

## **Estratégias de Comunicação para o Desenvolvimento Local: uma Experiência Governamental em Pernambuco<sup>1</sup>**

Angelo Brás Fernandes Callou<sup>2</sup>

Brenda Braga<sup>3</sup>

### **Introdução**

Superadas as idéias de desenvolvimento rural pela via do difusionismo tecnológico e a visão romântica dos contextos populares imunes à cultura de massa, a Extensão Rural vem trilhando um caminho bastante inovador, através da Comunicação para o Desenvolvimento Local. Impulsionada, desde os anos de 1990, por questões ligadas às novas ruralidades, à exclusão social e aos estudos culturais da comunicação na América Latina, a disciplina se reconfigura enquanto objeto de estudo e de ação no meio rural. Nesse percurso, assume o papel de gestora das dinâmicas comunicacionais para o desenvolvimento local (Tauk-Santos, 1998), compreendido este como um processo de *concertação/orquestração* dos diferentes atores sociais empenhados no desenvolvimento sustentável das potencialidades econômicas endógenas (Jara, 2001). O novo perfil reafirma as práticas participativas baseadas nos estudos de Paulo Freire (1979) como ferramenta fundamental de atuação no campo.

A reconfiguração da Extensão Rural vai ao encontro de muitas das atuais práticas extensionistas das organizações governamentais, no sentido de que considera e estimula a participação comunitária como condição *sine qua non* à construção de qualquer política de desenvolvimento local. Ao lado disso, as estratégias de comunicação assumem, como no passado, a função de mobilizar e organizar a comunidade para a participação.

É interessante, para os pesquisadores pós paulofreirianos, a incorporação pelas organizações governamentais da perspectiva participativa e das estratégias dialógicas de comunicação daí decorrentes, para promover a inclusão social das populações rurais desfavorecidas. Entretanto, parece se abater entre os pesquisadores do Desenvolvimento Local uma espécie de esquecimento no que diz respeito aos distintos cenários sociopolíticos

---

<sup>1</sup>Trabalho apresentado ao NP 09 – Comunicação Científica e Ambiental, do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup>Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (POSMEEX) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), doutor em Ciências da Comunicação.

<sup>3</sup>Coordenadora Geral do Projeto Renascer da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco, mestranda em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).

e econômicos, onde a perspectiva participativa tomou forma e atendeu a diferentes interesses, muitos deles alheios às comunidades rurais. Os trabalhos de Safira Bezerra Ammann, do final dos anos de 1970 - *Participação Social* (1978) e *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil* (1982) -, são reveladores desses interesses subjacentes ao buscarem responder as seguintes perguntas: “por que o Desenvolvimento de Comunidade e a participação passaram a assumir tanta importância nas políticas de desenvolvimento nacional? Que condições histórico-estruturais e conjunturais determinam essa relevância e quais as intenções veladas ou manifestas no estímulo à participação?” (p.18). Questões essas ainda instigantes, se considerarmos que a comunicação participativa para o desenvolvimento das comunidades locais no mundo globalizado são exigências muito mais dos órgãos governamentais do que das próprias comunidades, como veremos adiante.

Nesse sentido, sem a pretensão de querermos responder questões dessa natureza, mas tão somente tê-las como marco de referência, o presente trabalho analisa as estratégias de comunicação utilizadas pelo Plano Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL), da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco. O PIDL revela-se como terreno promissor de pesquisa no campo da Comunicação/Extensão Rural para o Desenvolvimento Local, na medida em que, de um lado, representa uma intervenção governamental concreta, articulada e inovadora para o desenvolvimento das regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Pernambuco: o Agreste Meridional e o Sertão do Moxotó; e, de outro, lança mão das estratégias participativas mais contemporâneas de gestão social. Neste trabalho, limitamos a análise ao município de menor IDH do Brasil, Manari, no Sertão do Moxotó, na crença de que ali podemos visualizar melhor os avanços e os limites das estratégias de comunicação utilizadas pelo PIDL, além, é claro, do ineditismo que isso representa.

Para realizar este trabalho, que faz parte de um projeto de pesquisa mais amplo - *Integração das Ações Públicas no Enfrentamento da Pobreza Rural em Pernambuco* (Braga, 2004) -, selecionamos três tipos de documento como foco de análise: a) o Plano Integrado de Desenvolvimento Social (PIDL), no qual está contida a proposta de desenvolvimento do Agreste Meridional e Sertão do Moxotó de Pernambuco; b) os relatórios dos técnicos contratados pelo PIDL; e c) os boletins institucionais do Projeto

Renascer,<sup>4</sup> do qual faz parte o PIDL, as matérias divulgadas sobre o Plano em jornais de circulação do Estado, bem como notícias e entrevistas para programas de rádio e TV e um vídeo. Ao lado disso, incorporamos observações colhidas pela gestora do PIDL, e também autora deste trabalho, no processo de operacionalização do Plano. Parece necessário dizer que a análise contemplará as fases de formulação e implementação do PIDL, o qual teve início em 2004 e pretende obter impactos socioeconômicos até 2007. Trata-se, portanto, da análise provisória de um processo ainda em curso.

