

(*) *Frederico Lustosa da Costa* é Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas.
E-mail: frederico.lustosa@fgv.br

25

Frederico Lustosa da Costa*

Cultura e Desenvolvimento:

referências para o planejamento regional**

Culture and Development:

references for the regional planning

RESUMO: O trabalho consiste em uma apresentação do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe para o Desenvolvimento Regional, uma experiência de planejamento regional que toma a cultura local como referência, numa região caracterizada identidade na diversidade, que fica entre os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Para tanto, retoma a discussão sobre as relações entre cultura e desenvolvimento e tente introduzir e discutir a noção de bacia cultural

Palavras-chave:

cultura, desenvolvimento, cultura regional, planejamento regional, governança local, bacia cultural.

I ntrodução

Nos últimos quinze anos, as ciências sociais têm convivido com o *revival* de temas esquecidos, com a emergência de outros enfoques para temas perenes de sua agenda de pesquisa e com o estabelecimento de novas conexões entre uns e outros. Entre tantas outras velhas novidades, a retomada da discussão sobre o desenvolvimento em suas diferentes acepções anuncia que o fim da história ainda está longe.

De fato, a emergência de novas abordagens ao problema da mudança social, por exemplo, tem permitido rever as concepções de desenvolvimento. O antigo modelo baseado apenas na busca de crescimento econômico sofreu um forte abalo, com a emergência de novo paradigma que contempla as dimensões social, ambiental, institucional e cultural da vida humana associada. Essa perspectiva, além de colocar o foco na qualidade de vida e na preservação

(**) Algumas das idéias aqui expostas nasceram de uma intervenção no painel sobre Economia da Cultura e Desenvolvimento Regional do I Encontro das Culturas do Cariri, Araripe e Alto Sertão, realizado em Juazeiro do Norte, em 16 e 17 de junho de 2005. Partes do texto original serviram de subsídio para a elaboração do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe. Os dois

trabalhos foram realizados com a inestimável colaboração intelectual de José Vergolino do Nascimento, Sueli Louro e Lílian Lustosa. Uma apresentação mais sistemática do Plano foi feita no II Encontro de Estudos Interdisciplinares em Cultura (II ENECULT), realizado em Salvador de 3 a 5 de maio de 2006, e no II Seminário Pró-arte da FESO, em Teresópolis, de 10 a 12 de agosto de 2006. Uma versão muito próxima a esta, intitulada “Cultura, desenvolvimento e planejamento regional: aspectos conceituais e metodológicos”, enfatizando a questão do planejamento, foi apresentada no XI Congresso Internacional do CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento) sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, realizado em Guatemala, capital, de 07 a 10 de novembro de 2006, no painel “*Desenvolvimento e governança local: a cultura importa*”. O autor agradece o apoio institucional e material da Secretaria da Cultura do Estado do Ceará.

¹ 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, Paraíba, Pernambuco e Piauí, sob a liderança da SECULT-CE, e mereceu o apoio técnico da Universidade

do nosso patrimônio comum, destaca os aspectos institucionais das transformações econômicas e os elementos históricos e culturais que caracterizam o território como dimensões constituintes do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, ganham relevância os elementos relativos à identidade, que constituem fatores de agregação social.

Ao se utilizar dessa noção de cultura – história compartilhada, sentido de pertença, práticas sociais comuns – como ponto de partida para a prospectiva, o planejamento do desenvolvimento regional pode ter forte sentido aglutinador, na medida em que permite:

- Despertar o sentido de pertença e aumentar a auto-estima da população;
- Acumular capital social;
- Assegurar o comprometimento das pessoas com projetos de desenvolvimento local e regional, e;
- Gerar oportunidades de emprego e renda na indústria criativa.

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. O planejamento e a ação integrados do Estado – em seus diferentes níveis de governo, da iniciativa privada e das organizações comunitárias na área cultural – pode ser uma poderosa alavanca para o desenvolvimento regional. Entretanto, a ação governamental 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.

