

GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL/REGIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E REDES DE PODER

Oscar José Rover*
Walter Marcos Knaesel Birkner**
Eros Marion Mussoi***

Resumo

Este artigo analisa as possibilidades de aprofundamento da democracia, especialmente em territórios locais/regionais, como elemento de construção de um Estado republicano. O aprofundamento democrático passa por mecanismos de ampliação da participação e de formas de representação nos processos deliberativos, formando instituições de governança. A partir delas, organizações são estimuladas a se constituir e participar dos processos políticos, gerando novos capitais sociais como seu efeito deliberado. As instituições de governança são seletivas, estimulando organizações vinculadas às redes de poder que as hegemonizam. Sua governança, portanto, pode significar uma sinergia inclusiva, que potencializa a ação e os ganhos coletivos, e/ou uma apropriação seletiva das energias e recursos coletivamente mobilizados e produzidos.

Palavras-chave: descentralização, governança, seletividades.

* Mestre em Sociologia Política (UFSC) e Doutor em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Professor da Unochapecó, pesquisa e atua com temas relacionados ao desenvolvimento local/regional em territórios rurais.

** Professor do curso de Ciências Sociais da UnC (Universidade do Contestado), vice-coordenador do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UnC. Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp. Mestre em História Política do Brasil pela UnB, Graduado em Ciências Sociais pela Furb. Autor dos livros *Capital social em Santa Catarina*, (2006), e *Segurança nacional e desenvolvimento global em Golbery do Couto e Silva* (2002).

*** Engenheiro Agrônomo, Mestre em Educação Agrícola e Extensão Rural, PhD em Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável; técnico da Extensão Rural em Santa Catarina (Acaresc-Epagri); Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Técnico Internacional da FAO na África (1985 a 1990); consultorias internacionais em Cuba, Panamá, Moçambique, Haiti e Costa Rica. Atuou na SAF/MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) entre 2003 e 2006.

A discussão da relação temática entre Estado e desenvolvimento foi revigorada a partir da década de 1980, seja pelos efeitos da globalização mercadológica, seja por revisões estruturais nos papéis dos Estados. Do lado econômico, as eficientes pressões do grande capital internacional resultaram em queda de protecionismos e consequente reorganização da competição entre mercados nacionais. Já na perspectiva política, um Estado temporariamente hesitante era pressionado a assumir o tipo ideal minimalista do liberalismo reducionista. Para além dos desdobramentos interpretativos e não poucas vezes valorativos/normativos dessa experiência, não é difícil perceber que, tanto econômica quanto politicamente, novas reordenações foram assumidas nestas esferas de organização dos países atuantes no cenário internacional. Esse cenário acabou por permitir, recentemente, a interessante expectativa da inclusão de novas massas consumidoras, configurando o cenário reivindicado por economistas como Prahald (2006), Thomas (2005) e o prêmio Nobel Mohamad Yunus (2006)¹. O resultado dessa nova configuração socioeconômica tem sido facilitado tanto pela expansão da oferta de produtos populares, quanto pelas políticas inclusivas de um Estado já menos indeciso em relação aos seus desígnios nesta questão².

¹ As principais proposições desses autores têm girado em torno da necessidade de incorporar, na condição de consumidores, a maioria pobre da população mundial.

² Vejam-se, nesse caso, as políticas afirmativas como o Bolsa Família no Brasil e suas consequências inclusivas.

Não obstante, uma perspectiva mais politológica é o que nos interessa aqui apresentar. Trata-se de reconhecer, primeiramente, que a globalização e a ascendência do que se convencionou chamar de neoliberalismo provocaram uma indispensável e profícua discussão sobre o papel do Estado, deparado com uma encruzilhada que, no fundo, revela um falso dilema: o de que de um lado estaria o *Welfare State*, criticado por seus excessos e, de outro, o Estado mínimo, diabo das esquerdas, bem feitor dos ricos. *Welfare State* e Estado mínimo são compreendidos aqui como extremos de uma disputa ideológica que, por mais que ajude a pensar sobre ele, pouco ajuda a refletir sobre o que se quer aqui enfatizar que são as possibilidades de ampliação da democracia. No caso brasileiro, a constituição de 1988 é um marco institucional que abre o Estado para novas formas de representação e participação, criando um potencial de ampliação democrática, mormente gerando novas experiências de descentralização e desconcentração estatal.

A via interpretativa que este artigo tomará transita entre a sociologia e a política, passando pelo terreno republicano, para discutir a deliberação pública em processos de desenvolvimento local/regional. Do ponto de vista teórico nos propomos a refletir sobre as possibilidades e condições para construção de um Estado republicano. Numa perspectiva mais empírica discutiremos a história recente da

descentralização estatal brasileira, com recursos a casos no Sul do país. Interessa-nos, particularmente, a descentralização em direção ao desenvolvimento regional e nela as reformas e arranjos institucionais que têm usado novos termos como capital social, cooperação, redes, descentralização, região, território, governança, empoderamento etc., na formulação de políticas públicas.