### **O Plano Integrado de Desenvolvimento Local: o Papel do Estado**

O Plano Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL) é apresentado pelo Governo do Estado de Pernambuco, como uma estratégia de desenvolvimento para os 11 municípios<sup>5</sup> contíguos de menor IDH, e faz parte do modelo de gestão do Governo Estadual, que vem sendo implantado desde 1999, através do Programa Governo nos Municípios.<sup>6</sup> Esse Programa coordena as ações de desenvolvimento, de forma participativa e territorializada, possibilitando a emergência das potencialidades e desafios de cada região e a definição de ações prioritárias que visam ao desenvolvimento local (SEPLAN, 2004).

O PIDL tem como objetivos elevar os indicadores sociais dos municípios que compõem a unidade territorial<sup>7</sup> mais pobre do Estado - cujo IDH médio é de 0,543 - e melhorar o desempenho do Projeto de Combate à Pobreza Rural. Para isso pretende investir nove milhões de reais “em atividades de educação, saúde, infra-estrutura e apoio às atividades produtivas” (SEPLAN, 2003a: 2).

Nessa perspectiva, a estratégia metodológica adotada pelo PIDL tem como condição básica “a participação intensiva das comunidades locais...”, a partir de um trabalho de sensibilização e mobilização que resulte na formação de instâncias colegiadas (fóruns municipais) com a presença da sociedade civil e do poder local (Projeto Renascer, 2004:

---

<sup>4</sup>O Projeto Renascer é uma unidade técnica ligada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco, o qual gerencia o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

<sup>5</sup>Municípios: Inajá, Manari, Ibimirim, Itaíba, Tupanatinga, Águas Belas, Iati, Saloá, Terezinha, Paranatama e Caetés.

<sup>6</sup>O Programa Governo nos Municípios foi criado pelo Governo Estadual, em 1999, para desenvolver uma metodologia de planejamento participativo e descentralizado através da instituição de 12 Regiões de Desenvolvimento Regional e dos Fóruns Regionais, em que o Governo Estadual estabelece a relação com a sociedade civil e poder público local no processo de tomada de decisões. Ver: SEPLAN (2004). *Estratégia de Desenvolvimento Local*. Recife, Agência Condepe/Fidem.

<sup>7</sup>Unidade territorial é composta de 11 municípios que fazem parte das Regiões do Sertão do Moxotó e do Agreste Meridional. Mesorregiões instituídas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

17). Nesse processo, pretende incentivar a participação e a organização social, integrando os programas setoriais e os diferentes níveis de governo, ou seja, municipal, estadual e federal (Projeto Renascer, 2004:11).

O desenvolvimento local é concebido pelo governo estadual como “um processo de mudança que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população das regiões, e que está centrado nos recursos e potencialidades locais.” (SEPLAN, 2003a:12). Essa visão de desenvolvimento local é seguida pelo PIDL, cuja operacionalização se desenvolverá através de um pacto entre os atores públicos e privados, “a partir de uma iniciativa que cumpra o duplo objetivo de fazer a região competitiva no contexto externo e socialmente integradora no contexto interno.” (SEPLAN, 2003a: 2).

É interessante observar que toda a concepção do PIDL e suas estratégias de gestão parecem concernentes com o que se discute hoje no campo teórico da Extensão Rural, pela via da comunicação para o desenvolvimento local. (Tauk-Santos, 1998; Callou, 2002; Tavares, 2003). A perspectiva descentralizadora das decisões, através dos conselhos ou fóruns de desenvolvimento, a participação comunitária e o estabelecimento de parcerias institucionais são considerados como elementos fundamentais às atividades do Plano, como acima observamos. Noutras palavras, é necessário uma “sociedade civil forte”, participativa, organizada, para enfrentar os atuais desafios de combate à pobreza e à exclusão social.

Com efeito, Boaventura de Sousa Santos (2002: 37-38) ao analisar os processos de globalização (a partir do *Consenso de Washington*) traz à discussão as tendências contemporâneas de transformação do poder estatal. Entre elas, a “de-estatização dos regimes políticos.” Trata-se, segundo o autor, da passagem “de um modelo de regulação social e econômica assente no papel central do Estado para um outro assente em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não governamentais, nas quais o aparelho de Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*.” Nessas condições, o “emagrecimento” do Estado passa a ser uma exigência. Mas, para que isso ocorra, diz ainda Santos (2002: 38), é preciso uma “forte intervenção estatal”. Quer dizer, “O Estado tem de intervir para deixar de intervir, ou seja, tem que regular a sua própria desregulação.”

