

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

OSCAR JOSÉ ROVER

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

Porto Alegre, 2007

Oscar José Rover

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

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

Porto Alegre

2007

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS

R873r

Rover, Oscar José

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 / Oscar José Rover. – Porto Alegre, 2007.

251 f.: il.

Orientador: Marcelo Kunrath Silva.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2007.

1. Gestão : Políticas públicas : Desenvolvimento local. 2. Gestão : Políticas públicas : Desenvolvimento Regional. 3. Desenvolvimento rural. I. Silva, Marcelo Kunrath. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título

CDU 332.14
631.152

OSCAR JOSÉ ROVER

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

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 17 de agosto de 2007.

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert

UFRGS

Prof. Dr. Erni José Seibel

UFSC

Prof. Dr. Paulo Eduardo Moruzzi Marques

USP

AGRADECIMENTOS

A construção desta tese deve gratidão a muitas pessoas, organizações e instituições. Algumas são especialmente citadas abaixo, em ordem alfabética, pelo importante apoio prestado ao longo do tempo de sua realização:

- CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CES/UNIVERSIDADE DE COIMBRA: Centro de Estudos Sociais, em especial ao professor Dr. Pedro Hespanha e à pesquisadora Maria Adosinda Henriques
- Livia Lourenço Matoso Galveias
- PGDR/UGRGS: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- PROGRAMA ALBAN de bolsas de alto nível da União Europeia para a América Latina, bolsa nº E04D027634BR.
- UNOCHAPECÓ: Universidade Comunitária Regional de Chapecó

RESUMO

Esta tese estuda processos de governança do desenvolvimento local, identificando em que medida a descentralização democrática contribui na qualificação de processos de desenvolvimento. Para analisar as implicações práticas desta reflexão se escolheu como sujeito-objetos de estudo três fóruns de governança regional (FDR), os quais atuam em territórios definidos como essencialmente rurais e propõem a integração de atores e setores nos processos de tomada de decisão. Estes fóruns são definidos como instituições de governança local. Eles são ambientes de negociação, deliberação e implementação de políticas públicas, com propósito manifesto de defesa do interesse público, entendido como distribuição universalista e inclusiva dos bens da sociedade. Entretanto, eles atuam num cenário no qual os atores sociais mais organizados crescentemente agem em variadas escalas territoriais ao mesmo tempo, com capacidade de mobilizar mais facilmente recursos e ativos para atendimento de seus interesses. Considerando este cenário e o propósito manifesto pelos fóruns de governança local, se verificou o quanto eles se aproximavam ou distanciavam de dois tipos ideais: as noções de “democracias de alta intensidade” e “desenvolvimento como liberdade”. Com base nisto se procurou identificar em que medida é possível conciliar o interesse público e a limitada capacidade de grupos e atores sociais, com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos. Partiu-se da constatação de que os mais capazes e autônomos tendem a dominar os espaços públicos em detrimento dos mais vulneráveis social, econômica e politicamente. Identificou-se no estudo que a governança do desenvolvimento local pode expressar um viés mais civil ou cívico. Ao primeiro se denominou de governança civil, identificando-a por dinâmicas nas quais a satisfação dos direitos individuais prevalece aos direitos coletivos; a autonomia privada precede a autonomia pública dos espaços institucionais; os conflitos de interesse favorecem os atores com mais capacidades, através de mecanismos de seletividade política; e na qual a legitimação dos fóruns passa pela satisfação de interesses privados. Ao segundo viés se denominou de governança cívica onde, no extremo oposto, a satisfação dos direitos coletivos tende a prevalecer sobre os direitos individuais; a autonomia pública dos espaços institucionais precede a autonomia privada; se privilegia a construção do interesse

público, através da constituição de normas, procedimentos e da busca de horizontalidade de representação para seleção de programas, projetos e destinação de recursos. Num viés de governança cívica a forma de legitimação dos espaços institucionais passa pela precedência dos interesses e dos espaços públicos ante aos privados. Governança civil e cívica são também indicadas como tipos-ideais que podem ser utilizados para verificar o quanto a gestão pública realizada por um fórum de desenvolvimento local/regional se aproxima mais de uma ou outra. No estudo empírico realizado se verificou que os FDR se aproximam fortemente do viés civil de governança, marcados por suas faces realistas, às quais se denominou de governança oligárquica e governança tutelada/legitimadora. Na primeira, a tomada de decisão se restringe a grupos seletos que hegemonizam redes de poder e que envolvem atores com mais capacidades, autonomia e poder; na segunda, se expressa uma limitada autonomia administrativa e financeira dos FDR em relação aos órgãos de governo, além de as decisões tomadas por eles privilegiarem a legitimação de políticas previamente elaboradas em escalas superiores de poder, ou por redes e grupos hegemônicos. Apesar os processos estudados serem analisados em sua limitada capacidade de gerar uma governança cívica, se pondera que estes fóruns de governança trazem alguns avanços históricos quando comparados a formas centralizadas de governo.

Palavras-chave: Desenvolvimento local, democracia, governança, autonomia, redes de poder.

ABSTRACT

This thesis studies local development's governance instruments, identifying in which way the democratic decentralization contributes to the qualification of development procedures. In order to analyse the practical implications of this reflection three regional government forums (FDR) were chosen as subject-objects of this study; they operate in territories defined as fundamentally rural and recommend the integration of actors and sectors in the decision-making process. These forums are defined as local governance institutions, constituting places of negotiation, deliberation and implementation of public politics created with the expressive aim of defending the public interest, understood as the universalistic and inclusive distribution of society's goods. Meanwhile, they perform in a scenario in which the more organized social actors increasingly operate in diverse territorial scales at the same time, mobilizing more effectively resources and actives to assure their own interests. Considering this scenario and the expressed intentions of the local governance forums, it was verified an approach or move away from two ideal-types: the notions both of "high intensity democracies" and "development as freedom". Considering this, the aim was to identify in which way it is possible to conciliate the public interest and the limited capabilities of groups, with the autonomy and private interests of multiple agents who wish to accomplish their own goals. The early assumption that constituted the starting point of this work was that the more capable and autonomous actors tend to dominate the public spaces to the detriment of those who are more socially, economically and politically vulnerable. The study identified both a civil and a civic bias used to perform local development governance. The first one was named civil governance, identifiable by the dynamics in which the satisfaction of individual rights outweighs the collective ones; the private autonomy precedes the public autonomy of the institutional spaces; the conflicts of interests favour the actors who possess more capabilities, through political selectivity mechanisms, and the legitimating of the forums is made possible by the satisfaction of private interests. The second bias, which was named civic governance, intends to satisfy the collective rights in the first place; the public autonomy of the institutional spaces precedes the private one; it benefits the public interest, through the constitution of norms, proceedings and the search for a horizontal representation in order to select the

programs, projects and resources' destinations. In a civic governance bias, the legitimating of institutional spaces is only made possible by the priority given to public spaces and interests. Civil and civic governance are also indicated as ideal-types which can be used to verify how much the public management of a local/regional development forum approaches one or the other. The empirical research demonstrated that the FDR strongly approach the civil governance bias, manifested by its realistic features, which were denominated "oligarchic governance" and "tutorial/legitimizing governance". In the first one, the decision-making is restricted to selected groups that control the power nets, which include actors who possess higher levels of autonomy, power and capabilities; in the second one, it becomes evident the FDR's limited level of administrative and financial autonomy towards government organs; besides, their decisions favour the legitimating of politics that were previously elaborated by higher power scales or by hegemonic nets and groups. Nevertheless, in spite of their limited capability to produce civic governance, it is suggested that these governance forums constitute historical advances when compared to centralized ways of governance.

Key-words: Local development, democracy, governance, autonomy, nets of power.

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 01</u> : Abrangência atual da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul.....	158
<u>Figura 02</u> : Abrangência anterior da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul.....	159
<u>Figura 03</u> : Santa Catarina com as 30 regiões descentralizadas pelo governo do Estado – destaque para a região da SDR Chapecó.....	171
<u>Figura 04</u> : 11 municípios da SDR Chapecó.....	172
<u>Figura 05</u> : Territórios rurais de atuação da SDT no Brasil.....	187
<u>Figura 06</u> : Oeste de Santa Catarina com destaque para o Território Oeste de atuação da SDT/MDA.....	190

LISTA DE TABELAS

<u>Tabela 01</u> : Projetos da Mesorregião apoiados pelo Governo Federal brasileiro.....	167
<u>Tabela 02</u> : Perfil do Conselho de Desenvolvimento Regional – SDR Chapecó até início de 2005.....	173
<u>Tabela 03</u> : Destinação de recursos financeiros do governo do estado de Santa Catarina no ano de 2005 para a região descentralizada de Chapecó.....	180
<u>Tabela 04</u> : Totalização dos gastos do governo do Estado na região entre 2003 e 2005.....	183
<u>Tabela 05</u> : Eixos estratégicos, programas e projetos priorizados pela CIAT no Território Oeste Catarinense em 2005.....	196
<u>Tabela 06</u> : Eixos estratégicos, programas e projetos priorizados pela CIAT no Território Oeste Catarinense em 2006.....	199

LISTA DE QUADROS

<u>Quadro 01</u> : caracterização geral e forma de funcionamento dos FDR em estudo.....	153
<u>Quadro 02</u> : Perfil da composição da assembléia geral do Fórum da Mesorregião da Fronteira com o Mercosul	162
<u>Quadro 03</u> : Eixos estratégicos, programas e projetos prioritários listados pelo FMGFM.....	164
<u>Quadro 04</u> : Eixos estratégicos e programas prioritários do Projeto Meu Lugar – CDR/SDR.....	177
<u>Quadro 05</u> : Perfil membros das assembléias da CIAT / Apaco / SDT / MDA.....	191
<u>Quadro 06</u> : Governança civil versus governança cívica: resumo.....	225

LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS

- AMOSC: Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
- APACO: Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
- BADESC: Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.
- BRDE: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
- CDR: Conselho de Desenvolvimento Regional
- CEP: Conselho Estadual do Pronaf
- CIAT: Comissão de Implantação de Ações Territoriais
- CMDR: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
- EPAGRI: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A
- FDR: Fórum de Desenvolvimento Regional
- FETRAF SUL: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
- FMGFM: Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul
- MDA: Ministério do desenvolvimento Agrário
- MIN: Ministério da Integração Nacional
- MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- PMDLIS: Programas municipais de desenvolvimento local integrado e sustentável
- PR: estado do Paraná
- RS: estado do Rio Grande do Sul
- SC: estado de Santa Catarina
- SDR: Secretaria de Desenvolvimento Regional do governo do Estado de SC
- SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA
- SEBRAE:
- SINTRAF: Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
- UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina
- UNOCHAPECÓ: Universidade Comunitária Regional de Chapecó

LISTA DOS ENTREVISTADOS

Nome	Representação	Data da entrevista
1. Marcia Damo	AMOSC / Ministério da Integração Nacional	21 jan 06
2. Marlene de Andrade	AMOSC	04 abr 06
3. Valdir Crestani	EPAGRI	06 set 06
4. Osmar Thomaz	UNOCHAPECÓ	08 nov 06
5. Gelso Marchioro	APACO	10 nov 06
6. Arildo Jacóbus	SEBRAE	14 nov 06
7. Antônio Mário Scherer	Instituto Saga	14 nov 06
8. Marlene Boniatti	Vice-prefeita de Planalto Alegre	14 nov 06
9. Pesquisador que pediu para não ser identificado pessoalmente	EPAGRI	16 nov 06
10. Marlene de Andrade	AMOSC	16 nov 06
11. Paulo Utzig	AMOSC	17 nov 06
12. Alexandre da Silva Santos	SDT/MDA	19 nov 06
13. Hélio Dal Piva	SDR Chapecó	20 nov 06
14. Celso Zarpelon	SDR Chapecó	25 nov 06
15. Gilberto Agnolin	UNOCHAPECÓ	05 dez 06
16. Alexandre Bergamin	SINTRAF Chapecó e Região	18 dez 06