Redes de poder e capital social

O cientista político Robert Putnam trouxe uma importante contribuição às reflexões sobre o desenvolvimento regional, quando lançou seu livro “Comunidade e Democracia” (1996). Ao estudar o processo de descentralização iniciado na Itália nos anos 70, suas duas grandes constatações iluminaram as abordagens da ciência política e da sociologia do desenvolvimento, influenciando políticas públicas posteriores em vários países. Neste estudo, sua primeira conclusão foi a de que governos firmemente empenhados em reformas institucionais podem sim, na medida da boa elaboração e operacionalização, ser bem sucedidos. A reforma descentralizadora na Itália conferiu autonomia real às vinte regiões administrativas, alterou comportamentos políticos, criou novos atores públicos e gerou eficácia³. Tal constatação demonstrou que instituições moldam comportamentos e era inicialmente atrás dessa confirmação que Putnam estava. Entretanto, a sua segunda conclusão foi a mais reveladora: a de que as reformas foram melhor sucedidas em algumas regiões do que em outras e a resposta a esta constatação exigiu aprofundar a análise do tema do capital social por parte da sociologia do desenvolvimento⁴, visto que as regiões mais bem sucedidas eram as que apresentavam mais capital social. A resposta àquela constatação não residia simplesmente nos métodos de operacionalização da reforma institucional, embora fosse incorreto negligenciar a eficiência da formulação política em si mesma. Também não foi possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre, regiões economicamente desenvolvidas e, eficiência institucional como mera consequência desse desenvolvimento. Não fugindo à responsabilidade, Putnam testou essa hipótese já bastante conhecida na ciência política e constatou que as regiões mais desenvolvidas apresentavam, com alguma exceção, os melhores resultados institucionais. Mas para a realidade italiana, Putnam conseguiu demonstrar que o capital social precedeu o desenvolvimento econômico.⁵ Restava, assim, admitir a consistência dos fatores de ordem sociológica reunidos na ideia-força do capital social. Para além da racionalidade institucional, esses fatores

³ A fim de evitar um caráter normativo à afirmação, é importante consultar Putnam (1996), especialmente no capítulo 3, onde relata e demonstra os resultados obtidos.

⁴ O tema capital social não era novo, mas a constatação de Putnam sobre o caso italiano remetia à necessidade de explorá-lo melhor e analisá-lo para diferentes contextos.

⁵ Ao demonstrar que não apenas o capital social precedeu o desenvolvimento econômico, mas que este último foi parcialmente consequência do primeiro, Putnam contribuiu com a recente reaproximação entre a economia e as ciências sociais.

foram predominantes na explicação de Putnam sobre o sucesso da descentralização italiana. Os principais fatores constitutivos do que Putnam e outros autores denominaram de capital social são: capacidade de associação, cooperação, disposição ao diálogo, confiança e interesse pela coisa pública (PUTNAM, 1996; HIGGINS, 2005).

A contribuição de Putnam foi logo sucedida de um amplo volume de pesquisas e publicações consequentes e teve relevada utilidade para refletir sobre as questões do desenvolvimento regional. Percebe-se que respostas aos problemas criados pela globalização e por uma paralela crise de identidade do Estado moderno poderiam também ser obtidas a partir do interior das formas de organização social, muitas vezes não dependentes de processos econômicos e das instituições legais. Essas respostas puderam, em ampla medida, ser facilitadas com a compreensão da importância de mobilizar e trabalhar os ativos sociais dos territórios.

O capital social, como capacidade de mobilizar e utilizar ativos sociais disponíveis, pode significar uma sinergia inclusiva que potencializa a ação e os ganhos coletivos, assim como pode levar a uma apropriação particularista das energias e recursos coletivamente mobilizados e produzidos (BOURDIEU, 1980; RUBIO, 1997). Ele se refere a relações baseadas em reciprocidades e expectativas de cumprimento mútuo de acordos (confiança em alguma norma forjada coletivamente), ou seja, as dinâmicas que envolvem confiança e cooperação. Da mesma forma que para outros tipos de capitais, nele estão em jogo as possibilidades de uso para obtenção e utilização de recursos diversos. A questão que se coloca, então é: confiança e cooperação entre quem, entre quais organizações e instituições? O capital social deve ser compreendido como vinculado ao interesse comum de uma sociedade ou grupo social, ou é um recurso/ativo específico de dadas organizações ou dinâmicas sociais que, quando ativado, não necessariamente beneficia o conjunto social em que dada organização está vinculada? Em outras palavras: a noção de capital social deveria ser vinculada à de reciprocidade generalizada e confiança como faz Putnam e colaboradores (1996), ou a diferentes capacidades de diferentes grupos e organizações sociais para ativar mecanismos de satisfação de suas necessidades e interesses (BOURDIEU, 1980)? Seguindo o veio analítico proposto por Putnam e colaboradores, o estudo de Rubio (1997) parece ser expressivo para demonstrar que o capital social tem reflexos sobre os interesses e a confiança pública, bem como sobre uma perspectiva de reciprocidade generalizada, no entanto refere-se efetivamente a recursos de diferentes grupos sociais que podem mobilizá-lo no sentido do interesse público ou de interesses privados.