É nessa direção, a nosso ver, que devemos situar o atual e reiterado chamamento das organizações governamentais para que os contextos populares participem dos projetos de desenvolvimento local. Chamamento esse, diga-se de passagem, sem precedentes na história do desenvolvimento rural no Brasil. Podemos aí também compreender a razão pela qual se estimula fortemente a formação dos mais diferentes tipos de associação no meio rural e a criação de fóruns municipais de desenvolvimento. Hoje disseminados praticamente em todos os municípios brasileiros (Abramovay, 2003). É importante salientar, ainda, que o “estímulo” organizativo atual faz parte, na maioria das vezes, das determinações das agências financiadoras, a exemplo do Banco Mundial, que, segundo Santos (2002: 31), subordinam os Estados nacionais. São aspectos dessa natureza que fazem os questionamentos de Ammann (1978; 1982), já mencionados, terem uma dimensão extremamente contemporânea.

Assim posto, o PIDL, dadas as suas características, parece fazer parte desse novo cenário. Apoiado pelo Banco Mundial, articula suas fases de formulação e implementação numa perspectiva de gestão social que chama para si a coordenação principal entre seus pares. Nesse processo, como nos referimos, vem estimulando a descentralização, a participação dos atores sociais e as ações integradoras. Apesar de as evidências políticas do Plano terem ficado, por assim dizer, sinalizadas, há que se considerar, entretanto, dois aspectos, a serem retomados adiante.

O primeiro diz respeito à posição de Santos (2002) frente à globalização. Admite o autor que existam duas leituras desse fenômeno mundial: uma paradigmática e outra subparadigmática. A paradigmática tem a ver com “um período de crise final da qual emergirá um novo paradigma”. Trata-se, portanto, de uma crise vertical, ou como ele mesmo afirma, uma “crise civilizatória ou epocal” (p. 92). Enquanto que a leitura subparadigmática, diferentemente da anterior, apesar de reconhecer as mudanças socioeconômicas e culturais globais, expressa “apenas a turbulência temporária e o caos parcial...” (p.94). Neste caso, diz respeito apenas a uma espécie de re-acomodação do capital. Para Santos, o processo de globalização na versão paradigmática, com a qual está de acordo, é “a inauguração de uma nova era de solidariedade global” (p. 94).

O segundo aspecto a ser considerado são as observações realizadas por Bernardo Kliksberg (2003: 70-71), no que tange ao papel do Estado no mundo contemporâneo. Para esse autor, os extremos do movimento pendular como determinantes para o alcance do desenvolvimento social - Estado ou mercado - vêm dando sinais, através de fatos concretos, do passado e do presente, de não terem alcançado os resultados esperados. Nesse sentido, aponta como saída uma tríade: Estado, mercado e sociedade civil, na qual o Estado assume a função que ele chama de “Estado social inteligente”. Ou seja, um “modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a sociedade civil, em todas as suas expressões, e com as próprias comunidades pobres, tratando em seu conjunto de encontrar soluções realmente válidas para os problemas.” (p. 85). Tal perspectiva parece ser a adotada pelo Governo do Estado de Pernambuco, no que diz respeito ao PIDL.

Essa breve digressão nos permite inferir que o PIDL gravita entre as concepções de Santos, isto é, de um plano de governo no qual o Estado intervém para deixar de intervir, e de Kliksberg sobre o “Estado social inteligente”. Noutras palavras, o PIDL está envolvido numa teia mais ampla de significações, que deve repercutir, de alguma maneira, sobre as estratégias de comunicação adotadas para o bom funcionamento da sua proposta de gestão compartilhada.

Ora, se o PIDL tem como objetivo chamar os atores sociais à participação e à mobilização nos territórios estabelecidos como foco de atuação governamental, é de se concordar, por conseguinte, com as afirmações de Bernardo Toro, citadas por Desirée Rabelo (2003: 14), de que “mobilizar exige criação, circulação e compartilhamento de informações e sentidos,” e isso “só pode ocorrer (...) por meio de estratégias e processos comunicacionais.” Com isso, defendemos a idéia de que as estratégias de comunicação adotadas pelas organizações (governamentais ou não governamentais) não podem ser descoladas, numa análise mais aprofundada, dessa teia de significações mais amplas onde estão inseridas essas organizações. Nem, tampouco, dos próprios sentidos atribuídos pelos atores sociais nesse processo comunicacional.

Realizadas essas observações, vejamos, a seguir, algumas características socioeconômicas e políticas de Manari, para posterior análise das estratégias de

comunicação do PIDL no seu processo de formulação e implementação, particularmente nesse Município.

