85 de quatro estados,<sup>3</sup> numa área de 59.432 km<sup>2</sup>, onde vivem aproximadamente 1.662 mil habitantes.

Indiscutível polo comercial, alimentado pela diversidade da produção regional, pela intensidade das trocas internas e pela equidistância entre as principais capitais do Nordeste e as grandes romarias, a região se industrializa rapidamente. Além disso, ainda apresenta potencial significativo na extração mineral (calcário e gesso), na agricultura (mandioca, cana-de-açúcar e culturas de subsistência) e na pecuária (sobretudo, na apicultura e na caprinocultura). Da mesma forma, é enorme seu potencial turístico – alicerçado na qualidade do

<sup>3</sup> São 31 municípios do Ceará, 15 da Paraíba, 12 de Pernambuco e 27 do Piauí.



clima, no artesanato, na religiosidade, na culinária e nas festas e folguedos populares –, praticamente inexplorado.

Do ponto de vista institucional, para diversos organismos federais, grande parte dessa área – o território da bacia sedimentar do Araripe – constitui um espaço de intervenção diferenciado, de caráter supraestadual, podendo se apresentar como mesorregião (Ministério da Integração Nacional), área de proteção ambiental (Ministério do Meio Ambiente), zona de programação comum e/ou complementar (Sebrae) ou polo de desenvolvimento integrado (Banco do Nordeste).

Há ali uma belíssima paisagem natural, um singular acervo paleontológico (que se mostra à flor da terra), os registros de civilizações passadas e o diversificado patrimônio material e imaterial. São numerosas e variadas manifestações culturais, a começar pela força da religiosidade, pela quantidade de folguedos e festas populares (os reisados, a festa dos caretas, a festa do Pau da Bandeira de Santo Antonio, a Missa do Vaqueiro), pela beleza e multiplicidade do artesanato e pelas delícias da culinária regional. Além do Memorial do Padre Cícero, do Museu Paleontológico de Santana do Acaraú, dos centros culturais do Banco do Nordeste (em Crato e Souza) e da Fundação Caatinga, a região conta com a Universidade Regional do Cariri e com *campi* avançados das universidades federais do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco e do Piauí. Toda região é cruzada pelas romarias que se dirigem a Juazeiro do Norte, alimentando seu comércio, estimulando suas pousadas e fortalecendo a rede de cidades da região.

*A bacia cultural se alimenta das inúmeras fontes criativas que formam os mananciais de bens simbólicos que, um a um, vão desaguando no grande eixo que constitui a identidade da bacia. A bacia cultural é cortada por uma artéria aberta que deixa fluir a seiva da cultura regional para alimentar o grande rio da nossa diversidade criativa e o oceano das culturas do mundo. O fluxo que se esvai é inesgotável e seminal; é como um recurso moral, cujo estoque se expande à medida que é mais consumido. (LUSTOSA DA COSTA, 2006a)*

A noção de bacia inclui, obrigatoriamente, elementos de natureza tanto geográfico-ambiental, quanto socioeconômica, já que cultura, sociedade e meio ambiente são componentes da realidade absolutamente inseparáveis. Daí porque na definição de uma bacia cultural podem estar presentes elementos relacionados a processos migratórios, trocas de produtos e serviços, relações ambientais e ecológicas, além de um conjunto de características outras, que dão respaldo a um possível sentimento de pertença e identidade dentro da diversidade regional.

Assim, bacia cultural pode ser definida como

*um território que se configura em torno de um mesmo fluxo cultural, nutrido por fontes culturais diversas, que se fundem e se desdobram numa rede relacional de influências e confluências, para formar, em sua diferença e a partir de um imaginário compartilhado, um espaço original (BARROSO, 2006).*

No caso do Araripe, a bacia cultural coincide pontualmente com a bacia sedimentar, formação geológica que, em grande parte, condiciona a geografia da região e influencia sua formação socioeconômica.

---

## Planejamento e desenvolvimento regional

O processo de planejamento de ações governamentais e não-governamentais no domínio em que se encontram cultura e desenvolvimento regional sempre colocará aos agentes envolvidos o desafio de estabelecer um plano de desenvolvimento fundado na cultura regional ou de formular um plano de cultura orientado para o desenvolvimento regional.

Se se toma como válidos os pressupostos que definem bacia cultural – vale dizer, a centralidade da cultura no processo de desenvolvimento –, esse desafio é apenas parcialmente dilemático. Pois um plano de desenvolvimento regional não pode negligenciar a cultura, nem um plano de ação cultural pode deixar de ter como foco o desenvolvimento regional. Num e noutro caso, determinadas etapas devem ser cumpridas,

empreendidas, para que se possa pôr em execução, com alguma chance de êxito, um projeto de desenvolvimento calçado no novo paradigma de desenvolvimento. Nesse sentido, faz-se indispensável revolucionar a forma de planejar e gerenciar a ação cultural e o crescimento econômico sustentável. Essa revolução implica considerar regiões (ou bacias) e, mesmo, algumas cidades, como se fossem países soberanos e também empresas.