Este trabalho apresenta uma experiência de planejamento ainda em curso, que se encontra na etapa de validação do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe, território que corresponde à bacia sedimentar do Araripe, região que se situa entre os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí¹. Constitui também um esforço de reflexão sobre as relações entre cultura, governança e desenvolvimento e de uma experiência de planejamento regional que toma a cultura local como referência. Trata-se de examinar a possibilidades de planejar o desenvolvimento local, a partir da cultura regional, com a introdução de instituições novas e a busca da governança.

O trabalho discute, em primeiro lugar, os aspectos conceituais das relações entre cultura, desenvolvimento e governança e do planejamento regional. Em seguida, examina o percurso metodológico da experiência de “constituição” da bacia e de planejamento da ação cultural.

Aspectos conceituais

Durante boa parte dos séculos XIX e XX, e mesmo muito recentemente, os ideólogos 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, Samuel 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 foco que os separa hoje (Harrison & Huntington: 2002). Segundo seu ponto de vista, o que explica essa disparidade era a cultura. A cultura importa...

Mais uma vez, a constatação se converte em explicação para dar base a um raciocínio circular, ahistórico e etnocêntrico. 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 européia, 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.

Cultura

A cultura aqui é entendida em sentido amplo, contemplando

Regional do Cariri (URCA) e o 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.

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: 2006c).

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.

Este trabalho aceita a premissa de que a cultura é um fator primordial no processo de desenvolvimento local e regional sustentável, pois contribui para

- Revalorizar práticas sociais e manifestações culturais – música, folguedos e festas populares, arte, artesanato, religiosidade – que são considerados elementos constituintes da identidade, fatores de agregação social e de aumento da auto-estima da população;
- Fortalecer vínculos locais e regionais, a confiança mútua e o fomento de formas associativas de participação social no processo de desenvolvimento regional;
- Conduzir ao reconhecimento de que as práticas e produtos culturais se constituem, eles mesmos, em atrativos para projetos específicos de desenvolvimento regional e oportunidades de geração de renda e emprego.

Também toma como ponto de partida o consenso, pouco a pouco construído no fórum da UNESCO (1997), de que países com grande diversidade cultural, como o Brasil, podem encontrar seu diferencial competitivo na chamada indústria criativa. A transformação da sociedade brasileira pode ser propiciada, em grande medida, por intermédio da cultura, em virtude do potencial transformador da diversidade cultural. O próprio desenvolvimento social se dá pela valorização das pessoas, pelo respeito às suas práticas culturais e diferenças e pelo acesso ao conhecimento.

Desenvolvimento sustentável

Das dezenas de definições de desenvolvimento sustentável existentes na literatura especializada, parece que 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).

Hoje, a revisão do próprio conceito de desenvolvimento tem levado a uma aproximação cada vez maior das concepções que inspiraram a construção de desenvolvimento sustentável. Para Amartya Sen (2000), por exemplo, desenvolvimento é “o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas”, quer dizer, 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.

Assim, o desenvolvimento ou é sustentável ou não é verdadeiro desenvolvimento. E a sustentabilidade contempla a promoção humana nos aspectos econômico, social, político, ambiental e cultural. Para 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 o patrimônio material e imaterial.

Desenvolvimento regional

Essa concepção de desenvolvimento 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.

Para enfrentar com alguma chance de êxito a competição, há necessidade de uma nova estratégia de desenvolvimento, na qual se considere a região como se fosse um país soberano ou mesmo uma empresa transnacional. Assim, cidades bem sucedidas no mundo globalizado serão aquelas capazes de estabelecer uma visão de futuro, compartilhada por todos os habitantes, de descobrir suas reais vocações, de avaliar os pontos fortes e vulneráveis no que diz respeito à exploração de suas potencialidades e que também sejam capazes de estabelecer estratégias bem definidas para concretizar a inserção nos mercados regionais, nacionais e mundiais.

Assim, a noção de desenvolvimento regional 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). Esse novo paradigma 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, situadas 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 à 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 e 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).