### **3. O Município de Manari.**

O Município de Manari foi emancipado em 1997. É um dos mais novos municípios do Estado de Pernambuco. Tem uma população de 13.028 habitantes, sendo que 10.741 residem na zona rural. A receita total do Município foi de R\$ 3.125.742,00, sendo 90% dela destinada ao custeio da máquina administrativa e 2% a investimentos. (IBGE, 2000). Aliadas a essas restrições orçamentárias estão as de ordem administrativa, operacional e de gestão. O prefeito anterior, período de 2001 a 2004, abusou do nepotismo. Nomeou quatro dos seus filhos para o cargo de secretário municipal.

Por outro lado, a sociedade civil embora conte com várias associações de agricultores familiares, do Sindicato de Trabalhadores Rurais, Pastoral da Criança, conselhos setoriais e de desenvolvimento, igrejas e sindicato patronal, parece ter optado por uma atuação silenciosa, talvez, em razão do receio de sofrer represálias dos grupos políticos dominantes na região, e, sobretudo, por enfrentar inúmeras dificuldades no seu dia-a-dia, para sobreviver. Um dos filhos do prefeito anterior além de secretário municipal era coordenador da maioria dos conselhos. O fato de a oposição ter vencido as eleições passadas, lamentavelmente não representou mudanças na prática política tradicional, dominante no Município.

Por se tratar do pior IDH do Brasil, os indicadores de saúde, educação e renda são alarmantes em Manari. De acordo, ainda com dados do Censo 2000, apresentados no Plano, no tocante aos aspectos que envolvem a saúde 98,1% dos domicílios tem abastecimento d'água inadequado, 99,4% contam com esgotamento sanitário precário e 60,9% dos nascidos vivos morrem antes de completar um ano de vida. Dados da Secretaria de Saúde do Estado confirmam que para reforçar as ações preventivas de saúde o município conta com apenas 02 Unidades de Saúde da Família, que atendem a zona rural e para atendimento médico hospitalar, dispõe de um laboratório e uma casa de parto, que de acordo com o Plano está em construção. Associa-se a esses aspectos um outro que é igualmente vital para a saúde da população, a coleta de lixo. Esta só existe em 17,7% dos domicílios do núcleo

urbano. Ao observar esses dados é possível avaliar o comprometimento da qualidade de vida da população residente em Manari.

No que diz respeito à educação, 39,8% da população de 15 a 24 anos é analfabeta, 88,2% dos chefes de domicílio têm menos de 04 anos de estudo, e a distorção de idade-série do ensino fundamental chega a 64,7%. Além disso, o Município não conta com escola de ensino médio. Dentre a parcela da população de 7 a 14 anos, período do ensino fundamental, 53,8% são analfabetos e no intervalo de 18 a 24 anos, 48,3%. Nesta faixa etária não há nenhum jovem freqüentando a escola.

Manari é o município mais rural de todos os 11 municípios do Plano. Isso se reflete na educação. Das 66 escolas de ensino fundamental existentes, 63 estão na zona rural. Considerando a tradicional precariedade da maioria das escolas rurais e a ausência de uma pedagogia que incorpore a realidade do meio rural, isto nos leva a pensar o quanto deficitárias e desinteressantes devem ser essas escolas para a criança e o jovem rural. Certamente aí está uma das fortes razões das baixas taxas de escolaridade no Município; a escola não consegue atrair a criança e o jovem. Desse modo, fica difícil pensar em desenvolvimento se esse desafio não for efetivamente enfrentado, ou seja, sem educação com qualidade não há como pensar em futuro.

Ainda comentando os principais indicadores do Município observamos que os relativos à renda e ocupação são igualmente críticos. Ao tratar da variável renda, 88,8% dos chefes de domicílio vivem com até um salário mínimo, 56,3% das famílias com até meio salário mínimo e uma renda *per capita* mensal de R\$ 44,24. (SEPLAN, 2003a). A agricultura familiar, baseada fundamentalmente na cultura do feijão, mandioca e milho, principal atividade econômica dessas famílias, produz basicamente o mínimo necessário ao consumo familiar. Para confirmar a precariedade das condições de trabalho e renda 96,2% das pessoas ocupadas encontram-se ocupadas no setor informal. Desse modo, as transferências federais através das aposentadorias previdenciárias e da rede de proteção social representam importantes ingressos para a manutenção das famílias.

Dinamizar as frágeis atividades econômicas existentes em Manari, ampliando as possibilidades de trabalho e renda e envolver os atores sociais num contexto municipal marcado pelo baixo nível de capital social e humano é, talvez, um dos maiores desafios a que se propõe o Plano.