Com efeito, no mundo globalizado, as cidades e regiões mais bem-sucedidas serão aquelas que tiverem uma visão de futuro compartilhada por todos os seus habitantes; no que diz respeito à exploração de suas potencialidades, as que forem aptas a descobrir sua real vocação, avaliando seus pontos fortes e vulnerabilidades. Além disso, deverão ser capazes não apenas de traçar estratégias bem definidas para aproveitarem esse potencial, mas também de inserir-se nos mercados regionais, nacionais e mundial.

Todas essas definições dependem de um conhecimento aprofundado da realidade regional. Assim, o primeiro e indispensável passo na formulação de uma estratégia competitiva é a coleta e a análise de informações sobre o contexto regional – no que concerne a demografia, economia, cultura, sociedade e meio ambiente –, transformando essas informações em conhecimentos que possibilitem uma visão de futuro e, por conseguinte, subsidiem a formulação de estratégias necessárias à concretização de projetos. O mapeamento cultural, a identificação dos arranjos produtivos locais de cultura e o calendário de eventos da região são, portanto, elementos fundamentais numa descrição consistente da bacia cultural.

O planejamento regional se caracteriza pela sua base territorial, que pode ser definida a partir de bacias hidrográficas, características do solo e do clima, vocações regionais, integração econômica e identidades culturais. Por isso, a etapa seguinte consiste em formular um ordenamento territorial da bacia cultural – consistente com a matriz identitária, a geografia física, as potencialidades e complementaridades econômicas, as tradições administrativas, a contiguidade territorial e as estratégias delineadas –, que facilite a utilização mais racional dos recursos existentes. Isso precisa ser feito sem que se esqueça das vantagens comparativas já acumuladas por algumas cidades, que, ao longo da história, passaram a constituir centros ou polos regionais, em torno dos quais outras cidades e regiões se entrelaçam. Esses conjuntos formam redes de cidades, nas quais diferenças e complementaridades contribuem para criar cadeias produtivas dotadas de elevado grau de dinamismo e sustentabilidade. A compreensão do espaço da bacia como uma rede hierarquizada de cidades é fundamental para o estabelecimento dos roteiros turísticos, do calendário comum de eventos culturais e das estruturas de distribuição de produtos artesanais.

Por outro lado, o planejamento da bacia cultural não pode deixar de levar em conta os aspectos institucionais da regionalização, vale dizer, a divisão territorial em estados e municípios, as micro e mesorregiões, as bacias hidrográficas reconhecidas e as diferentes regiões administrativas estabelecidas pelos diversos órgãos públicos atuantes na região. A superposição dessas institucionalidades espaciais permite estabelecer uma matriz de regionalização capaz de compatibilizar o planejamento e as ações de todas as instâncias.

Os conhecimentos adquiridos sobre o funcionamento dessas estruturas devem permitir que se empreenda um esforço sistemático para prever ou estimular a formação de novas redes, bem como conceber estratégias de desenvolvimento local que possibilitem a articulação e favoreçam a cooperação entre agentes locais. Desse modo, haveria maior sinergia entre esses arranjos sociais e organizacionais, desencadeando-se uma espiral virtuosa de desenvolvimento que abarque a totalidade dos municípios e regiões.

Em todas as fases descritas é imperativo promover e garantir o envolvimento das comunidades beneficiárias, o que significa dizer que governantes, lideranças políticas e empresariais e organizações comunitárias precisam participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos planos e estratégias de construção do futuro de suas cidades e regiões.

Considerando todos esses aspectos, planejar a ação cultural para o desenvolvimento local e regional deve ser entendido como atividade governamental contínua, sistemática e permanente, modelada de forma a tornar a concepção e gestão dos planos estratégicos processos participativos e ascendentes, regionalizados, descentralizados e integrados.

## O processo de planejamento<sup>4</sup>

Considerando os diversos aspectos que envolvem as relações entre cultura e desenvolvimento, afigura-se que o planejamento e a ação integrados entre Estado – em seus diferentes níveis de governo –, iniciativa privada e organizações comunitárias pode ser uma poderosa alavanca para o desenvolvimento regional. Entretanto, a ação governamental na região do Araripe, como de resto em outras regiões do país, carece de maior integração em todos os níveis – entre as esferas de governo, dentro das esferas de governo e entre o governo e a sociedade.

Dadas essas premissas e constatações, parece óbvio que essa região merece uma ação conjunta dos governos dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí e do próprio governo federal, no sentido de serem exploradas as potencialidades regionais, sobretudo, no campo da cultura.

Foi essa conjunção de fatores que suscitou entre os secretários de Cultura desses quatro estados brasileiros a ideia de realizar o **I Encontro das Culturas do Cariri e Araripe para o Desenvolvimento Regional** e elaborar um plano de ação cultural para o desenvolvimento regional. Tratava-se de uma primeira oportunidade de aprofundar o conhecimento sobre a região como um todo e as particularidades das sub-regiões de cada estado, de discutir a sua vocação cultural e as potencialidades de geração de renda nas artes, no artesanato, no turismo e nas manifestações culturais, em geral, lançando as bases do planejamento e da ação conjuntas. Há muito tempo, essa região vinha exigindo ações concertadas dos diversos níveis de governo, e esse encontro representou uma resposta a tal exigência.