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 UMA REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL EM TERRITÓRIOS RURAIS.....	30
2.1 Para um histórico da noção de desenvolvimento.....	35
2.2 A democracia no desenvolvimento ocidental.....	43
2.3 Uma discussão da relação entre democracia e desenvolvimento local	67
3 ESCALAS TERRITORIAIS E TERRITÓRIO LOCAL PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL	73
3.1 Do espaço ao território, da ênfase na natureza à ênfase na sociedade.....	75
3.2 As fronteiras do local: marcas em negociação	79
3.3 Os contextos predominantemente rurais.....	86
3.4 Escala geográfica e abordagem territorial do desenvolvimento	90
3.5 A exclusão/inclusão dos contextos locais predominantemente rurais.....	95
4 GESTÃO SOCIAL, GOVERNANÇA E SELETIVIDADES NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....	99
4.1 Autonomia democrática e descentralização	99
4.2 Descentralização política: municípios e regiões no pacto federativo brasileiro.....	104
4.3 Micro-regiões predominantemente rurais como territórios de planejamento.....	108
4.4 Do governo à concertação política: governança e gestão social do desenvolvimento local... ..	112
4.5 As seletividades na governança do desenvolvimento local.....	123
4.6 Governança civil versus governança cívica.....	128

5 OS FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FDR) NO OESTE DE SANTA CATARINA COMO ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA..	135
5.1 Novas configurações institucionais para governança do desenvolvimento regional – os FDR.....	135
5.2 Uma sucinta história da gestão política do desenvolvimento na região Oeste de Santa Catarina.....	140
5.3 A descentralização no estado de Santa Catarina e os Fóruns de Desenvolvimento Local/Regional	149
5.4 Os fóruns de desenvolvimento da região Oeste de Santa Catarina	151
6 ALGUNS APROFUNDAMENTOS E ANÁLISES RELEVANTES SOBRE OS CASOS ESTUDADOS	202
6.1 Sobre territórios, múltiplas escalas e redes de interesses	204
6.2 Ação integrada para o desenvolvimento local.....	209
6.3 Sobre seletividades e hegemonia na governança do desenvolvimento local	214
6.4 Sobre autonomia democrática e governança cívica.....	226
7 CONCLUSÕES	233
REFERÊNCIAS	243

1 INTRODUÇÃO

O tema de estudo desta tese é a gestão das políticas públicas em territórios locais/regionais. Nele se foca a governança das políticas públicas para o desenvolvimento de territórios regionais com características predominantemente rurais. A governança é compreendida como a constituição de uma instituição que integre governos com grupos e atores sociais para realizar a gestão de políticas públicas, na qual se darão processos de negociação de interesses. A formulação mais expressiva da noção adotada nesta tese diz que “[governance] é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo” (FISCHER, 1997, p. 19). A constituição de instituições de governança passa por dimensões ligadas à ampliação da participação, do controle social, da transparência e de mecanismos de responsabilização (NAVARRO, 2001).

Nesta tese se constrói uma aproximação compreensiva entre as noções de governança e de gestão social, face às semelhanças existentes entre as duas, agregando a preocupação com os déficits sociais claramente expressa na noção de gestão social (KLIKSBURG, 2003). Os déficits sociais de que trata esta tese se referem aos vividos por segmentos sociais em condições sócio-econômicas vulneráveis, bem como a déficits sociais históricos a que estão sujeitos muitos territórios rurais, com carência de vários itens de infra-estrutura para seu desenvolvimento social. Em termos conceituais, a diferença que se pode encontrar entre governança e gestão social é que enquanto para esta os déficits sociais são elementos-chave de análise, para os teóricos da primeira eles aparecem em algumas situações, estando ausentes em outras. A articulação destas duas noções, trabalhando-as como sinônimo é resultado da preocupação em estudar a gestão da *coisa pública*, numa perspectiva de ampliação de espaços institucionais em direção a uma democracia de maior intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002) e à superação de déficits sociais históricos.

Os espaços institucionais que se está estudando são fóruns ou conselhos de desenvolvimento regional (FDR). Tais espaços são entendidos aqui como ambientes de negociação, deliberação e implementação de políticas públicas, constituindo-se, portanto, como espaços institucionais da gestão política. A negociação, deliberação e

implementação das políticas públicas são cada vez menos ações desenvolvidas especificamente pelo Estado, agregando-se outros atores para além e com a participação dele. Os espaços institucionais estudados nesta tese, os FDR são compreendidos, assim, como novas configurações institucionais (NCI), constituídos com o propósito de formular políticas para territórios específicos, integrando diferentes atores e setores para além das configurações específicas do Estado ou de um governo. Eles são espaços institucionais regionais, criados para realizar mediação e negociação de interesses entre atores estatais, da sociedade civil organizada e de mercado, respondendo pela constituição de agendas políticas que precisam ser administráveis. Neste sentido são compreendidos como institucionalidades de governança.

A concertação a que se propõem os FDR estudados se realiza em territórios com características predominantemente rurais e neles, em uma abrangência regional ou micro-regional. Para definir territórios predominantemente rurais se considera relevantes os critérios da Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE, 1994) para quem eles são territórios nos quais mais de 50% da população reside no meio rural, sendo o meio rural, neste caso, definido como unidades locais com densidade demográfica inferior a 150 hab/km². Veiga (2002) aproximou estes critérios para diferenciar regiões rurais e urbanas no Brasil e afirma que o rural corresponde a 90 % do território, 80 % dos municípios e 30 % da população. As regiões que possuem densidade demográfica inferior, como é o caso dos territórios rurais, são as que historicamente tiveram acesso limitado às infra-estruturas sociais e econômicas, sendo, portanto, algumas das que concentram os maiores déficits sociais. Face à opção do estudo em trabalhar com uma região com características predominantemente rurais – a região Oeste de Santa Catarina – articulou-se, conforme antes explicado, as noções de governança e gestão social para analiticamente dar conta da problemática dos déficits sociais históricos que atingem estes contextos.

Os Fóruns de Desenvolvimento Regional estudados são o ‘Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul’ (FMGFM), o Conselho de Desenvolvimento Regional da região de Chapecó/SC (CDR) e a Comissão de Implantação de Ações Territoriais do Território Oeste Catarinense (CIAT). Eles são institucionalidades de governança que atuam na região de Chapecó/SC, mesmo que façam gestão de processos de desenvolvimento para diferentes escalas territoriais. Cada um deles se originou em diferentes condições, mas hoje todos têm como principal

atribuição definir a destinação de recursos públicos ao território para o qual fazem gestão. Neste sentido, sua existência está muito vinculada à política pública estabelecida para o território ao qual estão ligados, sendo que o FMGFM é fortemente tutelado pelo Ministério da Integração Nacional, o CDR pelo governo do Estado de Santa Catarina, enquanto a CIAT é tutelada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A abrangência regional é muitas vezes tratada nesta tese como sinônimo de local, na medida em que este pode ser compreendido com uma abrangência que pode ir de uma comunidade até uma mesorregião, passando pela abrangência municipal. Desta forma pode-se afirmar que este estudo, sobre fóruns de desenvolvimento regional, trata da governança do desenvolvimento em territórios locais predominantemente rurais. Estes territórios locais são abordados como territórios-rede (HAESBAERT, 2005), cujas fronteiras estão sempre em negociação nas relações entre diferentes atores que ali se integram. As fronteiras dos territórios-rede não são aqui compreendidas como recortes estanques, mas como configurações territoriais que se remodelam conforme as relações sociais, políticas e econômicas que se organizam em cada território. Nos territórios-rede os atores sociais possuem diferentes graduações de acesso e poder de utilização dos recursos disponíveis. Para Acelrad (2002), os dotados de maior mobilidade espacial e capacidade de efetuar o aproveitamento de variadas escalas que se situam entre o local e o global, articulando-as, ampliam seu poder e capacidade para se beneficiar dos processos que ocorrem em cada território. Atores sociais com diferentes graduações de poder e capacidade se relacionam nas dinâmicas históricas que se organizam em cada território, das quais resultarão processos de mudança que levarão a seu maior ou menor desenvolvimento. O que significa desenvolvimento para cada ator ou para diferentes contextos organizacionais envolvendo variáveis atores sociais é algo que se define ao longo dos processos de negociação, discussão, inclusão ou exclusão de temas, programas e projetos.

Analisar a governança do desenvolvimento, em qualquer abrangência territorial implica em, necessariamente, pensar como se articulam democracia e desenvolvimento. No caso desta tese, o desenvolvimento é analisado em sua escala local, procurando verificar o quanto processos geridos por FDR contribuem para a “ampliação das liberdades substantivas” (SEN, 2000), o que significa ampliação das capacidades e oportunidades das pessoas e grupos em escolherem estilos de vida alternativos. A

democracia, por sua vez é analisada no que diz respeito a um arranjo entre participação e representação que aponte para o princípio da autonomia democrática (CHAUÍ, 1990; HELD, 1987, 1997). O objetivo deste princípio, no foco de análise dado por esta tese, não é gerar participação ilimitada, mas ampliá-la circunscrita institucionalmente na construção de democracias de maior intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002), para além de sua restrição ao voto e à delegação de poder. O debate democrático tem historicamente sido o embate de duas posições: uma quanto à possibilidade de cidadãos engajados em auto-governo e auto-regulamentação e outra de cidadãos que apenas ajudarão no processo de tomada de decisões, escolhendo os representantes que tomarão tais decisões (HELD, 1987). A segunda posição é reconhecida como o viés elitista da democracia. A primeira põe a democracia como princípio chave de organização social e está preocupada com sua intensificação e a auto-determinação dos povos. Esta tese concentrará suas reflexões nesta posição ou viés, avaliando os potenciais e limites de intensificação democrática, em novas configurações institucionais (Fóruns) para governança do desenvolvimento regional.

A ampliação de espaços institucionais para deliberação democrática traz em seu bojo o choque entre interesses que buscam uma apropriação particularista e exclusivista de bens materiais e simbólicos da sociedade, com interesses que defendem uma distribuição universalista e inclusiva destes bens¹. Assim, a intensificação da democracia, que pressupõe o princípio da autonomia democrática, traz em si um limite estrutural, sugerido por Reis (2004) e adotado como pergunta central que orienta esta tese: em que medida se torna possível conciliar, através de fóruns de governança regional, a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade (o interesse público) com os interesses de múltiplos atores sociais que buscam realizar seus objetivos privados? O ideal de uma democracia de alta intensidade demanda por um lado, sujeitos sociais (TOURAINÉ, 1994, 1996) auto-determinantes, capazes e com poder de negociar² seus interesses junto ao contexto em que se inserem, mas por outro lado eles precisam ser controlados institucionalmente por normas, procedimentos e processos que preservem o interesse público. Assim, por um lado é objetivo de uma democracia que vise o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000) constituir sujeitos

1 Trabalhar-se-á ao longo da tese a idéia de interesse público como sinônimo de distribuição universalista e inclusiva de bens materiais e simbólicos da sociedade.

2 O sujeito existe em função da relação entre sujeitos. Assim como a identificação de um sujeito só existe porque existe outrem (DELEUZE; GUATARRI, 1995, 1997), a existência de outrem exige negociação.

sociais capazes e autônomos, por outro, para garantir que os mais capazes e autônomos não dominem os espaços públicos para satisfação de seus interesses, em detrimento dos mais vulneráveis sócio, econômica e politicamente, se faz necessário instituir mecanismos de proteção do interesse público.

A existência de sujeitos com capacidade de agência, no sentido de grupos sociais e políticos capazes de exercerem o direito de participação enquanto efetivos agentes políticos e com graus de autonomia está na origem da democracia, que entendida como negociação política, se torna exigência em situações de conflito de interesses (OFFE, 1989). Os conflitos, neste sentido são o que constitui a democracia, que está marcada por instituições e processos de negociação de interesses entre atores com diferentes graduações de 'capacidade de tomar decisão em situações de conflito'. Na medida em que grupos e atores sociais ampliam suas capacidades, acessando mais recursos e ativos³, eles utilizam os espaços institucionais para satisfazer seus interesses, onde encontram outros grupos e atores com os quais constituem relações de conflito e cooperação. Mas há grupos e atores sociais que possuem pouco ou nenhum acesso aos espaços institucionais, que têm pouco ou nenhum acesso a recursos e ativos. Daí deriva a segunda pergunta central desta tese, a qual desde já se conjuga com a primeira anteriormente apresentada: em que medida e sob que condições é possível conciliar, através de fóruns de governança regional, o interesse público e a limitada capacidade de grupos e atores sociais com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos? Dito de maneira mais abrangente: em que medida os fóruns de governança regional têm representado um aprofundamento da democracia e uma melhoria dos processos de desenvolvimento dos territórios em que atuam?