Bacia Cultural

A noção de **bacia cultural** tem sido proposta pelo Ministro Gilberto Gil. Constitui um espaço geográfico diferenciado, que toma como referência a cultural regional, valorizando, ao mesmo tempo, a identidade e a diversidade. Trata-se de metáfora pertinente, inspirada no conceito de bacia hidrográfica, que evoca a idéia de manancial, de vale, de irrigação do solo adjacente ao curso e de distribuição do líquido precioso que corre em seu leito.

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 na medida em que é mais consumido (Lustosa da Costa, 2006c).

A noção de bacia inclui também elementos de natureza tanto geográfico-ambiental, quanto sócio-econômica, 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, e um conjunto de características outras, que dão respaldo a um possível sentimento de pertença e identidade dentro da diversidade regional.

Assim, a 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).

Bacia Cultural do Araripe

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 edafoclimática, com solos profundos e bem drenados, relativamente férteis, apropriados a diferentes culturas agrícolas, segundo os micro-climas que se situam na suave transição entre os vales úmidos e o semi-árido. A região, localizada no epicentro do Nordeste, engloba 85 (oitenta e cinco municípios) de quatro estados², numa área de 59.432 km², onde vivem aproximadamente 1.662 mil habitantes.

Indiscutível pólo comercial, alimentado pela diversidade da produção regional, a intensidade das trocas internas, a equidistância entre as principais capitais do Nordeste e as grandes romarias, a região se industrializa rapidamente, mas 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). Ali também se encontra um enorme potencial turístico – alicerçado na qualidade do 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 supra-estadual, 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 pólo de desenvolvimento integrado (Banco do Nordeste).

É, sobretudo, no plano da Cultura que o Cariri, o Araripe se afirma como região, pelos traços de identidade, pelas tradições comuns, pela vocação para a geração de renda nas áreas de cultura e artesanato e pelas complementaridades econômicas. Há ali uma belíssima paisagem natural, um singular acervo paleontológico (que se mostra à flor da terra), os registros de civilizações passadas, o diversificado patrimônio material e imaterial e uma multiplicidade de manifestações culturais, a começar pela força da religiosidade, pela quantidade de folguedos e festas populares (os reisados, os caretas, Pau da Bandeira de Santo Antonio, a Missa do Vaqueiro), pela beleza e variedade do artesanato. Toda região é cruzada pelas romarias

² São 31 municípios do Ceará, 15 da Paraíba, 12 de Pernambuco e 27 do Piauí.

que se dirigem a Juazeiro do Norte, alimentando seu comércio, estimulando suas pousadas e fortalecendo a rede de cidades da região.

Assim, a região do Araripe se presta bem ao emprego da noção de **bacia cultural**. Esse espaço geográfico diferenciado é um estuário das grandes matrizes da cultura nordestina, que estão plantados no solo fértil da paisagem natural e fazem florescer manifestações particulares de religiosidade, folguedos, música, dança, artesanato, culinária, falas e brincadeiras. Também se trata de metáfora pertinente porque a região do Araripe constitui uma bacia sedimentar.

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 explorar as potencialidades regionais, sobretudo no campo da cultura. Apoiados nessas premissas, diversos organismos do governo federal e dos governos dos estados do Ceará, Pernambuco, Paraíba e Piauí se comprometeram com a idéia 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 idéias, formulação de planos, execução e monitoramento de ações.

Aspectos metodológicos

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 ou um plano de desenvolvimento fundado na cultura regional ou formular um plano de cultura orientado para o desenvolvimento regional.

Se se toma como válidos os pressupostos que definem a 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 deixar de ter como foco o desenvolvimento regional.

Dimensões do planejamento regional

Num ou noutro caso, determinadas ações devem ser empreendidas para que se possa empreender com alguma chance de êxito um projeto de desenvolvimento calcado no novo paradigma de desenvolvimento. Faz-se indispensável revolucionar a forma de planejar e gerenciar ação cultural e o crescimento

econômico sustentável. A revolução implica em considerar regiões (ou bacias) e mesmo algumas cidades como se fossem países soberanos e também empresas.