A elaboração do plano seguiu uma metodologia de trabalho em etapas, eminentemente participativa. Tal metodologia associava levantamento e sistematização de dados ao recurso a conceitos e a instrumentos de planejamento estratégico e desenho de projetos, a técnicas de moderação de grupos e a uma visualização compreensiva e simultânea. Em cerca de oito meses, foram realizadas as seguintes atividades:

- **etapa 1 – sistematização de dados socioeconômicos e culturais:** em nível regional, a partir de levantamentos em bases de dados oficiais, apresentando e caracterizando as vocações econômicas e potencialidades de investimento e geração de renda nas áreas de cultura, artesanato e turismo;
- **etapa 2 – oficinas preparatórias nos quatro estados envolvidos:** realizadas em paralelo, para identificação de problemas e objetivos estratégicos de cada sub-região, oferecendo aos participantes informação (sobre o projeto) e elementos para sensibilização e mobilização;
- **etapa 3 – definição da estratégia global de ação cultural para o desenvolvimento da mesorregião do Cariri, Araripe e Alto Sertão:** a partir do mapeamento de suas vocações econômicas específicas, de suas complementaridades, dos cenários que se lhes descortinam, de suas bases logísticas e da inserção de seus bens e serviços culturais nos mercados regional, nacional e mundial;
- **etapa 4 – realização do I Encontro das Culturas do Cariri, Araripe e Alto Sertão para o Desenvolvimento Regional:** com o propósito de afirmar politicamente a identidade regional, favorecer o conhecimento mútuo entre os agentes culturais e estimular a integração de ações;
- **etapa 5 – realização da Oficina de Planejamento Estratégico:** destinada a consolidar os achados das oficinas preparatórias, reconhecer os problemas (ver Diagrama I, consolidados) e validar os objetivos (ver Diagrama II, consolidados), além de estabelecer o diretório de programas estruturantes que constituem a espinha dorsal do plano;
- **etapa 6 – elaboração do Plano Estratégico de Ação Cultural para o Desenvolvimento Regional do Cariri, Araripe e Alto Sertão; mais tarde, Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe** (LUSTOSA DA COSTA, 2006b): além dos objetivos, ações, estratégias e programas, o plano deve oferecer elementos para mapear as cadeias produtivas da cultura – subsídios para o mapeamento e elaborar o calendário de eventos regionais.

<sup>4</sup> As partes que se seguem reproduzem algumas das sugestões, propostas e recomendações do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe para o Desenvolvimento Regional (LUSTOSA DA COSTA, 2006b).

Obedecendo a essa metodologia, o plano ficou estruturado em cinco partes, a saber:

- panorama socioeconômico da Bacia Cultural do Araripe;
- subsídios para o mapeamento cultural da Bacia Cultural do Araripe;
- concepção estratégica para a ação cultural concertada;
- programas estruturantes; e
- modelo de gestão.

---

### Concepção estratégica para a ação concertada

Pensar as relações entre cultura e desenvolvimento e tomar essa reflexão como ponto de partida para definir uma estratégia de intervenção coordenada entre agentes públicos, privados e comunitários constitui um desafio dos mais complexos e instigantes.

Em primeiro lugar, a própria natureza da intervenção ainda é objeto de um dilema importante. Trata-se de propor uma estratégia de desenvolvimento que tome a cultura regional como referência ou de definir um conjunto de ações culturais orientadas para o desenvolvimento regional?

Em segundo lugar, qualquer que seja a opção tomada, há sempre um risco significativo de instrumentalizar a cultura. Isso pode acontecer de duas maneiras. De um lado, a cultura pode ser vista como um obstáculo à mudança social. Nesse sentido, o desenvolvimento constitui um processo de mudança de mentalidades e deve ser alcançado através de estratégias de modernização; vale dizer, da adoção de valores “superiores” de “culturas mais virtuosas”. De outro, a cultura, vista como um bem econômico, pode ser colocada a serviço do mercado, no sentido de se ajustar as suas demandas, encontrar novos consumidores e gerar ocupações úteis (LUSTOSA DA COSTA, 2006a).

Essa estratégia define as formas particulares com que o Plano de Ação Cultural da Bacia do Araripe para o Desenvolvimento Regional (LUSTOSA DA COSTA, 2006b) lida com esses desafios. Ela toma como referência experiências de desenvolvimento local e regional, de caráter endógeno, em que os habitantes da região são seus principais protagonistas e onde se criaram novas oportunidades de renda e emprego pela potencialização dos produtos da economia local.

A estratégia se coloca num meio termo entre os paradigmas do desenvolvimento com foco na cultura e da ação cultural como estratégia de desenvolvimento. Trata-se de tentar integrar todos os mecanismos de intervenção governamental ou não-governamental e colocá-los dentro da perspectiva da cultura regional, definindo um conjunto de objetivos e linhas de ação cultural orientadas para o desenvolvimento regional.