Os FDR são espaços de governança que ampliam a esfera pública, pois permitem que para além do Estado, seja ampliada a participação e a representação de segmentos sociais que nele se põem em conflito e cooperação para defesa de seus interesses e necessidades. Eles são aqui compreendidos como espaços de interlocução política e negociação de interesses. Porém, nem todos os interesses têm ali um espaço de participação ou se fazem representar. Os FDR são, ao mesmo tempo, seletivamente ocupados por diferentes redes de poder, que se formam das relações organizadas nos territórios-rede dos quais cada fórum é um espaço institucional de gestão política. Cada

³ Benko e Pecqueur (2001, p. 41-42), diferenciam ativos de recursos, indicando que os primeiros são os fatores em atividade, enquanto os segundos são fatores a revelar, potenciais, a explorar, a organizar.

fórum é ocupado por um conjunto de atores sociais que se integram seletivamente, gerando processos nos quais há os excluídos e os incluídos das tomadas de decisão, sendo que dentre estes últimos há os mais integralmente e os mais precariamente incluídos. Verificou-se nesta pesquisa que ocorrem seletividades do tipo ideológica, estrutural e processual (OFFE, 1984) nos FDR, especialmente as duas últimas. Neles, redes de poder funcionam como redes de seletividade e legitimação, fazendo com que diferentes interesses sejam tratados conforme a hegemonia⁴ (Gramsci) da rede dominante em cada um. As redes organizacionais ou redes de poder capilarizam idéias, conceitos, estratégias e projetos de interesse comum, os quais são negociados nas relações que se organizam intra-redes e inter-redes. Assim, nas relações dentro de um fórum de governança local organizam-se seletividades que funcionam como sistemas de filtros, os quais implicam na restrição de espaços de possibilidades para a ação de alguns atores, ou a facilitação destes espaços para outros.

Quando os fóruns de desenvolvimento regional restringem para certos grupos de interesse as possibilidades que são abertas, define-se nesta tese que sua governança tem um perfil civil. Reis (2004) diferencia cidadania civil e cívica, relacionando a primeira a uma autonomia privada e a segunda a uma autonomia pública. Numa governança civil os atores sociais mais capazes têm espaço para sua auto-afirmação e disputam posições de poder sem haver uma institucionalidade pública que expresse um grau de neutralidade frente aos conflitos de interesse. Compreende-se que as possíveis graduações de neutralidade se expressam através de normas e procedimentos constituídos para privilegiar a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade, ou seja, o interesse público. Nos casos de uma governança civil o indivíduo (pessoa ou organização privada) se coloca como anterior ao coletivo (público), tendo a autonomia privada precedência sobre a autonomia pública. A precedência da autonomia pública ocorreria se na dinâmica de tomada de decisão dos FDR houvesse normas e procedimentos previamente estabelecidos, que garantissem um mínimo de horizontalidade de representação de interesses, bem como a seleção de programas, projetos e destinação de recursos com critérios previamente definidos no espaço público.

⁴ 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 dos conflitos.

A autonomia privada é um fundamento para incrementar processos democráticos, mas sua existência sem autonomia pública não garante proteção dos espaços institucionais frente aos constrangimentos do poder. Como tipo ideal se compreende que a governança pode apresentar, também, um perfil cívico, marcado pela precedência da autonomia pública frente à autonomia privada, tendo como fundamento a valorização dos interesses e do espaço público como forma de legitimação. A legitimação dos processos de decisão se constituiria na autodeterminação coletiva, forjada pela priorização dos espaços e das políticas efetivamente públicas em relação aos interesses privados. Para o efetivo exercício de uma governança cívica se considera duas orientações-chave: a) uma adequada institucionalização dos fóruns de governança, que garanta autonomia pública, normas e procedimentos para promover sua autonomia frente a atores sociais de maior poder; b) um processo horizontal de negociação de interesses e priorização, com princípios de igualdade, a partir dos quais a escolha de representantes para o fórum de governança não privilegie a priori segmento(s) e interesses sociais em detrimento de outro(s), e com a utilização de metodologias apropriadas de planejamento e gestão, que garantam transparência no levantamento de necessidades, interesses e seleção de estratégias, programas e projetos prioritários. A adequada institucionalização dos fóruns de governança refere-se à dimensão estrutural de seu funcionamento, na medida em que a ausência de autonomia administrativa e financeira, bem como de normas e procedimentos que defendam sua institucionalidade levarão a sua deslegitimação como espaço público. As seletividades estruturais a que se refere Offe (1984) são as que limitam para que esta orientação-chave seja marcada por um caráter mais civil do que cívico. Um processo horizontal de negociação de interesses e priorização refere-se à dimensão processual do funcionamento dos FDR. Mesmo garantidas as condições estruturais, a limitada representação de importantes grupos e interesses sociais, junto com limitações no levantamento de necessidades, interesses e seleção de estratégias, programas e projetos, leva a que sua legitimação se dê pela satisfação prioritária de interesses privados. As seletividades processuais são as que limitam esta orientação-chave de estar marcada por um caráter mais cívico. As seletividades ideológicas perpassam as duas orientações que garantiriam um perfil mais cívico à governança local.

Os FDR expressam uma governança de perfil mais civil do que cívico. A tendência a um perfil civil faz com que eles fiquem marcados pela face realista desta

governança, que é o que nesta tese se denomina de governança oligárquica e governança tutelada/legitimadora. Indica-se como face realista por se ter verificado que é o que realmente acontece no existir cotidiano dos diferentes fóruns. Elas limitam uma adequada institucionalização dos FDR e a construção de processos horizontais de negociação de interesses e priorização. A governança é considerada oligárquica quando restringe os processos de tomada de decisão a grupos seletos, marcados pela hegemonia de redes de poder, que em cada caso envolvem os atores com mais capacidades, autonomia e poder. Inclui-se neste perfil oligárquico, por exemplo, a evidência de que apesar de haver disputas de projetos políticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) entre os atores envolvidos, dentro e entre os FDR estudados, ocorre muito mais disputas por espaços de poder político. Ou seja, na maioria das vezes não é a disputa ideológica por um projeto diferente de sociedade ou de desenvolvimento o que se põe em jogo, mas a manutenção ou conquista de espaços de poder por grupos seletos de atores sociais. A governança é considerada tutelada quando está marcada pela limitada autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo que controlam os recursos financeiros. Ela é considerada legitimadora quando os espaços de concertação se organizam principalmente para legitimar políticas previamente elaboradas em escalas superiores, ou por redes e grupos que hegemonomizam seu funcionamento. Assim, considera-se que a governança promovida pelos FDR está marcada por seu viés oligárquico e tutelado/legitimador, afastando-os por hora, do ideal da governança local aqui definido como governança cívica.

Apesar disto, pondera-se que a simples constituição destas novas configurações institucionais traz em si um valor democrático que não pode deixar de ser considerado. Na medida em que são fóruns abertos para a participação de atores sociais, representantes de grupos diversos, oportunizam condições para maior controle social que nas estruturas burocratizadas do Estado. Apesar da restrita autonomia administrativa e financeira que eles possuem o caminho da desconcentração e, em algumas situações, de parcial descentralização, gera filtros que adaptam diretrizes e políticas formuladas centralmente aos interesses e necessidades locais, mesmo que de forma seletiva. Além disto, entre os diferentes grupos de interesse há conflitos e disputas, inclusive nos que compõem uma mesma rede de poder, sendo o espaço público dos FDR um *locus* de vigilância e controle entre os pares. Ainda, para muitos atores sociais os fóruns são importante ambiente de formação política, ou em outras

palavras, de aprendizado em negociação de interesses. As “palavras de ordem”, os ritos, o “caminho das pedras” para muitas políticas e recursos públicos são apreendidos por muitos atores sociais através da participação nestes espaços. Desta forma, considera-se que os processos analisados, marcados por uma desconcentração e restrita descentralização do Estado para fóruns de governança local, devem ser analisados em sua limitada capacidade de gerar uma governança cívica, mas sem perder de vista que sua existência traz alguns avanços históricos quando comparados a formas centralizadas de governo.

Do ponto de vista metodológico, concebe-se este trabalho como um estudo de processos sociais. Concorde-se com Norbert Elias, para quem estudar a sociedade implica em fazê-lo em termos de processos, e estes, “[...] só podem ser explicados em termos de processos” (ELIAS, 1998, p. 35). Para este autor, todas as relações e interdependências funcionais devem ser entendidas em termos de processos. Os diferentes atores sociais, econômicos ou políticos se entrelaçam em redes de interdependência, mais fortes ou fracas segundo as diferentes relações que se estabelecem entre eles. Ocorre um entrelaçamento flexível de tensões (ELIAS, 1970, p. 142), onde aliados ou adversários se cooperam e/ou conflituam em diferentes contextos das relações que constituem.

Hall (1998) cita Roger Scruton para afirmar que, embora exista e aja como ser autônomo, o ser humano só pode expressar esta autonomia em função de identificar-se como parte de algo mais amplo. A identidade é o resultado da inserção do indivíduo, organização ou grupo social em um contexto, bem como da negociação de suas perspectivas com este contexto, portanto, ela é resultado das relações de interdependência. A identidade é politizada, na medida em que a identificação não é automática, ela é negociada, dependendo da forma “[...] como o sujeito é interpelado ou representado” (HALL, 1998, p. 21). Assim, têm-se como pressuposto que dentro de cada FDR os atores e redes sociais se colocam em processo de negociação de sua identidade, de seu projeto organizacional, de suas propostas para o desenvolvimento sócio-econômico. Defendendo seus interesses e objetivos eles os negociam com os outros atores e redes sociais com os quais estabelecem relações de interdependência dentro de cada FDR. Esta compreensão remete à necessidade de estudar os processos relacionais entre indivíduos, grupos, atores e contextos sociais. Isto implica em não

analisar um fato ou evidência de forma estanque, mas considerando sua inserção em dinâmicas relacionais e contextuais, em processos nos quais mesmo a identidade de cada ator social está em negociação.

Compreende-se que nos FDR se estabelecem várias dimensões de interdependência entre os diferentes atores e redes sociais que lhes integram. Estes atores e redes possuem interesses e objetivos para realização dos quais constituem planejamentos e se integram/relacionam com outros atores e redes. Para Elias (1970) os resultados dos processos de planejamento integrados [dos quais os fóruns estudados são uma expressão] não são o que nenhum ator em particular planejou, mas expressão dos processos de negociação entre os que constituem a relação de interdependência que se forma. Para entender processos de mediação e concertação como os propostos pelos FDR é necessário entender os equilíbrios flutuantes e elásticos de poder que se constituem. “Pessoas e grupos que desempenham funções recíprocas exercem uma coerção mútua” (ELIAS, 1970, p. 85). A apreensão das realidades expressas nas interdependências, na integração de atores e redes, nos equilíbrios flutuantes e elásticos de poder, bem como na coerção mútua exige que se busque compreender as ações, projetos, programas, documentos e posicionamentos de cada ator social envolvido. Faz-se necessário compreender os processos históricos e conjunturais que se implementaram, as escolhas de prioridades, de quais atores serão incluídos ou excluídos das dinâmicas participativas, bem como do destino dado aos recursos e ativos que são mobilizados na configuração organizativa de cada FDR.