Com efeito, as regiões mais bem sucedidas serão aquelas capazes de estabelecer uma visão de futuro, compartilhada por todos os habitantes, de descobrir suas reais vocações, de avaliar os pontos fortes e vulneráveis no que respeita a exploração de suas potencialidades e que também sejam capazes de estabelecer estratégias bem definidas para concretizar suas vocações e potencialidades.

Todas essas definições dependem do conhecimento aprofundado sobre a realidade regional. Assim, o primeiro e indispensável passo na formulação de uma estratégia competitiva é a coleta e análise de informações sobre o contexto regional, no que respeita a demografia, economia, cultura, sociedade e meio ambiente, transformando essas informações em conhecimentos que possam subsidiar a formulação de uma visão de futuro e a escolha das estratégias necessárias para realizá-la. O mapeamento cultural, a identificação dos arranjos produtivos locais da cultura e o calendário de eventos da região são elementos fundamentais de uma descrição densa da bacia cultural.

A composição desse quadro sócio-cultural torna evidente a necessidade de 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.

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 econômicas, eixos de integração e identidades culturais. Por isso, a etapa seguinte consiste em formular um ordenamento territorial da bacia cultural – consistente com a raiz identitária, a geografia física, as vocações, potencialidades e complementaridades econômicas, as tradições administrativas, a contigüidade e as estratégias delineadas –, que facilite a utilização mais racional dos recursos existentes. Isso precisa ser feito sem esquecer as vantagens comparativas já acumuladas por algumas cidades que, ao longo da história, passaram a constituir centros ou pólos regionais, em torno dos quais outras cidades e regiões se entrelaçam. Formam-se autênticas 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 redes devem permitir empreender um esforço sistemático para prever ou estimular a formação de novas redes, bem como para conceber mecanismos que suscitem estratégias de desenvolvimento local e possibilitem sua articulação, de modo a conferir-lhes maior sinergia e desencadear 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 na 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 e o desenvolvimento regional e local deve ser entendido como atividade governamental contínua, sistemática e permanente, modelada de forma a tornar a concepção e gestão dos planos estratégicos atos participativos e ascendentes, regionalizados, descentralizados e integrados.

Concepção estratégica

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. Isto 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 introdução 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 às suas demandas, encontrar novos consumidores e gerar ocupações úteis.

A estratégia define as formas particulares com que o Plano de Ação Cultural da Bacia do Araripe 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 e de definir 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, portanto, estão sujeitos aos ditames da lei da oferta e da procura. Mas 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.

Assim, para a estratégia deste Plano, considera-se que o desenvolvimento ou é sustentável ou não é verdadeiro desenvolvimento. E, como já foi visto, a sustentabilidade contempla a promoção humana nos aspectos econômico, social, político, ambiental e cultural. Para 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 o patrimônio material e imaterial.

Etapas do processo de planejamento

A elaboração do Plano obedeceu a uma metodologia de trabalho em etapas, eminentemente participativa, que associava o levantamento e sistematização de dados, o uso dos conceitos e instrumentos de planejamento estratégico e desenho de projetos, técnicas de moderação de grupos e visualização compreensiva e simultânea.

Etapa 1 – Sistematização de dados sócio-econômicos e culturais, em nível regional, a partir de levantamentos em bases de dados oficiais, sendo apresentados como resultados:

- Identificação e caracterização de vocações econômicas e potencialidades de investimento e geração de renda nas áreas de cultura, artesanato e turismo; e
- Síntese do conceito e das principais idéias-força que devem orientar a definição de macro-estratégias de ação cultural e desenvolvimento regional.

Etapa 2 – Oficinas preparatórias nos quatro estados envolvidos, realizadas em paralelo, para identificação de problemas e objetivos estratégicos de cada sub-região, assegurando aos participantes:

- Informação;
- Sensibilização;
- Mobilização;
- Identificação de problemas;
- Apresentação dos questionários.