Por último, a estratégia considera que os bens e manifestações culturais se realizam numa sociedade de mercado e que, portanto, estão sujeitos aos postulados da lei da oferta e da procura. No entanto, considera também que haverá produção cultural ainda que não haja mercado e que, muitas vezes, o diferencial de mercado dos bens culturais é justamente sua indiferença ao mercado.

Dados esses pressupostos, o primeiro passo indispensável no estabelecimento de uma estratégia competitiva é a coleta e análise de informações sobre o contexto local, no que tange à demografia, à economia, à cultura, à sociedade e ao meio ambiente. Esses dados sobre a realidade local devem ser transformados em conhecimento sobre as vocações e potencialidades regionais para que possam subsidiar a formulação de uma visão de futuro e a escolha das ações necessárias realizar esse futuro.

A composição desse quadro sociocultural torna evidente a necessidade de se considerar os elementos históricos e culturais que caracterizam o território como aspectos relevantes para o processo de formulação e implementação de planos de desenvolvimento regional. Nesse sentido, uma atenção especial deve ser dada à discussão sobre a **cultura** e a **identidade regional**.

De fato, valer-se da dimensão cultural como fator de desenvolvimento regional abre perspectivas bastante promissoras. Ao se utilizar a identidade cultural da Bacia do Araripe – história compartilhada, sentido de pertença, práticas sociais comuns – como ponto de partida para o planejamento do desenvolvimento regional, o planejamento estratégico pode ter forte sentido aglutinador, conforme já demonstrado nas seções precedentes. Assim, cabe aos atores sociais comprometidos com a transformação da realidade regional pensar as relações entre **cultura** e **desenvolvimento** como o primeiro passo para a formulação de estratégias de desenvolvimento viáveis, efetivas e legítimas.

Outro passo que se deve dar, concomitantemente, é envolver todos os interessados e beneficiários no processo de concepção do plano estratégico de desenvolvimento. Governos, organizações empresariais e da sociedade civil e lideranças políticas e comunitárias precisam ser envolvidos em um trabalho conjunto de construção do futuro da região.

Ao seguir esses passos, o processo de elaboração desse plano de ação (LUSTOSA DA COSTA, 2006b) permitiu definir os seguintes elementos da estratégia:

- **AFIRMAÇÃO DA IDENTIDADE NA DIVERSIDADE**, como forma de recuperação da autoestima, mobilização e intercâmbio;
- **SABER, CONHECIMENTO E INVENTIVIDADE**, valorizando todas as formas de expressão e diferenciação do engenho humano;
- **CIRCULAÇÃO de manifestações e bens culturais**, como forma de exposição, conhecimento mútuo e ampliação do mercado;
- **INCLUSÃO SOCIAL**, pela geração de oportunidades de trabalho e renda, melhoria da qualidade de vida e valorização simbólica da existência; e
- **SUSTENTABILIDADE** dos processos e dos resultados, garantindo rentabilidade, mobilização (capital social) e institucionalidade.

A participação dos diversos grupos interessados em oficinas de planejamento também criou a oportunidade para que os protagonistas desse processo definissem o propósito mobilizador dessa experiência – e do próprio plano –, a visão do futuro que desejam para a região e os grandes objetivos da intervenção.

Assim, o plano tem como propósito mobilizador *potencializar a autoestima da população da região, através da afirmação da sua identidade e da agregação de valor a seus bens e produtos culturais, contribuindo para aumentar a renda e melhorar suas condições de vida.*

Já a visão de futuro da região é a de uma *comunidade cultural reconhecida por sua identidade e seus valores, respeitada em sua dignidade, satisfeita em suas necessidades materiais, desenvolvida social e economicamente, destacada e forte em suas potencialidades políticas.*

Finalmente, o Plano, a partir dos objetivos definidos nas oficinas (ver Diagrama II), indica os seguintes programas estruturantes para ação da cultura em favor do desenvolvimento regional:

As oficinas preparatórias criaram a oportunidade para que os atores pudessem identificar e analisar um quadro geral de problemas (diagrama 1) relacionados com a cultura da região. A análise e a discussão desse quadro de problemas ensejaram a formulação de uma árvore de objetivos (diagrama 2). A sistematização desses objetivos pode ser assim resumida:

Objetivo geral:

- Promover e valorizar a cultura regional da Bacia do Araripe.

Objetivos específicos:

- favorecer a formação cultural, inclusive, a competência para a leitura e para a mídia, de sorte a oferecer à população elementos para a assimilação crítica da produção cultural alienígena;

- preservar a cultura regional, resgatando sua memória coletiva e promovendo suas manifestações;
- elevar a autoestima da população regional, através do reconhecimento e valorização da sua cultura;
- criar condições para a valorização e o aproveitamento dos talentos da região; e
- estimular o empreendedorismo.