Procurando dar conta das reflexões teórico-metodológicas rapidamente apontadas acima, se trabalhou com o cruzamento de instrumentos metodológicos valendo-se de métodos quantitativos e qualitativos para responder à pergunta: **em que medida e sob que condições é possível conciliar, através de fóruns de governança regional, o interesse público (entendido como a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade) e a limitada capacidade de grupos e atores sociais com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos?** Realizou-se uma rápida incursão histórica pelos processos políticos regionais, utilizando-se uma gama de documentos e análises sobre fatos e processos ocorridos no Oeste de Santa Catarina, especialmente em termos de gestão política do desenvolvimento deste território. Realizou-se um estudo comparativo de 03 novas configurações institucionais para o desenvolvimento regional (FDR), que atuam nesta

região. Nesta comparação se procurou levantar a quantidade e perfil das organizações/instituições ligadas a cada uma delas, verificando os graus de cooperação e conflito vivido dentro e entre os fóruns, além de levantar o público (grupo ou segmento social) beneficiado por atividades ligadas a eles. Observou-se a diversidade, abundância e orientação dada aos investimentos pelos 03 FDR, verificando se apontavam no sentido de uma redução de desigualdades de acesso ou não, bem como o grau de autonomia de cada FDR em relação à(s) fonte(s) repassadora(s) de recursos. Nesta perspectiva, se cruzou diretrizes/estratégias, programas e projetos priorizados por cada FDR, bem como os grupos e atores sociais favorecidos com os investimentos daí derivados. Assim, se procurou observar níveis de favorecimento de grupos, atores e interesses específicos e mais estruturados, por um lado, ou de grupos e atores em condições sócio-econômicas mais vulneráveis, por outro. Verificou-se quanto a destinação de recursos dos diferentes FDR apontou para uma distribuição mais universalista e inclusiva de bens da sociedade, ou para uma perspectiva mais exclusivista, privilegiando grupos e atores específicos. Observar e analisar a capacidade instituída por cada FDR em estruturar metodologias organizativas específicas, que ampliem a participação dos cidadãos e suas organizações, para além da participação de grupos sociais já organizados, foi outro procedimento metodológico adotado. Ainda, verificou-se o nível de envolvimento ou distanciamento de diferentes grupos sociais nos processos de gestão de cada fórum.

As observações e avaliações citadas se realizaram através de: a) análise de documentos e dados estatísticos em órgãos de pesquisa, em organizações e instituições municipais e regionais, em organizações que trabalham com os municípios da região Oeste de SC, teses na área, etc. b) Realização de levantamento documental e quantitativo junto aos FDR, identificando: volume de recursos trabalhados, perfil dos atores sociais envolvidos com cada um deles (organizações membro), público alvo das atividades e investimentos que realizaram. c) Participação em atividades das assembleias, conselhos diretivos e coordenações dos 03 fóruns durante o ano de 2006, gravando as mesmas para uma análise de conjunto dos processos decisórios. d) Realização de 16 entrevistas orientadas por roteiro (formato de entrevistas semi-estruturadas), com alguns dos principais membros dos FDR, especialmente com aqueles que possuem conhecimento e ponto de vista sobre os outros fóruns dos quais não participam. As entrevistas visam ponderar sobre o contexto dos processos de

interpretação e de tomada de decisão dos diferentes atores individuais ou sociais; identificar os níveis de envolvimento e de distanciamento dos atores em relação aos FDR; o grau de representatividade, legitimidade e capacidade de negociação que cada ator identifica em si próprio e nos demais atores que ele considera significantes. Realizou-se, a partir das entrevistas e dos documentos, a análise de conteúdo dos discursos e textos (BARDIN, 1977; MICHELAT, 1980; THIOLENT, 1980), em torno dos temas e objetivos apontados.

Buscando dar conta das reflexões propostas e tendo por base a orientação metodológica acima, esta tese está estruturada da maneira que segue. No capítulo 2 se organiza a discussão dos temas de fundo, desenvolvimento e democracia, buscando demonstrar suas relações em termos teóricos. Ali se demonstra como a noção de autonomia articula os dois temas, sendo necessária para que haja uma ‘democracia de maior intensidade’ e um ‘desenvolvimento como liberdade’. A autonomia é analisada em termos individuais, grupais e dos atores sociais, sendo neste caso compreendida como autonomia dos agentes privados ou autonomia privada; assim como é analisada em termos dos espaços públicos, que necessitam de um grau de autonomia em relação aos atores privados para evitar desigualdades de poder e de beneficiamento com as políticas públicas. A constituição de espaços institucionais fortes e autônomos, com normas e procedimentos gerados publicamente é ponderada como criadora de condições institucionais que viabilizem uma relação mais simétrica entre os diversos atores privados que integrarão tais espaços. A sua capacidade em constituírem normas e procedimentos que viabilizem uma relação mais simétrica entre diferentes atores privados, exige que eles possuam um grau de autonomia em relação aos diversos atores. A esta autonomia dos espaços institucionais se está denominando de autonomia pública, ou autonomia dos agentes públicos. Ela é apontada como condição para proteger os espaços públicos dos constrangimentos produzidos pelos atores sociais com mais poder, gerando maior simetria nas definições e beneficiamentos das políticas públicas. Neste capítulo se discute, ainda, como organizações e redes organizacionais configuram relações de interdependência e, conforme seus objetivos e interesses se articulam em redes de poder. Também, se demonstra a relação cíclica que existe entre desenvolvimento e democracia, na medida em que o primeiro é maior quanto mais se amplia a capacidade, a liberdade e a condição de sujeito dos grupos e atores sociais;

enquanto a segunda é maior quanto mais vai além do voto e da delegação, com estruturação de instituições cívicas, as quais são mais eficazes quanto mais compostas de sujeitos autônomos e capazes.

No capítulo 3 se aprofunda a reflexão sobre as escalas locais em que ocorrem processos de gestão democrática do desenvolvimento. Para tanto, se discute as noções de território local e território rural, demonstrando como se tornou exigência das últimas décadas a construção de ações integradas para o desenvolvimento rural, bem como os motivos que levam à maior ênfase em se trabalhar com as escalas locais para o desenvolvimento. Neste capítulo se reflete sobre o deslocamento de políticas organizadas por uma abordagem eminentemente setorial para uma abordagem territorial. Demonstra-se ali que a abordagem territorial propõe a integração de atores, setores e políticas, buscando complementaridades entre eles e exigindo a constituição de fóruns de governança para gerir os processos de integração que se promovem. Apesar de a abordagem setorial de implementação das políticas ser apontada como a principal forma com que se tem gerido os recursos públicos, se demonstra como vem se promovendo o deslocamento dela para uma abordagem territorial. Pondera-se neste capítulo que os FDR são os espaços institucionais criados para realizar a gestão do desenvolvimento regional recente, constituindo-se como institucionalidades de governança para esta abordagem territorial. Reflete-se quanto a seu potencial para integrar e adensar organizacionalmente atores, recursos e ativos, bem como para superar assimetrias de participação e incluir novos grupos e atores sociais na gestão política de territórios locais. Constata-se, por outro lado, como em muitos casos os fóruns de governança local reproduzem assimetrias de participação, seletividades e beneficiamento a grupos historicamente mais favorecidos pelas políticas. Noções como as de ‘políticas em escala’ e ‘territórios-rede’ são discutidas, identificando como a ação de atores sociais mais organizados ocorre, crescentemente, em variadas escalas e territórios ao mesmo tempo. Estes atores são normalmente os que possuem maior poder para jogar nos espaços institucionais que são criados para a governança de territórios locais, quando dali participam, bem como para se beneficiar de recursos públicos oriundos de políticas setoriais.

No capítulo 4 se afunila para o debate sobre governança, no sentido de demonstrar como os FDR são espaços de interlocução política e negociação de interesses entre atores da sociedade civil, do mercado e do Estado. Neste debate, se

reflete o deslocamento de uma perspectiva restrita de governo para outra mais ampliada de governança ou gestão social, especialmente em cenários de descentralização e desconcentração do Estado. Reflete-se sobre como os municípios passam a assumir mais responsabilidades e autonomia no Brasil, a partir da constituição de 1988, assim como a partir da década de 1990 se avolumam no país propostas de governança em escala municipal e regional do desenvolvimento. Apesar de o discurso da governança se referir à integração de atores e processos, pondera-se como ela pode se restringir a grupos seletos e, através de uma “ilusão da participação” (CHAUÍ, 1990) envolver atores sociais em formas de governança oligárquica e tutelada/legitimadora. Ali se reflete como 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 configurações de governança institucionais sejam instrumentalizadas por grupos e atores específicos. Identifica-se que isto é feito através de formas de seletividade ideológica, estrutural e processual, as quais produzem perfis de governança oligárquica e tutelada/legitimadora. No extremo oposto, como ideal de democracia local, se propõe o que se está denominando de governança cívica para a qual se indica, a partir da revisão bibliográfica, duas orientações-chave: uma adequada institucionalização dos fóruns de governança e um processo horizontal de negociação e priorização.

No capítulo 5 se apresenta uma resenha do processo histórico recente que promoveu a introdução de ações de governança para o desenvolvimento local/regional em Santa Catarina. Na seqüência, se retroage temporalmente para resgatar um breve histórico da relação entre políticas e desenvolvimento na região Oeste de Santa Catarina, desde o início do século XX, buscando identificar suas ligações com os processos atuais coordenados pelos FDR. A partir daí, se descreve com mais detalhes os 03 fóruns de governança estudados empiricamente e as configurações que os articulam: o Fórum da Mesorregião da Fronteira com o Mercosul, o Conselho de Desenvolvimento Regional e a Comissão de Implantação de Ações Territoriais. Além de descrevê-los, desde ali se procura ponderar questões relativas a sua maior proximidade com um perfil de governança cívica ou civil.

No capítulo 6, se retoma os principais temas trabalhados nos capítulos teóricos anteriores, ponderando-os com dados e evidências do trabalho empírico, especialmente

das entrevistas. Assim, se aprofunda uma discussão sobre territórios, escalas e redes de interesses; sobre a ação integrada para o desenvolvimento de territórios locais; sobre seletividades e hegemonia em processos de governança do desenvolvimento local; bem como sobre autonomia e governança cívica. Na reflexão sobre a relação entre democracia e desenvolvimento local se coloca a noção de autonomia democrática como central, ponderando, porém, que além da autonomia privada dos diferentes atores sociais há necessidade de garantir a autonomia pública dos fóruns de governança. Como continuidade desta reflexão se apresenta algumas considerações finais, ponderando que estudos e visões normativas sobre-valorizam idéias como desenvolvimento endógeno e integração local, que nas práticas dos FDR ocorrem limitadamente. Verificou-se neste estudo que estas idéias têm um valor mais apelativo para estimular os atores e políticas a elas, do que efetivamente uma ocorrência nas práticas cotidianas dos fóruns de governança local. Mesmo que limitadamente, no entanto, se insiste que tais fóruns ampliam dimensões endógenas e integradoras do desenvolvimento, quando comparados com políticas decididas de forma centralizada. Reforçando aquilo a que todos os fóruns se propõem, que é se constituírem como espaços marcados pela defesa dos ‘interesses públicos’ se enfatiza a necessidade de constituí-los como atores com efetivo poder, para que sua autonomia pública se sobreponha à autonomia privada dos atores que os compõem. Coloca-se em questão a consolidação – ou não – dos FDR como instituições nas quais se constroem propostas através de um processo público e democrático de deliberação, em oposição a sua instrumentalização por grupos poderosos, ou ainda sua deslegitimação frente ao poder decisório e de veto de grupos externos a eles. Neste sentido, trabalhou-se com uma pergunta orientadora buscando analisar *em que medida os fóruns de governança regional têm representado um aprofundamento da democracia e uma melhoria dos processos de desenvolvimento dos territórios em que atuam*. Desta pergunta mais abrangente, que trata das noções de desenvolvimento e democracia que são o pano de fundo desta tese perguntou-se mais especificamente: em que medida seria possível conciliar o ‘interesse público’ (entendido como a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade) e a limitada capacidade de grupos e atores sociais com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos através dos FDR? A partir desta pergunta dois elementos estão postos em foco na análise final: o funcionamento dos FDR, em termos de institucionalização, representação de interesses, dinâmicas de negociação e priorização; e as diferentes graduações de capacidade dos atores sociais em dele participar. Na perspectiva do

‘desenvolvimento como liberdade’, para a qual é central a ampliação das capacidades dos grupos e atores sociais em condições sócio-econômicas mais vulneráveis, se percebeu a necessidade de maior organização destes grupos e que esta se insira em estratégia(s) regional(s) de desenvolvimento. Resgata-se, para esta reflexão, o caso de organizações e movimentos populares que se formaram na região, demonstrando que estes dois elementos estiveram presentes em seu histórico organizacional das duas últimas décadas. A partir das análises deste estudo indica-se que para constituir os FDR como espaços institucionais que promovam uma ‘democracia de maior intensidade’ que contribua para um ‘desenvolvimento como liberdade’ torna-se importante que se lhes garanta: um grau efetivo de autonomia administrativo-financeira; a ampliação de sua institucionalização, com representação igualitária de grupos sociais e interesses presentes no território alvo do fórum de governança; e a constituição em seu interior, de processos horizontais de negociação e priorização, com regras e procedimentos claros e publicamente elaborados.