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 intercâmbio entre os agentes culturais e estimular a integração de ações. Foi também uma primeira oportunidade de aprofundar o conhecimento sobre a região como um todo e as particularidades das sub-regiões de cada estado, 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 ação conjuntas

Etapa 5 – Realização da Oficina de Planejamento Estratégico destinada a consolidar os achados das oficinas preparatórias, reconhecer os

problemas e validar os objetivos, e estabelecer o diretório de programas estruturantes que constituem a espinha dorsal do Plano.

- Validação do quadro geral de problemas;
- Definição do propósito mobilizador;
- Construção da visão de futuro;
- Estabelecimento de objetivos;
- Definição de problemas estruturantes.

Etapa 6 – Elaboração do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe. Como produtos complementares dessa etapa de trabalho serão apresentados os seguintes:

- Matriz das cadeias produtivas da Cultura – subsídios para o mapeamento;
- Calendário de eventos regionais.

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

- Panorama sócio-econômico da Bacia Cultural do Araripe;
- Subsídios para o mapeamento cultural da Bacia Cultural do Araripe;
- Concepção estratégica para a ação cultural concertada;
- Programas estruturantes;
- Modelo de gestão.

Conteúdo do Plano³

Examinadas todas as dimensões e cumpridas todas as etapas do planejamento, o processo de elaboração deste Plano de Ação permitiu definir os seguintes elementos da Estratégia:

- **AFIRMAÇÃO DA IDENTIDADE NA DIVERSIDADE**, como forma de recuperação da auto-estima, 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.

³ 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, 2006a).

- **INCLUSÃO SOCIAL**, pela geração de oportunidades de trabalho e renda, melhoria da qualidade de vida e valorização simbólica da existência.
- **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 desta 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 auto-estima 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.*

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.*

As oficinas preparatórias criaram a oportunidade para que os atores pudessem identificar e analisar um quadro geral de problemas, que está exposto no *Plano de Ação*, como parte do diagnóstico. A análise e a discussão desse quadro de problemas ensejaram a formulação de uma árvore de objetivos, também exposta em diagrama apresentado no *Plano*. A sistematização das indicações nela contidas permitiu a definição do objetivo geral, dos objetivos específicos e das linhas de ação, conforme se segue.

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 auto-estima da população regional, através do reconhecimento e valorização da sua cultura;
- Criar condições para a valorização e o aproveitamento dos talentos da região;
- Estimular o empreendedorismo.

Linhas de ação:

- Dotar a região de infra-estrutura 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;
- 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.

Esses programas foram devidamente detalhados no *Plano*, com a indicação de escopo, objetivos, ações, instituição-líder da execução e recursos envolvidos

Planejamento Institucional e Modelo de Gestão

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 (Lustosa da Costa, 2001).

Para atender 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 preexistentes, assim como dos papéis de entidades que exerçam liderança expressiva ou apoio financeiro a programas ou projetos da Bacia cultural;
- Utilização máxima (possível) da *capacidade institucional e gerencial instalada* na região da Bacia;
- *Papel do catalisador/articulador* de forças e de mecanismos institucionalizados de cooperação e liderança (Lustosa da Costa, 2006a).

O modelo de gestão a ser adotado deve tentar alcançar os seguintes objetivos:

- Estimular o planejamento ascendente, alimentando o processo com as contribuições dos debates, estudos, diagnósticos, planos, programas e projetos de caráter local, estadual ou regional;

- Favorecer a flexibilidade, celeridade e sinergia no planejamento, execução e avaliação das ações;
- Assegurar a realização de ações integradas entre os diversos parceiros que operam na Bacia Cultural do Araripe;
- Facilitar a retro-alimentação 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;
- Proporcionar uma estrutura enxuta, com reduzidos custos de manutenção (Lustosa da Costa, 2006a).

Considerações Finais

A retomada do interesse pelo planejamento regional coincide com a crescente valorização da dimensão cultural do desenvolvimento. Essa sincronia favorece a realização de experiências que tirem proveito da convergência dos dois temas. Assim, planejar o desenvolvimento regional tomando como referências a cultura local torna-se um exercício não apenas plausível, mas também desejável.