A importância do capital social, em nossa reflexão, se trata do quanto ele pode ser um efeito deliberado pelos processos de descentralização, onde novas organizações sociais sejam estimuladas a se constituir e participar dos processos políticos. Acreditamos que estes processos podem levar a um novo estágio republicano, no qual o interesse público, entendido como distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade, se sobreponha aos interesses privados.

A sociedade se constitui de diferentes indivíduos e grupos, aos quais chamamos aqui de atores sociais, que se integram mais ou menos intensamente em função de seus interesses, constituindo relações de conflito e/ou cooperação. A integração/articulação de diferentes atores produz redes de relações sociais, com diferentes graduações de poder, que expressam diferentes capitais sociais. Diferentes grupos sociais, ao longo de sua história constroem dinâmicas organizacionais como forma de ampliar seu poder, suas capacidades de atingir seus objetivos e interesses. Isto gera uma multiplicidade organizacional que, segundo Enriquez (1997) é dada pelas relações que uma organização estabelece com outras. Estas relações formam redes de alianças ou redes de rejeição, levando a um processo constante de negociação entre as diferentes organizações. A noção de negociação abre a dimensão política da dinâmica organizacional, na medida em que uma organização negocia para firmar seus projetos e sua identidade organizacional (ENRIQUEZ, 1997).

Quando nos processos de gestão política do desenvolvimento local/regional se instituem espaços de governança ou gestão social, estes espaços expressam um potencial de ampliação da esfera do político que se limitava apenas ao governo e aos partidos políticos. Bobbio (2005) demonstra a aplicação crescente de uma noção de governança envolvendo atores sociais e governamentais, para além da noção anterior de governabilidade, específica das instituições de Estado. A noção recente de governança apontada por Bobbio, incluída aí a governança local/regional, incide sobre novas formas de articulação entre setores público e privado, maior integração entre Estado e sociedade; estímulo a novas práticas participativas e novas formas institucionalizadas de gestão de políticas e serviços descentralizados. Segundo o autor, pela ótica da governabilidade, a formulação e implementação de políticas públicas advêm de posição política dominante – o governo, enquanto pela ótica da governança a formulação e implementação das políticas públicas advêm de uma pluralidade de atores com diferentes naturezas organizacionais e de diferentes escalas territoriais. Para este autor, o governo baseia sua atuação numa lógica de autoridade legal, enquanto a governança está baseada em acordos e contratos negociados com uma pluralidade de atores.

Os espaços institucionais de governança ampliam a participação e a representação de grupos e atores sociais. Este potencial de ampliação, porém, está normalmente limitado aos grupos mais organizados e/ou vinculados às redes de poder dos grupos que exercem o governo. Ficam de fora os grupos menos organizados ou as organizações com menos força de pressão, normalmente as vinculadas aos grupos em condições socioeconômicas mais vulneráveis. Em cada espaço institucional há redes de articulação política ou redes de negociação privilegiada, que atuam em diferentes escalas territoriais. Estas redes envolvem governos municipais, instituições dos governos estadual e federal, além de diferentes organizações da sociedade civil, cooperativas e empresas. Diferentes capitais sociais são mobilizados para ampliar as possibilidades de obtenção e utilização de recursos diversos. Porém, sua capacidade de mobilização e utilização depende da capacidade de organização e articulação dos diferentes grupos e redes sociais existentes num dado território.

Propostas de maior participação, gestão social, governança, descentralização, parceria do Estado com a sociedade civil, etc., podem produzir resultados bastante distintos, a depender do sentido que adquirem em diferentes configurações sociopolíticas. Isto dependerá das redes sociais, políticas e econômicas mobilizadas e beneficiadas, bem como das estratégias, programas e projetos implementados. A elaboração de um plano, programa ou projeto por alguns atores sociais locais não exclui a necessidade de verificar em cada local quem realmente participa, decide sobre os planos e se beneficia das políticas que se elaboram.