2 UMA REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL EM TERRITÓRIOS RURAIS

Este capítulo aprofunda a discussão da relação entre democracia e desenvolvimento em territórios rurais. Busca-se trabalhar elementos teóricos que auxiliem na reflexão quanto à capacidade dos FDR, ampliem a democracia nestes territórios (no sentido de uma ‘democracia de alta intensidade’), bem como produzirem impacto sobre seu desenvolvimento (no sentido de um ‘desenvolvimento como liberdade’). O foco dado nas reflexões que procuram analisar as possibilidades de ampliação da democracia é em termos da gestão político-administrativa promovida por fóruns de desenvolvimento regional, os quais são compreendidos como espaços institucionais de governança local. A ‘autonomia pública’ destes espaços institucionais e a ‘autonomia privada’ dos atores que dele participam são discutidas e ambas apresentadas como necessárias para uma democracia de maior intensidade, que contribua para um ‘desenvolvimento como liberdade’.

A compreensão de “desenvolvimento como liberdade” dada por Sen (2000) é encarada como “tipo ideal”, com a qual se dialoga no estudo empírico e na discussão sobre a democracia. Para o autor, desenvolvimento é um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas (SEN, 2000, p. 23). O autor diferencia liberdades substantivas (*substantive freedoms*) de liberdades processuais ou formais (*procedural liberties*). Por mais que indique que o desenvolvimento deva levar em direção aos dois tipos, pondera que normalmente há ênfase na igualdade formal de oportunidades e na liberdade para acessar direitos formais, em contraste com a construção de liberdades substantivas.

As liberdades substantivas incluem, entre outras, capacidades elementares como estar livre da fome crônica, da subnutrição, da morbidez inevitável e da morte prematura, bem com as liberdades associadas a saber ler, escrever e contar, ter participação política, liberdade de expressão, etc (SEN, 2000, p. 76).

A noção de desenvolvimento como ampliação das liberdades substantivas coloca desenvolvimento e capacidade [capability] como sinônimos. Nas palavras do autor,

A capacidade de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar

combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos) – (SEN, 2000, p. 95).

À medida que as pessoas e grupos sociais desenvolvem mais capacidade de combinação de alternativas de funcionamento, ampliam sua condição de sujeito (TOURAINÉ, 1994). Para Guatarri e Rolnik (1996, p. 46),

A partir do momento em que os grupos adquirem essa liberdade de viver seus processos, eles passam a ter uma capacidade de ler sua própria situação e aquilo que se passa em torno deles. Essa capacidade é que vai lhes dar um mínimo de possibilidade de criação e permitir preservar exatamente esse caráter de autonomia tão importante.

Expressões como ser capaz, ter liberdade para escolher estilos de vida diversos, ser sujeito frente à realidade social, remetem a ter autonomia, pelo menos em seu sentido etimológico: *auto* – de si mesmo, *nomos* – lei, regulamentação, determinação. As capacidades individuais e grupais derivadas da noção de liberdade substantiva se aproximam, em muito, da noção de autonomia do sujeito proposta por Alain Touraine (1994, 1996). Para este, o desenvolvimento tem a democracia como condição, sendo que esta deve ser entendida como um regime que “reconhece os indivíduos e as coletividades como sujeitos” (TOURAINÉ, 1996, p. 254). Para reconhecer a capacidade dos sujeitos, tanto princípios de liberdade negativa, quanto positiva devem estar em atuação. Sen (2000, p. 183) também indica que a democracia pode ser criadora de oportunidades para o desenvolvimento, ou seja, uma condição para o desenvolvimento, mas acrescenta que esta “[...] oportunidade que ela oferece tem que ser aproveitada positivamente para que se obtenha o efeito desejado”. Ele pondera: “Para expressar publicamente o que valorizamos e exigir que se dê a devida atenção a isso, precisamos de liberdade de expressão e escolha democrática” (SEN, 2000, p. 180).

Liberdade de expressão e escolha democrática, quando efetivas e disponíveis para sujeitos sociais autônomos, produzem lutas políticas que têm impacto e podem modificar os equilíbrios de poder¹. Elias e Scotson (2000, p. 37) acrescentam que estas lutas

“[...] podem ir desde os cabos-de-guerra silenciosos que se ocultam sob a cooperação rotineira entre os dois grupos [estabelecidos e outsiders], num contexto de desigualdades instituídas, até as lutas francas pela mudança do quadro institucional que encarna estes diferenciais de poder e as desigualdades que lhes são concomitantes”.

¹ Elias e Scotson (2000) fazem esta afirmação tratando das tensões e conflitos entre os que denominam estabelecidos e outsiders.

A existência de instituições democráticas em nível local não pode ser vista como dispositivo mecânico que possa facilitar o desenvolvimento. Isto depende da estrutura, normas e procedimentos institucionais, bem como da forma com que os grupos e atores sociais as utilizam em termos de valores, prioridades e aproveitamento de oportunidades de articulação e participação disponíveis. Sen (2000, p. 184) aponta o importante papel dos grupos opositoristas organizados. Ele diz que “em uma democracia o povo tende a conseguir o que exige e, de um modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige”. Nestas lutas e tensões para modificar os equilíbrios de poder, a capacidade autônoma das organizações sociais, bem como dos FDR como instituições de governança local será determinante dos resultados de desenvolvimento local produzidos a partir dos FDR. No sentido das abordagens de Touraine e Sen é que se aponta a necessidade de investigar na escala local/regional, em que medida novas configurações institucionais, compreendidas como novas institucionalidades democráticas, são capazes de potencializar processos de desenvolvimento regional.

Gestão social ou governança local² são compreendidas como ampliando a democracia nestes territórios na medida em que se amplia a condição de sujeitos das pessoas, grupos, organizações e instituições sociais. O deslocamento da gestão das políticas públicas do Estado Nacional para formas descentralizadas do Estado e para formas de concertação entre organizações sociais, estatais e de mercado amplia o espectro dos que participam e apenas por isto já revela um maior potencial democrático. Através da mobilização dos atores sociais, da ativação das forças organizativas locais, da promoção de processos de integração social, política e econômica dos atores locais se potencializa a responsabilização e envolvimento local com o desenvolvimento integrado de seu território.

Os FDR, como Novas Configurações Institucionais (NCI) envolvendo atores sociais, estatais e de mercado foram criados como responsáveis por integrar atores sociais, processos e projetos para o desenvolvimento do território em que atuam. Eles são novas instituições democráticas, responsáveis pela gestão social ou governança do desenvolvimento local. Eles têm representado um aprofundamento da democracia e uma melhoria dos processos de desenvolvimento dos territórios em que atuam? Esta é a pergunta central desta tese, sendo que para respondê-la se aprofunda neste capítulo uma

² A compreensão destas noções é melhor apresentada no capítulo 4.

discussão histórica sobre as noções de desenvolvimento e de democracia, bem como seu atual estado da arte, articulando-as através da noção de autonomia democrática.

Na tensão global – local, na adesão ou luta dos diferentes locais e forças sociais com a globalização hegemônica, noções como desenvolvimento endógeno, gestão bottom-up e gestão social são apresentados como caminho necessário ao desenvolvimento de diferentes contextos locais. Em políticas públicas para o desenvolvimento de territórios locais é muitas vezes citada a democracia participativa, a mobilização das populações locais, o planejamento estratégico participativo, como formas de construção de um desenvolvimento sustentável. A partir da década de 1990 ganham ênfase no Brasil programas preocupados com a integração local de atores do Estado, da sociedade civil e de mercado, para o desenvolvimento de regiões essencialmente rurais ou pequenos municípios. Nestes contextos se criaram e se criam fóruns ou conselhos de desenvolvimento local. Em seus princípios e orientações gerais está seu caráter integrador de políticas, atores, ações e projetos locais. O desenvolvimento endógeno ou de baixo para cima é citado como uma característica central destes programas, valorizando conhecimento e autonomia locais. Observa-se, no entanto, que a integração das organizações, bem como a valorização do conhecimento e autonomia locais é seletiva. Não há um esforço efetivo de integração e valorização do conjunto dos atores e conhecimentos nos diferentes locais. Os fóruns de desenvolvimento se propõem a ser instâncias institucionais de governança do desenvolvimento local e avançam na integração de atores e políticas, quando comparados com as tomadas de decisão em gabinetes fechados. Sua atuação, no entanto, revela muitos limites quanto à realização dos princípios e objetivos a que se propõem, os quais se discutirá nos próximos capítulos.

Problematiza-se aqui a governança do desenvolvimento local no ambiente coordenado por estes Fóruns, verificando o quanto ela se aproxima mais ou menos de uma gestão social eficiente (KLIKSBURG, 2003). Apesar do argumento de favorecer os grupos mais necessitados e desorganizados num contexto de fortes déficits sociais como são os territórios rurais, o que ocorre é sua participação restrita nas decisões e nos benefícios proporcionados pelos programas dos Fóruns. Esta participação restrita pode ser vista como causa e consequência da também restrita autonomia de parte dos atores sociais, particularmente aqueles vinculados aos segmentos em condições sócio-

econômicas mais vulneráveis. Isto expressa uma democracia de menor intensidade, onde os atores são menos sujeitos da construção de sua história.

Para uma governança ou gestão social eficiente do desenvolvimento local se indica a necessidade de garantir a autonomia aos atores sociais locais, para que possam participar ativamente da construção histórica de seu processo de desenvolvimento. Além disto, é necessário que haja um grau forte de autonomia dos fóruns de gestão pública para que possam se proteger de constrangimentos gerados pelos atores com mais poder. Held (1997, p. 70) afirma que, os que “não têm acesso a renda adequada, a oportunidades educacionais ou à mídia organizada, não tendem em sociedades como a nossa, a ser capazes de exercitar seu potencial como cidadãos ativos”. Isto remete às noções de capacidades e liberdade substantiva (SEN, 2000) ou de sujeito social (TOURAINÉ, 1994, 1996).

A inserção autônoma de cada local em processos globais que lhe interpelam exige níveis cada vez maiores de organização de sua base econômica e social, para que cada território local não seja tomado apenas como vítima de processos globais. Os fluxos de mercadorias, informações e pessoas é crescentemente realizado entre lugares distantes, exigindo, em cada local, níveis organizacionais maiores para aproveitar as oportunidades e superar as ameaças que estes fluxos representam. Trabalhar a organização local também exige não tratá-lo como a nova ‘tábua de salvação’ das reestruturações globais do capital. A geração de oportunidades locais aos grupos que têm ficado em condições sócio-econômicas mais vulneráveis frente aos processos de reestruturação global, impõe que se construam dinâmicas e métodos que garantam sua efetiva participação e organização. A capacidade organizativa e de autonomia das populações locais em formular políticas e estratégias para seu desenvolvimento através dos FDR está em questão, particularmente quanto à sua capacidade em oportunizar uma distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade.

Considerando as orientações vindas dos programas governamentais centrais, verifica-se que apenas grupos sociais organizados têm participado ativamente das decisões e dos benefícios proporcionados pela gestão social do desenvolvimento local. Entende-se que a capacidade para se beneficiar de políticas de desenvolvimento que

interpelam o território local depende da capacidade de cada ator social para a luta política³ em processos de negociação para defender de seus interesses.

Os enfoques de ampliação das liberdades substantivas e da condição de sujeito dos atores sociais na construção de sua história, bem como da democracia de alta intensidade serão tratados de forma articulada através da noção de autonomia. Ela será discutida teoricamente neste capítulo e aprofundada ao longo da tese, com vistas a relacioná-la com processos de governança local geridas por Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR).