A elaboração do Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe para o Desenvolvimento Regional constitui, portanto, um exercício pioneiro do planejamento regional em que o próprio espaço territorial é definido em função de afinidades culturais estabelecidas pela identidade na diversidade. De caráter estratégico, constitui também uma modalidade de planejamento ascendente e participativo, realizado a partir da mobilização de grupos interessados na promoção da cultura e do desenvolvimento regional. Representa ainda uma proposta integrada que incorpora inclusive a dimensão institucional do processo, prevendo-se o modelo de agenciamento de esforços e recursos e de gerenciamento de ações.

Assim, o planejamento estratégico participativo, de caráter local ou regional pode ser um instrumento fundamental para incorporar a dimensão cultural ao desenvolvimento sustentável e contribuir para fortalecer as instituições encarregadas de implementá-lo.

Artigo

Recebido: 20/02/2008

Aprovado: 10/04/2008

Key words: culture, development, regional culture, regional planning, local administration, cultural basin.

ABSTRACT: The paper consists of a presentation of the Plan of Action of the Cultural Basin of Araripe for the Regional Development, an experience of regional planning that it takes the local culture as reference, in an area characterized by the identity in the diversity, which is among the states of Ceará, Paraíba, Pernambuco and Piauí. For so much, it retakes the discussion about the relationships between culture and development and tries to introduce and to discuss the notion of cultural basin.

Referências

BARROSO, Oswald (2006), *Notas para uma definição de bacia cultural* (mimeo). Fortaleza, Secult.

BOISIER, Sérgio (1999), “Post-Scriptum sobre desenvolvimento regional”. Brasília, Ipea, *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, n.19.

_____. (1996), “Em busca do esquivo desenvolvimento regional”. Brasília, Ipea, *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n.13.

CUNHA, Euclides da (2002), *Os sertões*, Cotia, Ateliê Editorial.

FURTADO, Celso (1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

HARRISON, Lawrence & HUNTINGTON, Samuel (2002), *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record.

HERMET, Guy (2002), *Cultura e desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes.

HIRSCHMAN, Albert O. (2001), *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva.

_____. (1983), *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense.

HOFF, Karla & STIGLITZ, Joseph E. (2001), *Modern Economic Theory and Development*, Washington, World Bank.

KLIKSBERG, Bernardo (1999), “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. *Revista de la CEPAL* 69, dez.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico (coord.) (2001), *Calha Norte: Modelo de Gestão e Cooperação Institucional*. Manaus, Fundação Getulio Vargas/Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia (ISAE), Manaus e Brasília.

_____. (coord.). (2006a), *Plano de Ação da Bacia Cultural do Araripe*. Fortaleza, Governo do Estado do Ceará.

_____. (2006b), “Cultura, desenvolvimento e governança: a construção da Bacia Cultural do Araripe”. Trabalho apresentado no *II Encontro de*

Estudos Interdisciplinares em Cultura (II ENECULT), realizado em Salvador de 3 a 5 de maio de 2006.

_____. (2006c), “Bacia Cultural do Araripe: articulando cultura, desenvolvimento e governança local”. Paper apresentado no Grupo de Trabalho Patrimônio e Desenvolvimento Regional, por ocasião da 25^a. *Reunião Brasileira de Antropologia*, realizada em Goiânia, de 11 a 14 de junho de 2006.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico & CUNHA, Augusto Paulo G. (2003), “Pensar o Desenvolvimento a partir do Local: Novo Desafio para os Gestores Públicos”. IN: Vergara, Sylvia Constant & Vera Lucia de Almeida Correa (orgs.), *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

PUTNAM, R (1996), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.

SEN, Amartya (1999), *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, Augusto Santos (2000), *Cultura e Desenvolvimento: estudos sobre a relação entre o ser e o agir*. Oeiras: Celta Editora.

UNESCO (1997), *Nossa diversidade criativa: Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento*,: Brasília, UNESCO, Ed. Papirus.