Linhas de ação:

- dotar a região de infraestrutura adequada e suficiente para a produção cultural;
- gerar oportunidades de inserção e difusão da cultura regional;
- realizar programação intensiva de circulação, intercâmbio e difusão de bens e manifestações culturais;
- capacitar os artistas, profissionais e interessados no fazer artístico e na produção cultural; e
- promover a integração entre ações culturais e educativas, favorecendo a formação cultural da população desde a infância e a juventude.

A partir desses objetivos, foram definidos os seguintes programas de ação:

- a) Programa de Infra-estrutura Cultural;
- b) Programa de Fomento à Ação Cultural;
- c) Programa de Memória e Patrimônio;
- d) Programa de Capacitação;
- e) Programa de Educação para a Cultura;
- f) Programa de Circulação, Intercâmbio e Difusão;
- g) Programa de Apoio à Gestão Cultural.

Cada um desses programas tem seus objetivos, linhas de ações, organismos executores e custos devidamente especificados no plano.

---

### A construção da governança

O modelo burocrático, ainda prevalente no funcionamento da administração pública, com seu foco na especialização funcional e no formalismo dos controles, não é mais capaz de articular a ação governamental num ambiente de mudanças aceleradas e descontínuas. Seu rigoroso formalismo, sua impessoalidade cega ante o foco das políticas públicas e a singularidade do caso individual, bem como sua baixa tolerância a elevados níveis de incerteza, reduziram muito sua capacidade de oferecer respostas tempestivas e adequadas aos interesses diversificados da cidadania republicana do século XXI. Seu poder analítico e normativo é hoje claramente insuficiente para planejar, agenciar, operacionalizar e avaliar os esforços coletivos em favor do bem comum (LUSTOSA DA COSTA, 2001).

Os processos de ampliação das formas de democracia e participação vigentes nas sociedades abertas ensejam o aparecimento de uma pluralidade de atores engajados na formulação de conteúdos, estratégias e práticas de políticas públicas, tornando mais complexos seus processos de formação, para além da lógica sequencial planejamento-execução-avaliação. Diferentes arranjos institucionais engendram cooperação intergovernamental, parcerias público-privadas, mobilização de organizações não-governamentais e controle social difuso.

Por outro lado, a complexidade dos problemas que suscitam a intervenção governamental impede que estes possam ser resolvidos a partir de uma lógica setorial ou mesmo numa única esfera de governo. De fato, a

natureza integrada dos problemas, as grandes dimensões territoriais das áreas objeto de intervenção, as diversidades (e desigualdades inter-regionais), as especificidades das clientelas, a heterogeneidade dos grupos interessados e a ineficácia da ação isolada requerem a interveniência de grande número de atores, cada um com seus objetivos específicos e com suas particularidades de organização e funcionamento. O adequado funcionamento dessa rede de atores só é possível quando se adota os princípios da gestão integrada; vale dizer, quando se consegue superar o campo da especialização ou da compartimentalização específica de um único organismo, adotando-se modelos, instrumentos e métodos que se situam nos domínios da interdisciplinaridade e da ação interinstitucional (CAVALCANTI, 1991).

Por isso mesmo, as políticas públicas não são formuladas – muito menos, implementadas e avaliadas – no contexto de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece.

O conceito de gestão pública integrada, ao dar conta das interações entre formulação e implementação de políticas públicas e das relações intersetoriais, interinstitucionais e interorganizacionais que prevalecem nesses processos, sugere um novo caminho para o tratamento dos problemas complexos enfrentados pelos atuais gestores públicos – a formação de redes interinstitucionais e a criação dos correspondentes mecanismos de coordenação (CAVALCANTI, 1991).

O desafio da implementação de redes integradas de gestão pública reside exatamente na concepção e na implementação de mecanismos adequados de coordenação, sem a existência dos quais as redes – estruturas dinâmicas de gestão – podem se desintegrar. De fato, para superar os problemas de integração e alcançar uma modelagem que corresponda à situação definida como rede, é preciso assegurar a integração inter e intraorganizacional e promover a articulação dos atores e a integração das ações.

A operacionalização da governança democrática combina a ação interorganizacional – reconhecida como um componente integral da implementação de várias políticas – com um conjunto amplo de relações, fora da área governamental. Essas relações podem ser estabelecidas não apenas entre órgãos dos três níveis governamentais, mas também entre organizações públicas e empresas privadas, ONGs, associações comunitárias etc. A realidade administrativa não pode considerar os atores envolvidos numa política pública apenas individualmente ou sequencialmente, mas como um conjunto conectado e interdependente, articulado por meio de redes.

A implementação de um plano de ação cultural orientado para o desenvolvimento de uma região que abrange diferentes espaços estaduais e a ação concertada de atores sociais e agentes públicos situados em diversos níveis institucionais requer o funcionamento de um modelo de gestão capaz de promover a articulação institucional indispensável à cooperação mútua, à coordenação de decisões, à integração de ações e à racionalização do uso de recursos.

Um modelo de gestão nada mais é do que uma maneira particular de planejar, organizar, dirigir, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades de uma determinada organização, programa ou rede de relações interinstitucionais. Ele se expressa na forma que um arranjo institucional assume para fazer circular informações, estabelecer objetivos e indicadores, distribuir autoridade e responsabilidades, compartilhar decisões, extrair e alocar recursos, estabelecer parcerias, agenciar esforços e controlar e avaliar resultados.