### **Estratégias de Comunicação na Formulação e Implantação do Programa Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL)**

Para analisar as estratégias de comunicação do PIDL utilizamos como referência teórica o estudo de Desirée Rabelo (2003) - *Comunicação e Mobilização na Agenda Local 21*. Esse estudo se espelha nas propostas de Bernardo Toro e Nísia Werneck, que vêem os processos de participação e mobilização como um “ato de comunicação” (Toro apud Rabelo, 2003: 63).<sup>8</sup> Isso significa dizer que inserimos as estratégias de formulação e implementação do PIDL no campo da comunicação para o desenvolvimento local.

Nessa perspectiva, três são os atores principais necessários para iniciar um processo de mobilização (Toro apud Rabelo: 2003: 63-67): a) o *produtor social*, ou seja, um indivíduo ou organização “com legitimidade e capacidade de criar condições econômicas, institucionais, técnicas e profissionais para que um processo de mobilização ocorra.”; b) o *reeditor social*, pessoa que, no contexto local ou na sociedade, em função da atividade que ocupa, tem habilidades e credibilidade para introduzir, modificar e rejeitar mensagens na sua área de atuação. Para Toro, segundo Rabelo, o *reeditor* pode ser desde um professor até os *media* e seus profissionais, passando por um cabelereiro, um padre, ou seja, qualquer pessoa “que tem o poder de negar, transmitir, introduzir e criar sentidos. É alguém capaz de modificar as formas de pensar, sentir e atuar de seu público.”; e c) o *editor*. Este, para Toro, segundo ainda Rabelo, pode ser uma instituição ou também uma pessoa que tem como tarefa “estruturar informações em códigos pertinentes à mobilização...” Cabe ao *editor*, talvez, a tarefa mais complexa, do ponto de vista da comunicação para mobilização, na medida em que, segundo o autor citado, enfrenta os seguintes desafios: 1) “construir e divulgar imaginários”. Ou seja, criar estratégias que possibilitem reunir, mobilizar, diferentes atores em prol de um objetivo comum, ou, como ele próprio sintetiza, através de Rabelo, “somar singularidades”; 2) “identificar e instrumentalizar reeditores”; e 3) “gerar processos de coletivização”, isto é, tornar públicos os trabalhos que estão sendo desenvolvidos e os apoios institucionais ou individuais recebidos. Daí a importância, segundo a autora, dos meios de comunicação de massa, pois, em última instância, a divulgação dos resultados pode criar um sentimento de auto-estima entre os atores sociais

---

<sup>8</sup>Tratamos de forma similar esses aspectos teóricos em outro trabalho (Callou, 2004). Nele, chamamos a atenção dos diferentes papéis assumidos pelas estratégias de comunicação em contextos populares.

envolvidos na mobilização, animando, por seu turno, os processos de participação. Diante desse quadro de referência, vejamos como se processou a formulação e implementação do Plano Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL), em Manari.

Para dar início à discussão do PIDL com a sociedade e o poder público local, a Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco, através da Agência Condepe/Fidem,<sup>9</sup> realizou, em outubro de 2003, três plenárias do Programa Governo nos Municípios, com a finalidade de apresentar à sociedade a proposta do governo de construir um plano voltado para os 11 municípios contíguos de menor IDH, capaz de provocar mudanças significativas nos atuais indicadores socioeconômicos. (SEPLAN, 2004: 67).