Na gestão do desenvolvimento local/regional se põem em jogo “equilíbrios flutuantes e elásticos de poder” (ELIAS, 1970), os quais se organizam através de redes de poder que constroem hegemonias⁶ em torno de estratégias, programas e projetos defendidos pelas diferentes redes. Estruturam-se equilíbrios de compromissos, nos quais a hegemonia de um grupo dirigente se constrói numa negociação em que o mesmo faz concessões para manter seu poder diretivo. Nesta construção de hegemonia, os dirigentes políticos, seletivamente, “canalizam os inputs de demanda de uma forma que se mostrem compatíveis com os recursos disponíveis” (OFFE, 1989, p. 227), bem como com a orientação dada pela esfera estatal que libera estes recursos. Em qualquer dos casos, a canalização da demanda é feita atendendo às redes de poder que se articulam hegemonicamente a cada espaço institucional de gestão. A variável a ser manipulada neste caso é “[...] o sistema de representação de interesses e os modos de resolução de conflitos”. Há um esforço, segundo Offe, “para estruturar os problemas

⁶ Para Gramsci, a hegemonia se refere a um modo de exercício do poder baseado num consentimento ativo, não caindo no extremo de fundamentar o poder apenas em termos de consenso, o que reduziria o papel do conflito. Para ele, a manutenção do poder se dá através do uso da força (feito no aparato de Estado) e da construção de consenso (feita na sociedade civil). A manutenção/geração de poder é aqui analisada do ponto de vista da construção de consensos, permeados por conflitos, envolvendo atores da sociedade civil, do mercado e do Estado, em processos de gestão social ou governança, utilizando a noção de hegemonia a partir de Gramsci.

de modo a torná-los administráveis” (OFFE, 1989, p. 228), mas sem perder o controle sobre o andamento do processo e a seleção de prioridades. Os espaços institucionais de governança local/regional constituem “sistemas de filtros” para responder de forma mais ou menos universal às demandas que se lhes expressam, considerando a multiplicidade de grupos e interesses dispersos (ROVER, 2007) e suas variações de capital social.

O sentido da descentralização

A constituição de espaços institucionais de governança local/regional se dá num cenário histórico de descentralização dos Estados Nação. Benko e Pecqueur (2001) apontam que o agravamento de déficits públicos nos anos 1970 e 1980 levou os Estados a uma descentralização e regionalização da gestão dos bens coletivos. Porém, não é apenas a partir da desregulação Estatal que se amplia o interesse com a escala local. Também nos debates da esquerda global, quando tratando da questão do poder e de como construir uma forma mais justa e livre de gestão da sociedade, as preocupações com a democracia e com um excesso de poder em um Estado central sempre estiveram no núcleo de suas reflexões. Santos e Avritzer (2002) falam das concepções não hegemônicas de democracia vigentes na segunda metade do século XX, forjadas a partir de movimentos sociais e outras forças de esquerda. De acordo com estas concepções a possibilidade de gestão social das políticas públicas se faz muito mais completa nas escalas locais que nas estruturas dos Estados centrais. Daí a luta de parte da esquerda mundial por ampliar a participação democrática, tendo como um de seus instrumentos a descentralização da gestão das políticas públicas (LACLAU; MOUFFE, 1985; LACLAU, 1996)⁷.

No Brasil, constituem-se importantes processos de descentralização para as unidades da federação a partir da constituição de 1988, quando especialmente os municípios ganham maior poder e autonomia de gestão. Muitos serviços públicos foram descentralizados ou desconcentrados para sua implementação local. Políticas de recorte até então setorial, como a de desenvolvimento rural, ganharam também um recorte territorial a partir da década de 1990⁸. Na década de 2000, a partir de experiências municipais vividas, iniciou-se a construção de políticas para a escala microrregional ou regional. Esta nova abrangência de ação para as políticas de recorte territorial é compreendida como uma resposta a análises e experiências que demonstravam limites para sua gestão em escala municipal; e/ou uma resposta a um vácuo de poder

⁷ Para a esquerda a descentralização de poder do Estado Nação não deve significar seu enfraquecimento na capacidade de regular o mercado. Para a vertente neoliberal é central a articulação entre descentralização e desregulação estatal.

⁸ Com o Pronaf – Infraestrutura e Serviços Municipais, cuja abrangência se resumiu à escala municipal.

que resultava em limitadas políticas públicas estaduais e federais adequadamente geridas à escala microrregional/regional; e/ou ainda, uma forma de diferentes forças políticas exercendo governos estaduais e federais organizarem um arranjo de poder que lhes desse suporte nos diferentes territórios em que visam implementar suas políticas. A criação recente das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina é uma evidência de como diferentes governantes veem dando resposta ao vazio institucional existente nos territórios situados em abrangência intermediária aos municípios e estados brasileiros. A existência das associações de municípios e dos fóruns por elas criados também demonstra como diferentes atores percebem o vácuo federativo que marca a escala microrregional/regional. Conjuntamente a isto, o redesenho institucional para a gestão do desenvolvimento local em microrregiões/regiões expressa a constituição de novas redes de poder político. Na medida em que se instituem novos espaços de gestão política, a exemplo dos Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR), eles são ocupados por atores sociais muitas vezes articulados às redes dos governantes que os instituíram. Estas redes buscam construir uma hegemonia capilar ao poder governamental que instituiu os fóruns de governança, cuja maior preocupação muitas vezes é legitimar políticas elaboradas centralmente.