Para atender a tais requisitos e assegurar a consecução de atividades complexas como as da área cultural, é necessário um sistema de gestão flexível, que permita novas formas de cooperação entre governos – nacional, estaduais e locais –, organizações não-governamentais, empresas privadas, intelectuais, criadores, produtores e agentes culturais.

Assim, o modelo de Planejamento e Gestão Integrada da Bacia Cultural do Araripe deve obedecer aos seguintes princípios:

- enfrentamento dos problemas com base numa **abordagem integrada** e num **enfoque interdisciplinar** e multissetorial;

- **democratização** das informações e **transparência** dos processos;
- incentivo à **participação ampliada**, com o fortalecimento de laços entre os atores sociais da cena cultural;
- **formação de consensos** em torno de projetos estratégicos;
- respeito à **centralidade reconhecida** de instituições regionais pré-existentes, assim como ao papel desempenhado por entidades que exerçam liderança expressiva ou que apoiem financeiramente programas ou projetos da bacia cultural;
- utilização máxima (possível) da **capacidade institucional e gerencial instalada** na região da bacia;
- exercício do **papel de catalisador/articulador** de forças e de mecanismos institucionalizados de cooperação e liderança.

O modelo de gestão integrada que o Plano de Ação da Bacia Cultural prevê que seja adotado na região contempla os seguintes objetivos:

- a) estimular o planejamento ascendente, alimentando o processo com as contribuições dos debates, estudos, diagnósticos, planos, programas e projetos de caráter local, estadual ou regional;
- b) favorecer a flexibilidade, celeridade e sinergia no planejamento, execução e avaliação das ações;
- c) assegurar a realização de ações integradas entre os diversos parceiros que operam na Bacia Cultural do Araripe;
- d) facilitar a retroalimentação do processo de planejamento e os ajustes necessários para a otimização do processo de implementação, por meio de um esforço interinstitucional de monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações na bacia do Araripe;
- e) proporcionar uma estrutura enxuta, com reduzidos custos de manutenção.

---

### Considerações finais

Este artigo se situa na confluência de três temas relevantes – instituições, cultura e desenvolvimento sustentável –, cujas relações complexas só agora começam a se revelar. A adequada integração dessas temáticas exige a mobilização de competências diversificadas. Por isso, nem sempre esses assuntos são examinados conjuntamente. Nesse sentido, constitui apenas uma primeira aproximação. O que se pretendeu fazer aqui foi uma breve apresentação de uma experiência de planejamento relacionada com a mobilização de comunidades de dirigentes, criadores e produtores culturais em torno dos destinos de sua região.

Esse exercício de mobilização, "concertação" política e planificação é caudatário da dinâmica política que lho enseja. Conjunturas favoráveis podem ser sucedidas por tempos/ambientes menos permeáveis a esse tipo de experiência. Se do ponto de vista da base conceitual e do exercício de planejamento tanto se discutiu e produziu, o mesmo não se pode dizer dos esforços de implementação, ainda incipientes, que podem pôr em causa os próprios pressupostos do modelo de gestão enunciado no plano.

Se a prática efetiva da gestão integrada ainda é uma utopia do Estado burocrático, os exercícios de planejamento participativo, gestão compartilhada e controle social se repetem. Nas áreas de saúde e educação, o Brasil é rico em exemplos de iniciativas inovadoras. Nos campos da cultura, do desenvolvimento local e regional sustentável, da participação e da governança local, as inúmeras experiências em curso ainda não esgotaram seu potencial transformador.

O Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe para o Desenvolvimento Regional é uma promessa de emancipação social e existencial de uma comunidade culturalmente muito rica e, ao mesmo tempo, uma experiência promissora de planejamento ascendente, integrado e participativo. É um exemplo significativo da necessidade de construir instituições "universais" e adaptá-las a contextos sociais específicos. Nesse sentido, a



cultura é o solo fértil em que podem brotar inovações institucionais realmente ajustadas à realidade de países periféricos ou emergentes.