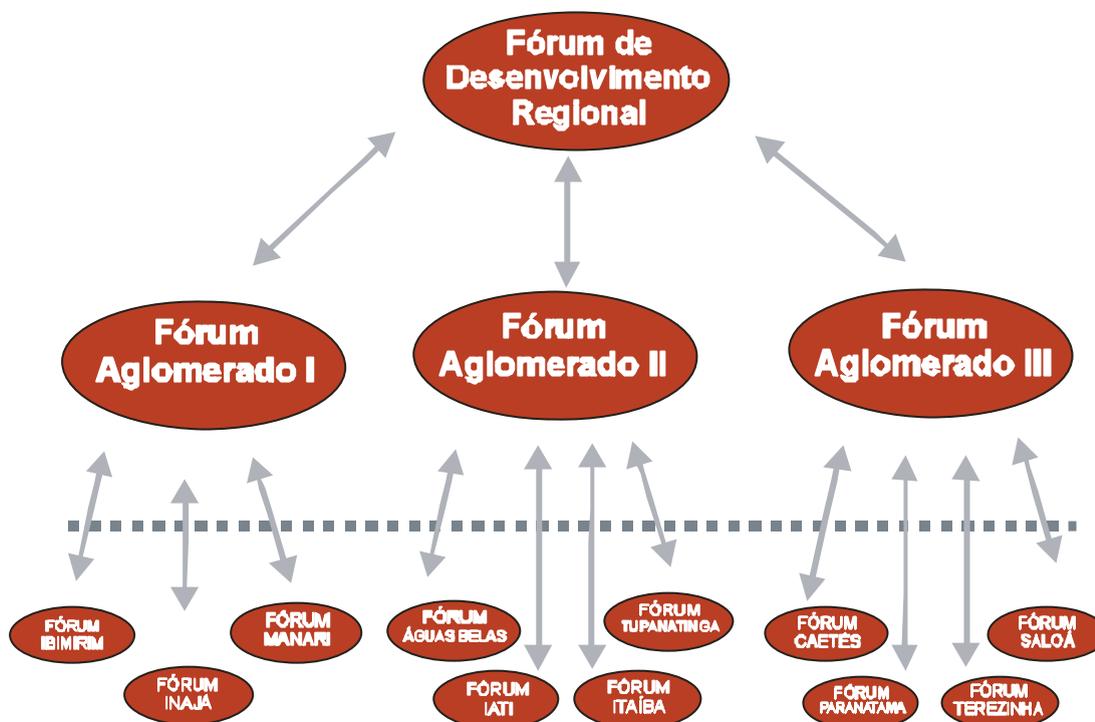
Nessas reuniões, o governo apresentou e debateu a estratégia para formulação do Plano e programou uma agenda de encontros em cada município, dando início à fase de sensibilização e mobilização das comunidades, com o apoio das prefeituras, entidades da sociedade civil, conselhos setoriais, e demais atores sociais. A proposta idealizada pelo Estado, apresentada, naquele momento, já continha a idéia de constituição das seguintes instâncias colegiadas de participação e decisão, denominadas de Fórum:<sup>10</sup> o Fórum Municipal que planeja, formula e acompanha a execução no âmbito do município; os Fóruns dos Aglomerados que aglutinam municípios e formulam propostas de caráter territorial, aquelas que dizem respeito às necessidades de mais de um município e, finalmente, a constituição de uma instância de caráter regional, que coordenará o Plano no território dos 11 municípios, definindo prioridades, para o exercício da gestão social, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir (Projeto Renascer, 2004:105):

---

<sup>9</sup>Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem), ligada à Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco.

<sup>10</sup> Segundo documento do Seminário, Programa de Inclusão Social, o fórum é entendido como “um espaço permanente de discussão e negociação de interesses representativos da sociedade para decisão sobre ações para o desenvolvimento municipal e é a instância central do sistema de gestão do PIDL - negociação e acompanhamento do Plano”. Cabe ao Fórum assegurar: “representatividade, organização da sociedade, clima de respeito e negociação da diversidade, implementação das decisões e prioridades, acompanhamento das ações, continuidade do processo de capacitação, articulação institucional e fluxo de informação. E ainda, que a representatividade do fórum é o resultado do processo de mobilização e sensibilização”. Ver SEPLAN (2003b). *Planilhas*. Recife, Locus Consultoria em Planejamento e Desenvolvimento Local.

Gráfico 1- Plano Integrado de Desenvolvimento Local – Processo Participativo



Observa-se que o modelo de gestão do PIDL, embora decidido unilateralmente pelo Estado, buscou incluir os vários atores sociais e o poder público local no processo de formulação e implementação do Plano, a partir da constituição de fóruns públicos não-estatais nos municípios e da criação da Comissão Gestora, apesar de esta estar restrita às instituições estaduais.

Considerando o quadro de referência teórico adotado, podemos dizer que o Governo do Estado de Pernambuco assumiu nesse processo de formulação do Plano, e, como veremos a seguir, também na sua implementação, não apenas em Manari, mas nos demais municípios envolvidos, o papel de *produtor social*. É ele quem chama para si a coordenação do processo e tem legitimidade política e econômica para mobilizar os atores sociais considerados fundamentais à implementação do Plano.

As principais estratégias de comunicação utilizadas nessa fase de mobilização-implementação do PIDL podem ser divididas em duas direções, que ocorrem simultaneamente. A primeira diz respeito às reuniões do governador e secretários de estado

com prefeitos e autoridades políticas dos municípios contemplados no PIDL; à produção de *releases* para divulgação na imprensa de Pernambuco das ações desenvolvidas pelo Plano (identificamos 18 matérias em jornais de grande circulação no Estado), bem como a publicação de notícias ligadas ao tema no boletim *Renascença*, informativo institucional mensal de alcance estadual (10 boletins trataram do assunto) e algumas notícias realizadas através de notas e entrevistas para rádio e TV da capital e do interior de Pernambuco (foram 3 entrevistas e 1 nota); aos episódios radiofônicos produzidos especialmente sobre o PIDL e à produção do vídeo - *Plano Integrado de Desenvolvimento Local* (com 15' 30") - realizado com a finalidade de informar e sensibilizar os fóruns municipais e as comunidades locais sobre a importância do PIDL nas regiões.