Amaral (2002) se apoia na perspectiva jusnaturalista de John Locke para sugerir uma contemporânea tendência descentralizadora do Estado Moderno. Sugere o deslocamento de um Estado fundado no pressuposto hobbesiano, para o necessário Estado das autonomias. Para o autor, o Estado vive uma dificuldade de governar, de atender demandas e promover o desenvolvimento de maneira hegemônica (2002), a que ele chama de crise de soberania. Por extensão, o mesmo Estado passaria também por uma crise de territorialidade, isto é, de inadequado domínio e controle sobre os territórios sob sua jurisdição. Nesse processo, o Estado não consegue controlar ou impedir efeitos indesejados do processo de globalização, que se chocam com preceitos de soberania e territorialidade. Sua capacidade de reorganizar e distribuir o poder se tornaria crescentemente obsoleta na correspondência das novas demandas políticas da sociedade. Leydet (2004) trata da crise de legitimidade do Estado e suas conclusões vão, em geral, no mesmo sentido de Amaral. Embora a sua preocupação esteja voltada especificamente a uma análise do poder legislativo, a autora reconhece nessa esfera o mesmo problema contemporâneo de legitimidade que Amaral vê de modo generalizado. Demonstrando a emergência de reivindicações republicanas em sobreposição à democracia formal, Leydet (2004, p. 80-81) propõe o fortalecimento da sociedade civil,

não em termos de reivindicar maior presença no sistema de representação formal, mas pela via da radicalização da presença civil nos processos decisórios, com novos formatos de representação que implicariam a abertura e fortalecimento de novas configurações institucionais (NCI). Estas NCI são fóruns, conselhos ou outras instâncias de gestão pública que, para além do Estado, envolvem organizações da sociedade em processos de governança.

A ideia do Estado centralizador estaria em cheque e contraposta a uma realidade social configurada por “inúmeras malhas de comunidades” (AMARAL, 2002, p. 126). Esta configuração contemporânea orientaria um novo sistema político capaz de responder “às exigências por liberdade, corresponsabilidade e participação” (AMARAL, 2002, p. 127), o que remete à formas institucionais de governança de múltiplos níveis (BOBBIO, 2005). Essa tendência histórica de aproximação sinérgica entre o Estado e a Sociedade não significa a sobreposição da segunda em relação ao primeiro, mas uma fusão parcial das duas esferas, cuja materialização poderíamos vislumbrar nos processos de descentralização do Estado e da criação de ramificações locais, regionais e de variações territoriais. Não estaríamos simplesmente ante uma proposição geral que sugere o estabelecimento de vínculos diretos entre a instância federal e a sociedade de facções, mas ante a necessidade de abrir e amplificar uma nova dimensão da participação política, qual seja a local/regional, com sua esfera de autonomia e capacidade institucional de resolução de problemas. Este é o sentido necessário à descentralização e regionalização contemporânea do Estado, agregado de um processo de imperiosa prevalência do interesse geral/público ante os interesses seccionais/privados. Sem este sentido, novos espaços institucionais descentralizados podem “[assumir] funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe e [invocar] o álibi do universal para o exercício de seu poder particular” (OFFE, 1984, p. 163), o que pode promover sua deslegitimação.

A esperada postura de inovação política do Estado é aquela que confere maior poder aos indivíduos e grupos sociais, oriundos da vida comunitária e plural, contexto no qual essas pessoas conferem sentido às suas vidas⁹, as quais se constroem nas cidades e regiões. Para Amaral (2002, p. 139) “as pessoas preexistem ao Estado, que não as cria, mas apenas as reconhece e ampara, também as regiões não são originadas pelo Estado”. Assim, a existência do Estado só faz sentido na medida em que garante os direitos que o antecedem, como é o caso da vida autônoma regional. Desta maneira, fortalecer a região através da descentralização significa uma aproximação entre Estado e cidadãos, através de suas organizações e diversidade de interesses. A regionalização implicaria,

⁹ Essa proposição é convergente com os pressupostos da racionalidade comunicativa de Habermas, mas também de Zygmunt Bauman, que sugere que a felicidade pessoal esteja na busca da política.

neste sentido, no fortalecimento do Estado, através de uma aproximação com as comunidades locais e regionais e da corresponsabilidade na organização política. Na medida em que as diferentes forças regionais se façam representar nos espaços institucionais descentralizados, isto pode auxiliar o Estado na superação de sua crise de legitimidade.