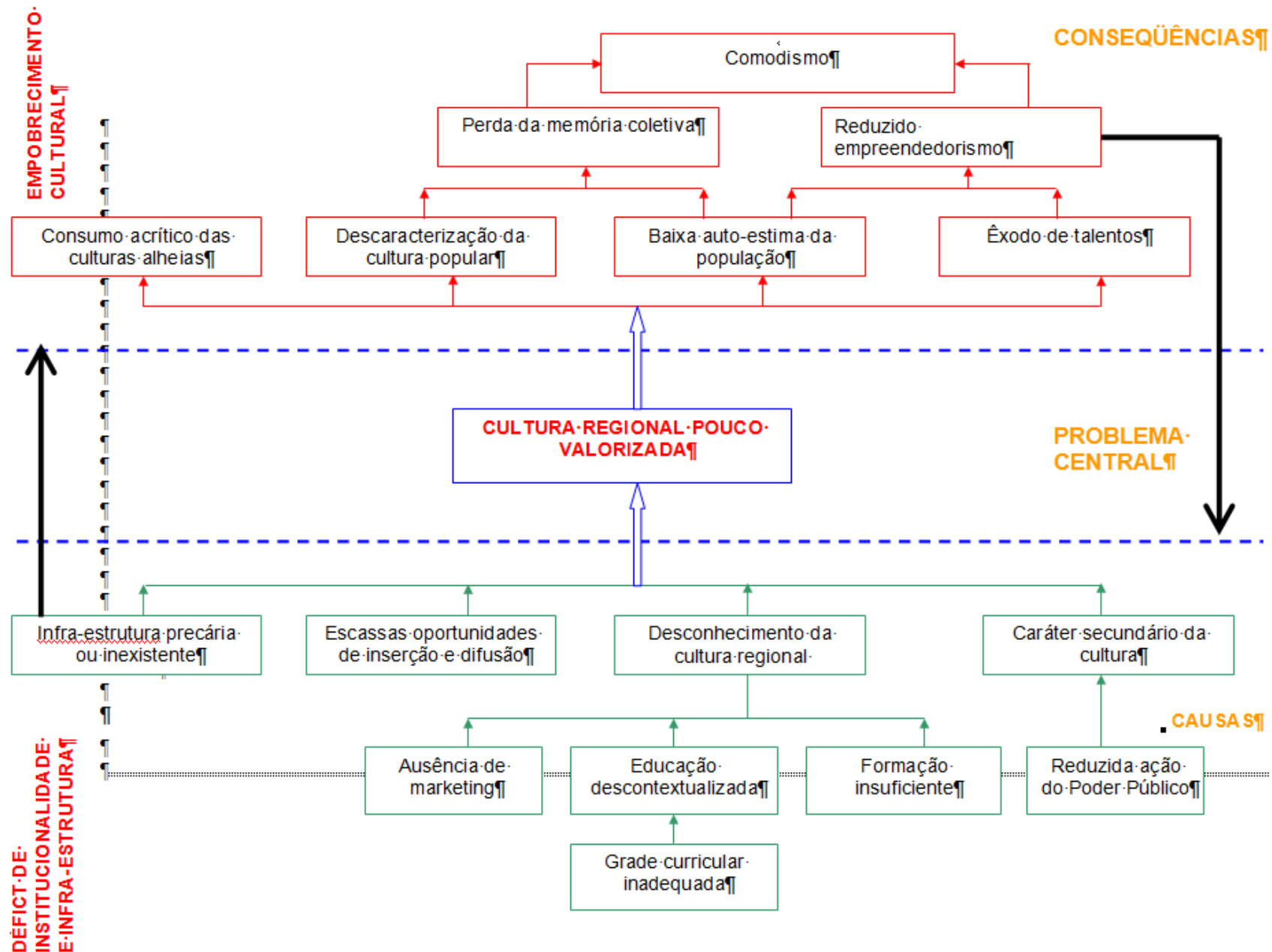
As instituições são necessárias, a cultura importa, mas nem sempre o desenvolvimento se faz sustentável. É preciso construir instituições sólidas, mas suficientemente adaptadas ao “ambiente” (vale dizer, à cultura local), para fazê-las funcionarem, prosperarem e exercerem seu papel no mundo social em que estão inseridas. O seu papel deve ser o de criar ambientes estáveis para o desenvolvimento sustentável e a valorização da existência dos indivíduos.