Na segunda direção, as estratégias de comunicação estão ligadas mais diretamente à população local. O que se sobressai, em Manari, é basicamente a comunicação face a face entre a técnica contratada pelo PIDL, que atua também em outros dois municípios, e os atores locais. Nesse sentido, são as reuniões do fórum municipal, do qual fazem parte diversas representações sociais, inclusive do poder público local, onde se discute os projetos prioritários a serem desenvolvidos, bem como o seu acompanhamento, as reuniões com segmentos políticos e religiosos, as reuniões nas comunidades rurais, as oficinas, entre outras, de sensibilização e de desenvolvimento organizacional. (SDSC, 2004a; 2004b; 2005). Em muitos desses encontros é realizada a apresentação do vídeo, já mencionado.

Retomando as proposições de Toro, através de Rabelo, quanto aos personagens necessários ao processo de comunicação para mobilização, podemos dizer que, em Manari, é precária, ainda, a formação de *reeditores*. Como vimos, a eles caberia o papel de animar e disseminar a importância do PIDL no Município. Entretanto, apesar da criação da "Comissão de Comunicação e Mobilização", com dois membros, um ligado ao Sindicato de Trabalhadores Rurais e outro à Igreja Católica, praticamente é a técnica local que vem concentrando, ao que tudo indica, todos os personagens sugeridos por aqueles autores. Ou seja, como contratada do PIDL, assume o papel de *produtor social*. Como articuladora e divulgadora das reuniões do Plano, cabe-lhe o papel de *reeditor*. Por gravidade, ocupa também a função de *editor*, ainda que precariamente, pois entre as funções desse personagem está, como vimos, a de "identificar e instrumentalizar reeditores".

Sem a intenção de querer estabelecer uma relação de causa e efeito, os relatórios dos técnicos do PIDL revelam preocupações sobre os níveis de participação dos atores sociais locais de Manari no processo de implementação do PIDL. Alegam que muitos deles deixaram de comparecer às reuniões do Fórum, dando ênfase na ausência do poder público municipal. (PIDL, 2004: 7; 9). Nesse sentido, os técnicos informam nos relatórios a necessidade de se ampliar os níveis de participação da população local, inclusive buscando inserir novos atores sociais no Fórum. É dentro desse quadro que podemos compreender a formação da “Comissão e Comunicação e Mobilização Social”, já mencionada, ainda que os relatórios não revelem os resultados desse trabalho.

É bem verdade que as condições socioculturais, econômicas e, sobretudo, políticas, em Manari, dadas as suas precariedades, impedem ou retardam, de alguma maneira, a participação mais efetiva dos atores sociais locais numa gestão pública descentralizadora. Sabemos, através de Kliksberg (2003: 91), que “Em diversos casos, há ‘oligarquias’ locais, pequenas, que controlam desde tempos imemoriais o funcionamento da sociedade local.”

Seja como for, a impressão que se tem ao analisar os produtos midiáticos, as situações comunicacionais, os relatórios técnicos e, sobretudo, o documento básico do Programa Integrado de Desenvolvimento Local, é de que o PIDL não elaborou um planejamento da comunicação com estratégias de comunicação pré-definidas para operacionalizar as várias esferas do modelo de gestão adotado. As estratégias de comunicação parecem, até o momento, estar sendo utilizadas numa dinâmica de erro/acerto. Na verdade, trata-se de uma prática comum nas organizações brasileiras que lidam com o desenvolvimento rural. É como se existisse uma espécie de crença generalizada nessas organizações, de que produzir alguns materiais de divulgação é suficiente para que o “público-meta” se sinta informado e, quiçá, mobilizado, para participar das propostas de desenvolvimento. Tanto é assim, que pouca atenção tem sido dada ao planejamento da comunicação nessas organizações.

No caso do PIDL isso parece ocorrer quando nos debruçarmos sobre seu documento principal - *Plano Integrado de Desenvolvimento Local* -, mais especificamente no item que se refere à metodologia do trabalho. Nele não encontramos qualquer alusão às estratégias de comunicação, muito menos ao planejamento da comunicação propriamente dito. Essa alusão só será encontrada, uma única vez, e de maneira bastante geral, no estudo de

Buarque (2002: 118) que serviu de lastro ao PIDL. Diz o autor ao abordar o planejamento no desenvolvimento local: “deve ser montado, desde o início, um sistema de divulgação e comunicação (boletins, *newsletters* e *sites*) para manter a sociedade informada do andamento dos trabalhos, criando um clima político para a participação e para a transformação do plano num referencial coletivo.”