2.1 Para um histórico da noção de desenvolvimento

Desenvolvimento é uma palavra que pode assumir muitos significados, porém há sempre uma orientação comum para os mesmos, qual seja: “[...] the gradual growth of something so that it becomes more advanced, stronger, etc” (DEVELOPMENT, 2000, p. 344). A referência ao desenvolvimento tem sempre um significado positivo, de uma graduação de algo menos desenvolvido para algo mais desenvolvido. Nesta graduação reside o centro do significado desta noção, assim como suas maiores controvérsias.

A palavra desenvolvimento tem sua origem na biologia para tratar do crescimento gradual de um indivíduo ou mesmo de uma população de seres vivos. “A transferência da metáfora biológica para a esfera social ocorreu nos últimos vinte e cinco anos do século XVIII” (ESTEVA, 2000, p. 62), a qual se deu por uma visão de continuidade evolucionista entre desenvolvimento natural e histórico. Ainda na antropologia evolucionista do século XIX, as civilizações tidas como bárbaras ou selvagens eram observadas como referência a identificar estágios da história da evolução humana. Havia um pressuposto evolutivo linear que o humano “civilizado” da modernidade ocidental fosse um resultado mais avançado daqueles que estavam em um estágio inferior de sua graduação de desenvolvimento – o humano bárbaro ou selvagem.

³ É comum no discurso de agentes locais ligados aos Fóruns uma referência a sua condição a-política, normalmente referindo-se a uma condição a-partidária em que pretendem organizar sua atuação. Por mais que a atuação partidária seja a forma privilegiada constituída na modernidade para a atuação política, aqui se entende que não há ação social que não seja política. Ações sociais que se propõem a atender interesses públicos se posicionam claramente dentro do que lato senso se define por política. Acredita-se que um “novo projeto reformista” deva ser um “projeto mais político” para dar uma coerência de conjunto a projetos particulares (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997).

“[...] different stages of this development, and to use observations of ‘savage’ and ‘barbarian’ peoples as evidence that would fill in what the earlier stages of human history had been” (SPENCER; BARNARD, 1996, p. 155).

No século XIX, as perspectivas teológicas, que ligam o ‘desenvolvimento’ a forças divinas perdem força no ocidente. O ser humano passa a ser visto como sujeito de seu desenvolvimento, livre dos desígnios divinos. Esta é uma das referências centrais da modernidade ocidental. A organização humana e social começa a ser vista como a produtora da história humana. O trabalho e os investimentos de capital, frutos da organização social, passam a ser apontados como as bases para o desenvolvimento. A ciência amplia seu papel, as tecnologias e suas inovações passam a ter centralidade em muitos processos produtivos. Neste contexto, a perspectiva evolucionista permanece nas leituras de mundo, onde uma sociedade industrial é vista como o estágio mais avançado de organização social em comparação a uma sociedade com base produtiva agrícola. Na fundação da sociologia como ciência, por exemplo, esta perspectiva evolucionista vai de Comte a Marx.

Após a II guerra mundial o conceito de desenvolvimento ganha mais força face ao seu uso nas políticas globais norte-americanas, passando a ser de uso corrente nos diferentes cantos do planeta. O discurso de posse do presidente norte-americano Harry S. Truman, em janeiro de 1949, pode ser apontado como o marco discursivo inaugural de uma nova era: a era do desenvolvimento. “Ao usar pela primeira vez, em tal contexto, a palavra ‘subdesenvolvido’, Truman deu um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo, um eufemismo [...]” – (ESTEVA, 2000, p. 60). As referências colocadas por Truman são os avanços científicos e o progresso industrial norte-americanos que deveriam ser colocados a serviço das áreas subdesenvolvidas, num “processo democrático” de crescimento econômico. Assim, os avanços científicos, o progresso industrial e a democracia norte-americana representavam o estágio de “ser desenvolvido”, enquanto a agricultura e conhecimentos tradicionais, e formas comunitárias de organização social representavam o estágio subdesenvolvido. No imaginário internacional é colocada a necessidade deste caminho a ser feito do subdesenvolvimento para o desenvolvimento.

Para o dicionário de sociologia da Oxford (DEVELOPMENT, 1998) a primeira relação sociológica do termo desenvolvimento é com as teorias da modernização. Estas teorias conceituam desenvolvimento como um estágio de transição da tradição para a

modernidade, a qual deveria se dar em três níveis: no econômico, ampliando as relações com o mercado e com os investimentos externos; no social, adotando instituições, valores e comportamentos ocidentais; e no político, na implementação da democracia representativa (DEVELOPMENT, 1998, p. 155).

Mais do que o desenvolvimento, que já existia como expressão e práticas, do ponto de vista das políticas e ações internacionais tem início a partir da segunda guerra mundial a ‘era do subdesenvolvimento’. Tanto a Europa a ser reconstruída quanto os países do sul do planeta (os subdesenvolvidos) passam a ter o modelo norte-americano de desenvolvimento como referência para a (re)construção gradual de suas sociedades. As marcas do que seja desenvolvimento logo após a segunda guerra mundial são: “[...] industrialização, alta taxa de urbanização e de educação, tecnificação da agricultura e adoção generalizada dos valores e princípios da modernidade, incluindo formas concretas de ordem, de racionalidade e de atitude individual” (ESCOBAR, 2005, p. 01).

Se na antropologia evolucionista do século XIX estava em jogo observar os ‘selvagens e bárbaros’ como representantes de um estágio ‘anterior’ do desenvolvimento humano, a partir da segunda metade do século XX está em questão tirar tais ‘selvagens e bárbaros’, agora denominados subdesenvolvidos, de sua condição. Sua alternativa: rumar num ‘crescimento gradual’ para ‘tornarem-se mais avançados’, em direção ao modelo de sociedade industrial, de mercado livre e internacionalizado, de democracia representativa. Nesta perspectiva nascem as ‘agências internacionais de desenvolvimento’, ‘projetos de desenvolvimento’ e ‘estudos de desenvolvimento’.

As políticas pró-desenvolvimento focaram-se em ações de formação e ampliação de mercados globais, constituindo tais mercados a partir dos interesses comerciais norte-americanos. A noção de desenvolvimento privilegiou sua dimensão econômica, onde ele passa a ser sinônimo de crescimento econômico, marcadamente em áreas e produtos complementares à economia americana. Além de crescimento econômico, a compreensão sobre qual o caminho para atingir o desenvolvimento passava pela industrialização. A visão de que a industrialização é um caminho importante para avançar em direção a um maior desenvolvimento não é aqui negada, mas é ponderada como uma via não exclusiva.

Neste contexto histórico se implementou nos países ‘subdesenvolvidos’, ou do ‘terceiro mundo’, a ‘revolução verde’, com crescentes mecanismos de apropriação e substitucionismo (GOODMAN; WILKINSON; SORJ, 1990) da natureza pelas

indústrias multinacionais. A revolução verde significou a passagem de agriculturas tradicionais para uma agricultura ‘moderna’, pautada no uso de tração moto-mecânica, sementes melhoradas e adquiridas no mercado e uso de insumos químicos. Diferentemente da auto-suficiência, ou relativa auto-suficiência de insumos e mão-de-obra, comum nas agriculturas tradicionais, a revolução verde põe os agricultores numa relação de vínculo com os mercados. A tração moto-mecânica, as monoculturas e o uso de insumos químicos geraram uma redução da demanda de mão-de-obra nos processos produtivos agrícolas, excluindo muitos trabalhadores desta atividade. Como resultado disto e da industrialização em centros já urbanizados, com a respectiva necessidade de mão-de-obra para as indústrias e serviços, reduziu-se intensamente a população rural, pelo processo conhecido por ‘êxodo rural’. Esta dinâmica em cadeia ocorreu em maior ou menor intensidade em diferentes países do mundo, tendo para a maioria deles mais resultados negativos do que o propalado desenvolvimento. A insegurança alimentar em muitos países, a favelização urbana da população, a quebra de laços sociais de proteção, a perda de mão-de-obra rural e de conhecimentos necessários a uma agricultura mais autônoma, dentre outros, são alguns exemplos de resultados negativos.

Os mais de 20 anos de ‘desenvolvimentismo’, que varia conforme o país ocupando as décadas entre 1950 e 1970, produziram transformações estruturais que, para além de juízos de valor, exige pensá-lo em um novo contexto histórico. As políticas de crescimento econômico, entendidas como políticas de desenvolvimento, produziram seus resultados pelo mundo afora, os quais levam a um conjunto de críticas e revisões das mesmas. Amaro (2004, p. 20-23) apresenta cinco fatores que vão contribuir para uma busca de novas conceitualizações e estratégias nas décadas seguintes: a) a frustração dos “países subdesenvolvidos” perante as receitas e modelos de desenvolvimento que lhes eram propostos e impostos; b) o aparecimento de sintomas claros de mal estar social nos “países desenvolvidos”; c) a emergência de consciências ambientais sobre os problemas do desenvolvimento; d) a crise econômica que pôs em causa a esperada relação virtuosa entre crescimento econômico e desenvolvimento; e) também nos países socialistas, a exposição de indícios de crises e “mal-estares” sociais, econômicos, ambientais e políticos. Para este autor

É este conjunto de fatores que explica a grande movimentação na procura de novos conceitos de desenvolvimento nos últimos 30 anos, fazendo surgir inúmeros adjetivos acoplados à palavra ‘desenvolvimento’, e que dão conta de uma enorme variedade de propostas e conteúdos (AMARO, 2004, p. 23).

Das observações apontadas por Amaro duas linhas de preocupação crescentes na sociedade global podem ser enfatizadas, a partir da década de 1970: uma referente às problemáticas ambientais, outra à democracia e centralismo de Estado. Ganha força a partir daquela década a preocupação ambiental quanto aos rumos do processo de desenvolvimento em curso, marcadamente em seus viéses de industrialização e crescimento econômico. A declaração do Clube de Roma e da Conferência de Estocolmo, de 1972, são marcos institucionais internacionais importantes, visto no momento em que ocorreram já expressarem um acúmulo de percepções de risco ambiental. Como importantes marcos históricos que tiveram impacto sobre a opinião pública e iniciativas internacionais, se poderia citar também algumas ocorrências ambientais, resultados do modelo industrial de desenvolvimento adotado: Shernobil, mal da vaca louca, contaminação de alimentos com dioxina, ocorridos na década de 1990. Nestas últimas décadas tornam-se crescentes as preocupações e interpelações da problemática ambiental nas ‘iniciativas pró-desenvolvimento’. Alguns exemplos recentes da internalização da problemática ambiental nas discussões de desenvolvimento são o debate sobre o aquecimento global, a assinatura do protocolo de Kioto, em 1998, por muitos países, além da implementação do pagamento de créditos de carbono. Nos mesmos exemplos fica expressa a hegemonia da visão industrialista e economicista nos debates sobre desenvolvimento, evidente na pouca ação concreta quanto à questão do aquecimento global, na não assinatura do protocolo de Kioto por países grandes poluidores, bem como na polêmica sobre os efeitos paliativos do pagamento de créditos de carbono.

A aposta na democracia e a crítica a centralismos de Estado, por sua vez, ganham força e têm seus grandes marcos na década de 1980. Em nível internacional parecem ser merecedores de destaque o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlim, em 1988. Nesta mesma década, em muitos países do sul do planeta, particularmente na América Latina, encerram-se regimes ditatoriais e iniciam-se novos períodos históricos de implementação de regimes democráticos. Por mais que a noção de democracia derivada deste processo, em muitos casos pouco avança de mecanismos formais de representação e voto, há uma clara desejabilidade de sua implementação e aprofundamento⁴.

4 Ainda neste capítulo se aprofundará uma apresentação histórica da incorporação da democracia nos países ocidentais.

Para além da compreensão do desenvolvimento como crescimento econômico, acrescentam-se pelo mundo afora outros adjetivos às compreensões do que ele venha a ser. O crescimento econômico, no entanto, não perdeu sua importância e centralidade. É corriqueiro o debate sobre o desenvolvimento ou não de um país estar vinculado ao crescimento de seu produto interno bruto (PIB), por mais que na década de 1990 tenham surgido outros indicadores para medi-lo, como é o caso do índice de desenvolvimento humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). Apesar da centralidade da dimensão econômica nas principais avaliações sobre desenvolvimento, a ênfase dada a outras preocupações exige incluir as dimensões ambiental, humana, cultural e política.