Como se operacionalizaria a construção de um Estado mais republicano na perspectiva que apresentamos? A resposta reafirma a convicção descentralizadora. Trata-se de promover arranjos institucionais que permitam o desencadeamento dos processos de descentralização político-administrativa e, por extensão, que estimulem o surgimento de novos atores políticos, novas lideranças e instâncias intermediárias, como já apontava o estudo de Putnam. O trabalho do autor não apenas revelou a importância do capital social, mas demonstrou que a reforma descentralizadora na Itália propiciou sua ampliação (PUTNAM, 1996, p. 33-34). Reconhecemos com ele, portanto, que certas liberdades e constrangimentos de cunho cultural, econômico ou político sejam efeito das instituições. Se bem formuladas e, sobretudo bem operacionalizadas, as políticas de descentralização para a promoção do desenvolvimento regional podem criar agentes e processos pedagógicos disseminadores de novos valores, preceitos e práticas políticas.

Qual governança para um estado descentralizado?

Com diferentes propostas de descentralização colocadas em curso e com a preocupação com a governança da gestão pública, ampliou-se a construção de novas configurações institucionais (NCI) para gestão do desenvolvimento local/regional. Temas como 'planejamento participativo' e o 'controle social' tiveram crescente espaço na reflexão sobre as políticas públicas locais, mesmo que às vezes não avançando para construções concretas. O repasse de recursos existentes nas esferas superiores do pacto federativo para os locais passou a exigir novas institucionalidades, para além dos governos e das escalas já formalizadas no pacto federativo nacional. Exigiu-se a constituição de novos espaços institucionais que assumissem esses papéis. É neste contexto que surgem as 'regiões descentralizadas' criadas pelo governo do Estado de Santa Catarina em 2003, os 'territórios rurais' criados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (governo federal) em 2003, os Consad's criados pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2003, bem como as mesorregiões diferenciadas criadas pelo Ministério da Integração Nacional desde a década anterior.

Na escala microrregional são recentes as experiências e resultados que demonstram os potenciais e limites para gestão do desenvolvimento local/regional. Elas são resultados da crescente evidência quanto a um vácuo federativo, no qual iniciativas em gestão integrada (governança) para o desenvolvimento vêm sendo produzidas em escala microrregional/regional. Porém, as ações de governança que ocorrem atualmente se fazem tuteladas pela União e Estado federados. Geraram-se poucas discussões estratégicas sobre projetos de desenvolvimento de interesse de cada território, além de estes territórios microrregionais não possuírem um grau de autonomia política ou administrativa para financiar seus projetos, ou constituírem seus fóruns e conselhos para autorregulamentar e gerir de forma integrada seu futuro (ROVER, 2007).

Mesmo que ampliem a necessidade de negociação quando comparadas com ações restritas a um governo, na medida em que envolvem mais atores e interesses sociais, os espaços de governança, ou gestão social, não têm um sentido positivo ou negativo *a priori*. A governança pode tanto significar uma sinergia inclusiva que potencializa a ação e os ganhos coletivos, quanto uma apropriação particularista das energias e recursos coletivamente mobilizados e produzidos. Assim, governança local pode servir como mecanismo de aprofundamento democrático e de desenvolvimento como “expansão das liberdades” (SEN, 2000), mas também pode ser mecanismo de socialização dos custos e privatização dos ganhos do desenvolvimento. Propostas de maior participação, gestão social, governança, descentralização, parceria do Estado com a sociedade civil, etc., podem produzir resultados bastante distintos, a depender do sentido que adquirem em diferentes configurações sócio políticas. Isto dependerá das redes sociais, políticas e econômicas mobilizadas e beneficiadas, bem como das estratégias, programas e projetos implementados. A elaboração de um plano, programa ou projeto por alguns atores sociais locais não exclui a necessidade de verificar em cada local quem realmente participa, decide sobre os planos e se beneficia das políticas que se elaboram. Trabalhar projeções e ações em nível local permite uma maior proximidade dos problemas, necessidades e interesses, mas isto não quer dizer que necessariamente todos os problemas, necessidades e interesses serão analisados e atendidos. Assim como não há recursos para atender a todos, há grandes assimetrias na distribuição dos recursos e do poder local, como há em outras escalas do poder público (ROVER; ENRIQUES, 2006). Estudos realizados junto às Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) do governo do estado e aos territórios ligados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/

MDA), em Santa Catarina, evidenciam que na medida em que se instituem novos espaços de gestão política, eles são ocupados por atores sociais muitas vezes articulados às redes dos governantes que os instituíram. Estas redes são resultados da hegemonia do poder governamental que instituiu os fóruns de governança e visam ampliar esta hegemonia. Sua maior preocupação, muitas vezes é legitimar políticas elaboradas centralmente (ROVER, 2007).

Apesar de a governança se referir à integração de atores e processos, ela pode se restringir a grupos seletos e, através de uma “ilusão da participação” (CHAUI, 1990) envolver atores sociais em formas de governança oligárquica e tutelada/legitimadora. Na medida em que os atores sociais que se integram à governança local são restritos a grupos seletos, integrados às redes de poder específicas, se constitui uma governança oligárquica. Quando os que se integram, ou mesmo o fórum de governança local, têm baixo grau de autonomia e se constituem basicamente para legitimar políticas centrais, constituem uma governança aqui entendida como tutelada/legitimadora. Muitas vezes, os grupos e atores sociais defendem em argumentos os espaços públicos e um sentido mais universal para as políticas, mas se relacionam com o Estado e os espaços de governança buscando satisfazer seus interesses particulares, fazendo com que as instituições de governança sejam instrumentalizadas por grupos e atores específicos.