Apesar de o Plano Integrado de Desenvolvimento Local em Manri estar sendo implementado sem qualquer planejamento da comunicação, alguns resultados podem, entretanto, ser observados. Entre outros, as demandas das associações ao poder público estadual, através do Fórum Municipal de Desenvolvimento, as ações concretas por parte do governo estadual em projetos ligados à infra-estrutura (viária, eletrificação rural, construção de cisternas, barragens), à produção (apicultura) e sociais (capacitação de jovens, programa de erradicação do trabalho infantil). (SDSC, 2004b; 2004c; 2005b).

Frente ao exposto, talvez a lição maior que podemos tirar dessa gestão compartilhada para o desenvolvimento local esteja no fato de a comunicação face a face entre a técnica do PIDL e os atores locais de Manari ter-se configurado, mesmo sem planejamento, no lastro principal do atual processo de implementação do Plano. Exceto o rádio, as mídias utilizadas pelo governo, além de esporádicas, são de difícil acesso à população, dado às precárias condições socioeconômicas do Município. A pergunta que fica é se a comunicação face a face e interpessoal não seriam as estratégias de comunicação mais eficazes, se devidamente planejadas e articuladas a mídias mais acessíveis, para apoiar iniciativas de desenvolvimento local em contextos sociais deprimidos, como o de Manari? Uma reflexão dessa natureza, aliada às significações mais amplas que essas estratégias encerram, abre uma perspectiva para redefinir percursos, não apenas do PIDL, mas da própria Extensão Rural no Brasil enquanto gestora de processos comunicacionais para o desenvolvimento local.

### **Referências Bibliográficas**

- ABRAMOVAY, Ricardo (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- AMMANN, Safira Bezerra. (1978). *Participação social*. 2 ed. São Paulo, Cortez&Moraes.
- AMMANN, Safira Bezerra. (1982). *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. 3 ed. São Paulo, Cortez.

- BRAGA, Brenda (2004). *Integração das Ações Públicas no Enfrentamento da Pobreza Rural em Pernambuco*. Recife, dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Em fase de conclusão.
- BUARQUE, Sérgio C. (2002). *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro, Garamond.
- CALLOU, Angelo Brás Fernandes (2004). Estratégias de comunicação em contextos populares: implicações contemporâneas no desenvolvimento local sustentável. In: CIMADEVILLA, Gustavo (coord.). (2004). *Comunicación, tecnología y desarrollo*. Córdoba : Universidad Nacional de Rio Cuarto. p. 163-173.
- CALLOU, Angelo Brás Fernandes (org.). (2002). *Comunicação rural, tecnologia e desenvolvimento local*. Recife-São Paulo, Bagaço, (Coleção GT's N. 13).
- FREIRE, Paulo (1979). *Extensão ou comunicação?*. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- JARA, Carlos Julio (2001). *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília, IICA.
- KLIKSBERG, Bernardo (2003). *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. 2 ed. São Paulo, Cortez.
- PROJETO Renascer (2004). *Plano integrado de desenvolvimento local*. Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania. Recife, Gráfica Flamar.
- RABELO, Desirée Cipriano (2003). *Comunicação e mobilização na agenda 21 local*. Vitória, ES, EDUFES.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). (2002). *A globalização e as ciências sociais*. 2. ed. São Paulo, Cortez. p. 25-102.
- SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Cidadania (2003). *Projeto Renascer*, n. 25, Recife, Farache Comunicação. Boletim informativo.
- SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Cidadania (2004a). *Projeto Renascer*, n. 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38. Recife, Farache Comunicação. Boletim informativo.
- SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Cidadania (2004b). *Relatório dos fóruns municipais de acompanhamento das ações do PIDL* Recife, Projeto Renascer.
- SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Cidadania (2004c). *Relatório*. Recife, Projeto Renascer, PIDL.
- SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Cidadania (2005a). *Projeto Renascer*, n. 39, 41.. Recife, Farache Comunicação. Boletim informativo.
- SECRETARIA de Desenvolvimento Social e Cidadania (2005b). *Relatório sobre a participação na gestão do PIDL*. Recife, Projeto Renascer, PIDL.
- SECRETARIA de Planejamento (2003a). *Governo nos municípios 2004-2007: plano regional de inclusão social moxotó estratégico*. Recife, Condepe/Fidem.
- SECRETARIA de Planejamento (2003b). *Planilhas*. Recife, Locus Consultoria em Planejamento e Desenvolvimento Local.
- SECRETARIA de Planejamento (2004). *Estratégias de desenvolvimento local de Pernambuco: governo nos municípios*. Recife, Condepe/Fidem.
- TAUK-SANTOS, Maria Salett. (1998). "Gestão da comunicação no desenvolvimento local". *Revista Comunicação e Educação*, n.11, São Paulo, ECA-USP, Ed. Moderna.
- TAVARES, Jorge (org.) (2003). *Extensão rural e desenvolvimento sustentável*. Recife, Bagaço.