Desde a década de 1970 vêm ganhando força mudanças na compreensão do que seja desenvolvimento, exigindo ajustes na forma como eram trabalhados os processos de desenvolvimento até aí, que mostraram esgotamento em parte de seus instrumentos. Modificou-se parcialmente o ideário pautado no crescimento econômico, mais do que uma transformação estrutural nas dinâmicas para sua projeção. Insiste-se que o PIB ainda é a principal referência para falar de um maior ou menor desenvolvimento de um país. Se outras formas de medir desenvolvimento têm sido constituídas, elas ainda não são referências centrais para sua definição e avaliação. Amaro (2004) apresenta o que chama de seis novos conceitos – ou adjetivações do desenvolvimento – produzidos e aprofundados a partir da década de 1970: sustentável, local, participativo, humano, social e integrado. Outros adjetivos podem ser acrescentados como derivados de intersecções entre estes, como por exemplo o desenvolvimento endógeno ou bottom-up. Dalal-Clayton; Dent e Dubois (2003, p. 9) informam que desde a década de 1970 os países desenvolvidos têm trabalhado muitas iniciativas em planejamento rural e regional descentralizados. Segundo estes autores há algumas razões que motivam estas iniciativas desde este período e têm relevância até hoje, quais sejam: o deslocamento de muitas pessoas das áreas rurais para as cidades; o desejo de reduzir desigualdades regionais, através de alguma distribuição de recursos e respondendo a necessidades locais; a perspectiva de garantir modos de vida rurais através de mais efetiva oferta de serviços como educação, saúde e extensão rural; além de razões concernentes à degradação dos recursos naturais (DALAL-CLAYTON; DENT; DUBOIS, 2003).

Pode-se compreender que os países a que os autores se referem estavam neste período histórico respondendo a reflexos das ações de desenvolvimento que promoveram internamente. Os autores complementam que muitas destas razões se

mantêm ainda hoje para estes países. Em países como o Brasil, elas motivam ações recentes de planejamento descentralizado para as micro-regiões, integrando atores sociais para o desenvolvimento dos territórios rurais. A única que não aparece com mais ênfase nos documentos oficiais brasileiros é a motivação relacionada à degradação dos recursos naturais. Para este caso é expressa a preocupação com a manutenção de sua sustentabilidade. Sobre este tema e as motivações para a constituição de novas configurações institucionais para gerir o desenvolvimento local/regional, se retornará nos capítulos 3 e 5.

No mesmo período (anos 1970), no Brasil, havia um tipo de iniciativa com uma marca regional: os pólos de desenvolvimento. Seu foco, no entanto, girava em torno da colonização agrária e de planos a partir do centro (*top-down approach*), inversas à abordagem que os autores manifestam já ter iniciado nos países desenvolvidos (Europa) neste período. A compreensão do desenvolvimento rural como um processo e não como um produto aparece em documentos de agências internacionais, governos nacionais e centros de ensino agrários a partir da década de 1980 (ELLIS; BIGGS, 2001). Isto quer dizer que a partir dali tais organizações internalizam a noção de que o desenvolvimento rural não é um produto que poderia ser definido em escritórios centrais. O modelo de desenvolvimento rural centralmente planejado não estava resolvendo problemas como a pobreza e a fome, a oferta de serviços e bens públicos nos territórios rurais, bem como as desigualdades intra e inter-regionais, além de agravar os problemas ambientais.

Ao longo da construção histórica do que venha a ser desenvolvimento, atores sociais globais ou locais se configuraram em cooperação e/ou conflito. Tais atores, em diferentes rincões do planeta, possuem diferentes visões de ‘qual desenvolvimento’ implementar, bem como diferentes poderes para estabelecer as prioridades de desenvolvimento. Quando por algum dos motivos já citados, em diferentes territórios locais se organizam ações de integração dos atores sociais para projetar seu desenvolvimento, pode-se estar ampliando o poder destes atores em realizar escolhas quanto ao futuro da sociedade próxima. Ao inverso, a organização local do desenvolvimento pode estar representando apenas uma forma de resistência, para melhor se adaptar aos ajustes econômicos que se definem em esferas supra-locais. Em qualquer dos casos dá-se às populações locais possibilidade de refletir sobre seus potenciais e limitações, sobre escolher entre possibilidades que se lhes apresentam, mesmo que escassas.

A participação da sociedade através de diagnósticos e planejamentos se propalou concomitantemente às exigências de ajuste estrutural e mercados livres. Para Ellis e Biggs (2001), a década de 1980 é o período cuja idéia chave é a liberalização dos mercados. Por conta disto, a participação social é muitas vezes identificada como um elemento de *desresponsabilização* dos atores hegemônicos globais com os rumos do desenvolvimento rural em territórios marginais. Estimula-se a participação dando aos atores sociais destes territórios a perspectiva de agentes de seu desenvolvimento, mas em muitos países não se aliou à participação, meios financeiros e técnicos para promoção do desenvolvimento rural. Por outro lado, a abertura de espaços de participação abre possibilidades ao planejamento e uso organizado dos recursos naturais e técnicos disponíveis em muitas regiões rurais, aproveitados abaixo de suas capacidades. Desta forma, o que até então era um recurso pode passar a ser também um ativo econômico.

O processo que vem se forjando e redefinindo os significados e o fazer desenvolvimento é resultado de uma luta histórica entre atores com diferentes aportes de poder. Nesta luta está em jogo a maior ou menor centralidade do crescimento econômico, onde ele pode ser sinônimo ou uma das dimensões do desenvolvimento, juntamente com as dimensões ambiental, humana, cultural e política. Neste sentido, diferentes atores sociais, em diferentes partes do planeta, vêm produzindo conhecimentos e práticas, aprofundando para diferentes contextos, noções de desenvolvimento que integrem uma maior diversidade de dimensões. Como exemplo de incorporação de novas referências para definir e avaliar processos de desenvolvimento, em termos da problemática ambiental, Guimarães (2003) aponta como soluções parciais: a incorporação da variável ambiental no planejamento, a contabilidade ambiental e os estudos de impacto ambiental. O desenvolvimento local também pode ser compreendido como uma destas incorporações parciais de novas referências a esta noção tão genérica. O dicionário de política da Oxford (DEVELOPMENT, 2003, p. 149) afirma que para muitos observadores o desenvolvimento no ‘terceiro mundo’ vem sendo encarado em sua dimensão participativa, como “um exercício ‘de baixo para cima’, onde as pessoas comuns compreendem, protagonizam e controlam o processo”.

Das diversas adjetivações dadas ao desenvolvimento este estudo se focará na que expressa maior preocupação com a questão dos territórios locais. Com o adjetivo ‘local’

ao desenvolvimento – o desenvolvimento local – se está fazendo um recorte territorial⁵, não setorial, onde podem ser encontradas e/ou ponderadas suas citadas dimensões: sustentável, participativo, humano, social, integrado ou endógeno. Uma destas dimensões, a participativa, é central para compreender as relações entre democracia e desenvolvimento, especialmente para pensar a gestão social ou governança do desenvolvimento local.

Para Ellis e Biggs (2001, p. 437) é na década de 1990 que a participação, o *empoderamento* (*empowerment*), a *governança* e desenvolvimento endógeno ganham força como idéias-chave. A noção de *empoderamento* tem haver diretamente com a constituição dos atores sociais como sujeitos, a que se refere Touraine (1995, 1996), bem como com a ampliação das liberdades substantivas (das capacidades), a que se refere Sen (2000). A articulação entre o *empoderamento* e o desenvolvimento endógeno, a participação social e a governança é justamente o que está em avaliação nesta tese, analisando o caso específico de 03 Fóruns de Desenvolvimento Regional. Adiante, aprofundar-se-ão algumas destas relações, buscando implica-las com a noção de “desenvolvimento como liberdade” Sen (2000) aqui adotada como referência para posterior análise empírica.

2.2 A democracia no desenvolvimento ocidental

A democracia, enquanto idéia de governo do povo (significado etimológico da palavra), é mais que um conjunto de regras e procedimentos de Estado ou de governo. Vista como um regime político ganha em amplitude, especialmente se pensar-se o político num sentido amplo, como o governo da coisa pública (*res publica*). O ideal clássico de democracia como o governo do povo, para o povo e pelo povo consagrou-se apenas como ideal, especialmente durante o século XX, quando a democracia ganha um sentido universal a partir do domínio econômico-cultural ocidental. O ideal clássico preservou-se, mesmo que apenas como ideal, apesar do viés hegemônico de democracia colocá-la como um conjunto de normas e procedimentos para disputa entre elites em torno do Estado (SCHUMPETER, 1961). Entre o ideal clássico e o viés hegemônico ela se efetivou em alguns países, nos quais se deu uma disputa histórica quanto ao seu

⁵ No capítulo 3 é aprofundada a discussão da abordagem territorial do desenvolvimento local.

sentido, se restrito à eleição e à delegação de poder a representantes, ou se ampliado em seu significado prático, conforme demandado por muitos movimentos sociais.

A democracia se firmou no mundo ocidental como sistema político universal no contexto do capitalismo e numa tensão entre a perspectiva de acumulação das elites e à legitimidade popular ao governo destas elites, preservada às custas de um atendimento parcial às demandas populares. Diferentes construções democráticas foram se forjando em contextos sociais diversos, gerando dinâmicas experimentais de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002), como resultados da disputa de sentido que se deu ao longo da história de sua efetivação.

Considerando os diferentes contextos sociais em que se processaram construções democráticas, o caso brasileiro será aprofundado a seguir, particularmente a partir da ‘abertura democrática’ da década de 1980 e da descentralização estatal daí decorrente. As dinâmicas de descentralização do Estado brasileiro, forjadas a partir de 1988, implicaram na geração de inúmeras experiências de participação popular, ampliação da cidadania e gestões públicas diferenciadas distribuídas no território nacional. Os Estados locais ampliaram seu poder quanto à definição dos rumos de seu desenvolvimento, inclusive quanto a sua autonomia financeira, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, ficaram mais impotentes face aos fluxos globais de dinheiro, produtos, empresas. Mesmo assim, se ampliaram nas últimas décadas iniciativas visando construir processos de desenvolvimento local, em muitas situações produzindo inovações em termos democráticos.

Mercado global e Estado nacional são aqui considerados condicionantes fortes de dinâmicas de desenvolvimento, mas são ao mesmo tempo relativizados em seu poder. Considera-se que dinâmicas locais que experimentam, inovam, questionam estruturas institucionais históricas, propõem novas institucionalidades democráticas e ampliam seu potencial de gestão da coisa pública local. Em diferentes partes do planeta, em países onde se abrem espaços para a prática democrática, inovações são feitas neste campo, novos experimentos e institucionalidades democráticos são forjados, novas redes e configurações de atores políticos se constituem e conflituam em busca de legitimidade social. Há um processo de luta onde se tencionam a visão de democracia desejada pelos diferentes atores sociais, por um lado, e as instituições e processos democráticos efetivamente negociados e construídos a partir desta luta, por outro.

A partir da constituição brasileira de 1988 foi dada maior importância aos municípios, o que se justifica pela proximidade que têm dos cidadãos, de suas necessidades e problemas, bem como de alguns potenciais para sua superação. Seus limites de gestão territorial devem ser também considerados, face ao processo de globalização, bem como aos limites que as fronteiras municipais impõem a algumas estratégias de desenvolvimento. Ainda numa ótica de descentralização ou desconcentração do Estado, percebidos alguns limites da abrangência municipal para a gestão do desenvolvimento local, vêm se constituindo NCI atuando numa abrangência supra-municipal, ou seja, micro e meso-regional.