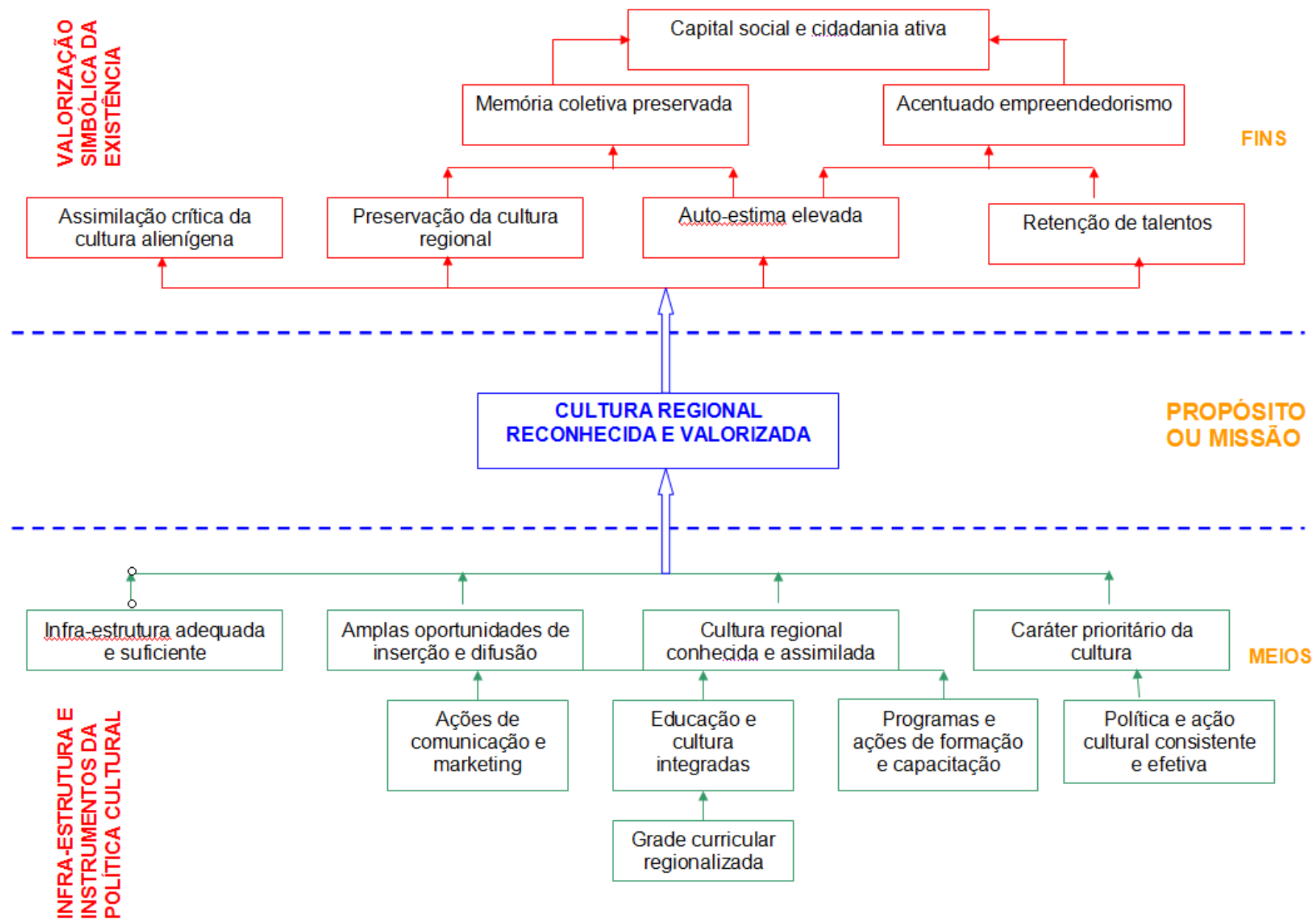
Cadernos EBAPE.BR

## Referências.

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Planos de Desenvolvimento sustentável no Nordeste: uma análise comparativa**. Natal: UFRN, 2000. Mimeografado. Disponível em: <[http://www.fundaj.gov.br/licitacao/textos\\_ilza2.pdf](http://www.fundaj.gov.br/licitacao/textos_ilza2.pdf)>.
- BARROSO, Oswald. **Notas para uma definição de bacia cultural**. Fortaleza: Secult, 2006. Mimeografado.
- BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, Brasília, n.13, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Post-scriptum* sobre desenvolvimento regional. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, Brasília, n.19, 1999.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.25, n.3, p.173-184, jul./set. 1991.
- CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. Cotia: Ateliê Editorial, 2002.
- EVANS, Peter. Beyond "Institutional monocropping": institutions, capabilities, and deliberative development. **Sociologias**, n.9, p.20-63, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222003000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222003000100003&lng=en&nrm=iso)>.
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v.23, n.2, p.89-104, 2003.
- HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- HOFF, Karla; STIGLITZ, Joseph E. **Modern economic theory and development**. Washington, DC: World Bank, 2001.
- IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 2002.
- KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. **Revista de la Cepal**, n.69, dic. 1999.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico (Coord.). **Calha Norte: modelo de gestão e cooperação institucional**. Manaus: Fundação Getulio Vargas/Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia (Isae), 2001.
- \_\_\_\_\_. Bacia cultural do Araripe: articulando cultura, desenvolvimento sustentável e governança local. In. REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA), 25., 11-14 jun. 2006, Goiânia, 2006a.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). **Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe para o Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: Secult, 2006b.
- MITCHELL, William C.; SIMMONS, Randy T. **Para além da política: mercados, bem-estar social e fracasso da burocracia**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.
- NORTH, Douglas (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University.
- OLSON, Mancor. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.
- SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados** v.9, n.25, p.29-63, 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300004&lng=en&nrm=iso)>.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: SEMINÁRIO DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI, 10-11 set. 1998, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/DireitosHumanos/Artigo06.doc>>.
- \_\_\_\_\_. Sociedade, cultura e meio ambiente. **Mundo & Vida**, v.2, n.1, 2000. Disponível em: <[http://www.uff.br/cienciaambiental/mv/mv1/MV1\(1-2\)07-13.pdf](http://www.uff.br/cienciaambiental/mv/mv1/MV1(1-2)07-13.pdf)>.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Diagrama I – Árvore de Problemas





**Diagrama II – Árvore de Objetivos**

**MAPA I - REGIÃO DA BACIA CULTURAL DO ARARIPE  
CEARÁ, PARAÍBA, PERNAMBUCO E PIAUÍ**