Em muitos espaços institucionais de governança verificamos que prepondera a disputa por espaços de poder e pela realização de interesses privados. Em função disto, consideramos fundamental distinguir diferentes perfis de governança, especialmente quanto à capacidade dos espaços de governança instituírem processos efetivamente públicos de gestão. Consideramos importante verificar a forma como a configuração das diferentes redes de poder impacta estes espaços, tornando-os mais subordinados aos interesses dos atores com mais poder ou, ao contrário, possibilita uma inserção de novos atores e interesses ao espaço de deliberação das políticas de desenvolvimento. Assim, torna-se uma exigência instituir e implementar nas práticas de governança local/regional procedimentos cívicos para manter a legitimidade de seus espaços institucionais perante a sociedade regional.

Governança oligárquica ou tutelada/legitimadora são, ambas, formas de restringir o potencial democrático dos fóruns de governança local/regional, por não permitir sua adequada institucionalização, bem como a construção de processos horizontais de negociação de interesses e priorização. As disputas por espaços de poder estão presentes em qualquer contexto e nos contextos locais com fraca institucionalidade democrática elas se tornam marcantes, limitando as possibilidades de

grupos mais vulneráveis socioeconomicamente acessarem possibilidades para o exercício do poder. Isto leva a que grupos restritos (elites) se incumbam de tal responsabilidade, dando um perfil oligárquico à governança. Em situações de fraca institucionalização democrática também ocorre que as fontes das quais emanam recursos financeiros têm maior capacidade diretiva e, assim, tutelam o andamento dos processos, legitimando suas políticas gerais através dos fóruns participativos. Neste sentido, evidenciamos a necessidade de processos fortes de institucionalização dos fóruns de governança local/regional, seja pela ampla representação dos grupos/setores sociais, pela capacidade institucional de integração de atores e planejamento estratégico de seu desenvolvimento, ou ainda, pela garantia de recursos para sua autonomia de gestão. Além de uma forte institucionalidade para ampliar o caráter cívico dos fóruns de governança consideramos necessário que eles exerçam um efetivo papel público, de autodeterminação e autoregulação coletiva do desenvolvimento local. Assim, sua legitimidade poderá se constituir por sua valorização como espaço público e não apenas pela satisfação de interesses privados.

No extremo oposto de uma governança oligárquica e/ou tutelada/legitimadora, como ideal de democracia local, em um sentido republicano, está o que denominamos de governança cívica (ROVER, 2007). Na possibilidade de aprofundamento da democracia e da autonomia dos fóruns de governança local, apontamos duas orientações como chaves, uma ligada à estrutura e outra aos processos de funcionamento das instituições. Estas orientações são: a) uma, já mencionada, adequada institucionalização dos fóruns de governança, com critérios claros de participação, funcionamento, capacidade deliberativa e autonomia administrativa e; b) a construção de um processo horizontal de negociação de interesses e priorização, que por ser horizontal implica em mecanismos de escolha de representantes que espelhem a diversidade dos grupos e segmentos sociais existentes no território; além da utilização de metodologias apropriadas de planejamento e gestão, que garantam transparência no levantamento de necessidades, interesses e seleção de estratégias, programas e projetos prioritários. Um processo horizontal de negociação de interesses e priorização, como tem por princípio não privilegiar grupos sociais ante outros, oportunizaria que grupos em condições de vulnerabilidade socioeconômica tivessem iguais condições para defesa de suas necessidades e interesses. Isto, para além de um paternalismo estatal, possibilitaria a tais grupos um efetivo espaço de poder para exercício de sua cidadania, com impacto na expansão de suas liberdades substantivas. Compreendemos que as duas orientações apresentadas acima aproximariam os espaços de

governança local do exercício de uma governança cívica, enquanto um maior distanciamento delas os levaria a uma governança oligárquica ou tutelada/legitimadora.

Considerações finais

Compreendemos que, apesar de uma nova configuração institucional cumprir um papel de legitimação de políticas previamente formuladas em esferas de governo ou estar hegemônica por um ou outro ator/rede social, ela abre um novo espaço de negociação, ampliando os interesses que se põem em disputa. Isto, em si, já é um fator de ampliação democrática. Os espaços de governança ou gestão social expressam um potencial de ampliação da esfera do político, que até pouco tempo se limitava ao governo e aos partidos, pois eles ampliam a participação e a representação de grupos e atores sociais nas decisões públicas.

Há um importante espaço investigativo delineado nestas configurações institucionais e políticas descentralizadoras. Mais recentes que em países europeus, no Brasil, essas experiências devem ser acompanhadas ao longo do tempo. As análises distribuídas e continuadas dessas experiências nos diversos estados brasileiros trarão informações importantes, já que seu prolongamento temporal permitirá verificar melhor os erros e acertos. Além disto, é importante a verificação de outras relações hipotéticas, como o aumento das autonomias locais e sua contribuição para o desenvolvimento; o poder de transformação do social proveniente do estabelecimento de novas redes de cooperação; a importância das instituições físicas e organizações, bem como de sua integração para o desenvolvimento; além da capacidade de operacionalização dos processos de descentralização, em relação ao preparo dos agentes envolvidos nestes processos, governamentais ou não. Para todos estes casos, dois elementos nos parecem transversais e importantes de serem analisados: de um lado é central perceber quais projetos políticos e de desenvolvimento estão em disputa. Além da disputa e complementar a ela é necessário observar que há consensos teóricos, como por exemplo, a necessária sustentabilidade ambiental e a superação de condições de miséria socioeconômica, como elementos-chave de um projeto de desenvolvimento. Estes consensos, ainda teóricos, deveriam derivar para consensos práticos, com políticas concretas, que dependem da vontade e da capacidade dos atores sociopolíticos em lhes dar operacionalidade. O segundo elemento diz respeito ao sentido dado à democracia pelos atores sociais que constroem as institucionalidades de governança local/regional: se apenas

instrumental, um meio de operacionalização da deliberação pública; ou se um princípio da ação pública, que deve permear o conjunto dos processos deliberativos. Quanto mais para o segundo caso, em nosso entendimento, mais a governança local se aproximará de uma perspectiva cívica e, portanto, republicana.

Referências

ABU-EL HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1. semestre 1999.

AMARAL, Carlos E. P. *Do Estado soberano ao Estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de Estado*. Blumenau: EdiFurb, 2002.

BIRKNER, Walter M. Knaesel. *Capital social em Santa Catarina: a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional*. Blumenau: EdiFurb, 2006.

BOBBIO, Luigi. Governance multilivello e democrazia. *Rivista delle Politiche Sociali*, Roma, n. 2, p. 51-62, 2005.

BOURDIEU, Pierre. Le capital social: notes provisoires. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, Paris, n. 31, p. 2-3, 1980.

BRANCO, Manuel C. P. Da democracia e do desenvolvimento: quatro teses e uma síntese. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 55, p. 53-83, nov. 1999.

CHAUÍ, Marilena de S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

ELIAS, Norbert. *Introdução à sociologia*. Lisboa: Edições 70, 1970.

ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 41-42.

ENRIQUEZ, Eugène. Como estudar as organizações locais. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 27-36.

GILPIN, Robert. A realist perspective on international governance. In: HELD, D.; MCGREW, A. (Orgs.). *Governing globalization*. Cambridge: Polity Press, 2002. p. 237-248.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIGGINS, Sílvio Salej. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó, SC: Argos, 2005.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony & Socialist Strategy: towards a radical democratic politics**. London: Verso, 1985.

LACLAU, Ernesto. **Emancipation(s)**. London: Verso, 1996.

LEYDET, Dominique. Crise da representação. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MUSSOI, Eros M. Políticas públicas para rural em Santa Catarina: descontinuidades na continuidade. In: PAULILO, Maria I.; SCHMIDT, Wilson (Orgs.). **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC, 2003. p. 211-235.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 21-40.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PRAHALAD, C. K. **A riqueza na base da pirâmide**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

PUTNAM, Robert D. et al. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ROVER, Oscar J. A gestão social no desenvolvimento rural português. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 77-83, 2005.

_____; FOGOLARI, Hoilson. A gestão social para o desenvolvimento local em municípios essencialmente rurais. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 18, p. 47-70, 2005.

_____; HENRIQUES, Maria A. A gestão democrática em debate: o Programa Leader e a sua relação com a sociedade civil local. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 75, p. 117-137, out. 2006.

ROVER, Oscar J. **Redes de poder e governança local**: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RUBIO, H. Perverse social capital: some evidences from Colombia. *Journal of Economic Issues*, XXX-3, set. 1997.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 39-82.

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. (Série Estudos Rurais).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

THOMAS, Vinud. **O Brasil visto por dentro**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2006.

Abstract

This article analyses the possibilities of the depth of democracy, mainly in local/regional territories, as an element of construction of the republican State. The democratic depth is made through mechanisms of enlarging participation and also through ways of representation in deliberating processes, building governance institutions. These institutions encourage the constitution of organization and their participation in the political processes, thus engendering new social capitals. The governance institutions are selective, favouring organisations that are connected with the power nets that control them. Their governance, therefore, may indicate an inclusive synergy that stimulates action and collective earnings, and/or a selective appropriation of the energies and resources collectively mobilised and produced.

Keywords: decentralization, governance, selectivities.