2.2.1 O debate histórico sobre a democracia

O debate sobre a questão democrática já vem de tempos, sendo seus primeiros registros na Grécia antiga. Desde sua origem, no entanto, o significado de democracia como governo pelo povo é bastante difuso, já que mesmo quem é o povo que possui direitos democráticos é algo historicamente e, em algumas sociedades, ainda pouco resolvido. Para Held (1987), poucos regimes políticos do mundo, em nossa história, podem ser considerados democráticos. A história do debate democrático, para ele, é também a história do embate de duas posições: uma quanto à possibilidade de construção de um poder popular com cidadãos engajados em auto-governo e auto-regulamentação e, outra, se os cidadãos apenas ajudarão no processo de tomada de decisões, escolhendo os representantes que tomarão tais decisões. A segunda das posições diz respeito ao viés elitista da compreensão da democracia, enquanto a primeira, com a qual está mais preocupada esta tese, diz respeito a um viés que não põe a democracia apenas como meio, mas como princípio chave de organização social. Este viés, preocupado com a intensificação da democracia, com o auto-governo, auto-regulamentação e auto-determinação dos povos, tem na noção de autonomia importante chave explicativa dos processos democráticos.

Segundo Held (1987, p. 14), na origem da democracia está o surgimento de cidadãos econômica e militarmente independentes, o que foi a condição “que nutriu uma forma democrática de vida” em Atenas. A ‘independência’ de alguns grupos sociais como condição para nutrir uma forma democrática de vida, sugere que desde a

origem de democracia, sua reflexão exige uma análise sobre o tema da autonomia, mesmo que de grupos sociais restritos, detentores de maior poder político, econômico e social.

Na história ocidental, passando pelo império romano, a era medieval até a construção das bases para o Estado moderno, o Estado esteve sempre ligado a uma ordem pessoal (o rei), com vínculos com grupos sociais restritos (a nobreza) e uma ordem religiosa. No sistema medieval é também marcante sua ligação ao direito específico de propriedade deste sistema, com forte ligação, assim, aos senhores feudais. Nestes contextos, não havia uma “[...] ordem política impessoal e soberana, ou seja, uma estrutura legalmente circunscrita de poder, separada do governante e governando com jurisdição suprema sobre um território [...]” (HELD, 1987, p. 36).

Com o advento da modernidade há uma inversão. “No pensamento ocidental moderno a idéia do Estado está, freqüentemente, ligada à noção de uma ordem constitucional ou legal impessoal ou privilegiada, com a capacidade de administrar e controlar um dado território” (SKINNER, 1978, citado por HELD, 1987, p. 36). A partir da concepção hobbesiana e liberal há uma reversão do pensamento sobre representação e governo, onde “governa quem representa”, diferentemente das concepções anteriores onde “representa quem governa” (CHAUÍ, 1990, p. 290).

Para Santos e Avritzer (2002) a democracia era consensualmente considerada perigosa até o século XIX, quando sua desejabilidade ganha lugar nos debates políticos da época. Indicam que ela ganha status de acontecimento mais importante do século XX, assumindo lugar central no campo político. Afirmam, porém, que dos debates em torno da questão após as guerras mundiais gera-se um consenso em torno do qual a democracia se resume ao procedimento eleitoral para formação dos governos, o que marcou sua desejabilidade como forma de governo, em restrição a formas de participação e soberania ampliadas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39-40). Este viés configurou a perspectiva hegemônica de democracia, denominada de corrente elitista.

No contexto do pós 2ª guerra mundial, países que se organizaram como democracias, orientados pela hegemonia norte americana, conquistaram níveis elevados de desenvolvimento, dentro da compreensão que limitava este à noção de crescimento econômico. Se, por um lado, este período (1950-70's) representa o contexto histórico de afirmação do Estado de bem estar social (Welfare State) na Europa Ocidental, também representa a era do Estado desenvolvimentista, com forte crescimento econômico e

pouca liberdade democrática na América Latina. Mesmo para o caso europeu, Touraine (1996, p. 221) afirma que a democracia, em sua modernização, foi mais uma teoria que uma prática, “mais um apelo ao povo ausente que uma ação do povo presente”.

Para Santos e Avritzer (2002, p. 41-42) a perspectiva hegemônica de democracia, no período entre guerras, na primeira metade do século XX, compõe-se de alguns principais elementos, que podem ser demarcados a partir do pensamento de Schumpeter: contradição entre mobilização e institucionalização; valorização positiva da apatia política; concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais da democracia; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; solução minimalista para questão da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade. Na segunda metade do século XX esta concepção hegemônica de democracia focou sua ênfase na resposta a três questões: a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática; a inevitabilidade da representação nas democracias em grande escala (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 44). Esta vertente, no entanto, deixou algumas questões por responder, quais sejam: se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos; se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença; e, saber como representar agendas e identidades específicas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 46-50).

A concepção de democracia que a marcou como um dos acontecimentos globais mais importantes do século XX é restritiva. Ela se constitui a partir do Estado central, nacional, tecno-burocrático, europeu ou norte-americano, marcadamente em seu período como organizador do desenvolvimento. Com características particulares, mas também centralizador, com forte marca autoritária, pode-se fazer referência ao Estado desenvolvimentista da América Latina (IANNI, 1971; FIORI, 1995; BRESSER PEREIRA, 1996). Em ambos os casos, o desenvolvimento de cada país é centralmente orientado pelo Estado Nação, demarcando uma forte relação entre desenvolvimento e crescimento econômico, por mais que no *Welfare State* europeu este crescimento econômico veio acompanhado de ganhos sociais efetivos. No âmbito do Estado desenvolvimentista Latino-americano houve uma tendência de separar, e muitas vezes contrapor, desenvolvimento e democracia. O autoritarismo foi apresentado pelos governos da época como uma necessidade para a criação das condições para o desenvolvimento.

Da década de 1960, com o início da ditadura militar, até o início da década de 1980, o Estado brasileiro mantém e exacerba seu caráter intervencionista e centralizador, negando o bem estar prometido em nome do progresso econômico (SOUZA, 1997, p. 380). É um período em que “cresce o bolo” da riqueza nacional, mas sem correspondente desenvolvimento das outras dimensões da vida da população do país, mantendo graves indicadores de pobreza. Este é um dado de realidade não apenas para o Brasil, mas para toda a América Latina (GUIMARÃES, 2003; KLIKSBURG, 1998).

A década de 1980 demarca-se como o período de uma crise sócio-econômica global, ao mesmo tempo em que é a década dos movimentos sociais e da ação coletiva, especialmente nos países do hemisfério sul (SANTOS, 2001). Neste período, se observa nos países do ‘hemisfério sul’, particularmente na América Latina, importantes processos políticos de retomada da democracia e dos movimentos sociais, enquanto nos países do ‘norte’ este é o momento de ascensão do neoliberalismo e da crise das propostas/estratégias de transformação da esquerda. Isto gerou dinâmicas distintas, como se observou no fato de que enquanto os Estados Unidos da América e a Inglaterra investiram na redução de políticas sociais, no Brasil houve a constitui um expressivo movimento de luta por um Estado social, encarnado pela Constituição de 1988. Para Santos (2001) há uma contradição entre ser a década dos movimentos sociais e da ação coletiva, por um lado e o Estado estar assumindo um papel crescentemente importante, por outro. Ele pergunta: “Será então o Estado nacional uma unidade de análise em vias de extinção, ou pelo contrário, é hoje mais central do que nunca, ainda que sob a forma artilosa de sua descentração?” (SANTOS, 2001, p. 20). Certo é que face à ainda frágil sociedade civil organizada destes países, seus Estados preservam papel central para promoção de seu desenvolvimento, mesmo que reduzido se comparado ao período desenvolvimentista das décadas de 1950 a 70.

No bojo das transformações que marcaram este período, cresce nos países do sul durante e após a década de 1980, o ideal democratizante⁶. No Brasil e em vários países da América Latina, esta é a década da abertura democrática, após um período de

6 Muito do que foi construído de democracia nos países do sul está marcado pela orientação de significado da democracia na Europa e EUA. Por mais que em cada realidade específica se promovam processos de transcodificação (LASCOURMES, 1994), reformulando as estruturas e propostas de democracia originais, vindas do “centro”, pode-se afirmar, no entanto, que a construção histórica da democracia moderna no mundo fez parte do projeto de colonização, nas palavras de Bourdieu (2000, p. 16) “[...] um etnocentrismo que se veste de universalismo”.

domínio de seus Estados por ditaduras militares. Este foi um período de busca de ampliação da democracia para além do Estado em si. Para Santos (2001, p. 122), o confinamento do ideal democrático à esfera do Estado, como ocorreu até a década de 1980, implicou em sua neutralização, limitando seu potencial emancipador e ampliando sua ação reguladora. A partir dos anos 1980 ocorre uma mudança, mesmo que parcial, onde as elites nacionais latino-americanas optam por uma crescente associação entre democracia e desenvolvimento, mesmo que a primeira tenha sua ênfase maior na liberdade de ação do mercado e no âmbito político se restrinja à escolha de representantes através do voto. Do ponto de vista da população latino-americana, no entanto, a democracia não parece ser vista como anterior ou necessariamente casada ao desenvolvimento. Segundo estudo do PNUD, realizado em 2004, 56,3% dos latino-americanos acham que o desenvolvimento econômico é mais importante que a democracia (PNUD, 2004).

Da percepção dos limites da democracia pensada e organizada apenas a partir de um Estado central, emergem historicamente concepções contrárias à visão hegemônica anteriormente apresentada. SANTOS e AVRITZER apontam sua emergência na segunda metade do século XX. Estas concepções não hegemônicas, em meio às disputas do significado de democracia com a visão hegemônica, foram se estabelecendo e forjando novas experiências democráticas. Nestas concepções, a democracia aparece como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade, face à necessidade de produzir respostas a novos problemas sociais. Os novos processos democráticos que se forjam do rearranjo da relação entre Estado, em seus diversos níveis, e sociedade, demandam que não apenas o Estado se democratize, mas também as práticas sociais. Isto remete ao que Held (1987) denomina de necessidade de democratização dual: do Estado e da sociedade.

A abertura de novos processos democráticos, ampliando a participação e representação social na gestão das políticas públicas gera indeterminações, próprias do aprofundamento democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002), exigindo inovações institucionais e de processo, transcendendo a restrição eleitoral para definir quem será o novo ocupante de uma posição de poder. Estas concepções não hegemônicas têm produzido práticas efetivas, especialmente em escalas locais, experimentando, inovando no fazer democrático, produzindo novas formas de gestão local do desenvolvimento. Por mais que uma concepção elitista insista na democracia como um processo de

seleção de elites, o fato é que em boa parte do mundo ocidental, e em particular no Brasil, vêm se ampliando processos de gestão compartilhada das políticas públicas para o desenvolvimento. Isto remete a configurações mais complexas, onde o processo de gestão das políticas públicas amplia seus atores participantes, por mais que diferentes instâncias estatais não abram mão do controle neste processo de gestão. Há uma crescente complexificação da gestão democrática e dos processos de desenvolvimento.

Com a globalização financeira e das empresas transnacionais, na segunda metade do século XX, ocorre uma complexificação do campo de atuação dos Estados nacionais, na medida em que crescentemente passam a ter que levar em conta variáveis e fatores extra-nacionais. As margens de manobra dos Estados nacionais neste contexto de aumento das interdependências globais é altamente diferenciada, em função da posição de cada um na ordem hierárquica internacional. Estas transformações globais provocam alterações na dinâmica democrática de vários países a partir da década de 1980, mesmo naqueles onde a democracia aparece como um regime político mais consolidado. “É como se a governabilidade das economias de mercado na era da globalização e a plenitude democrática obedecessem a lógicas antagônicas, a maximização do primeiro tipo de objetivo implicando o sacrifício do segundo” (DINIZ, 1999, p. 100). Muitos Estados nacionais, com o processo de globalização, têm que se concentrar na gestão macroeconômica (BAUMANN, 1996) ligada às políticas cambiais e fiscais, com forte compromisso com serviços de dívida, no caso de países da América Latina, o que tem limitado para muitos deles a centralidade que possuíam na gestão do desenvolvimento nacional. Mas não é apenas com o processo de globalização econômico-financeira que os Estados nacionais dos países centrais têm limitada sua capacidade de mando. Santos (2001) fala de uma crise da cidadania social (anos 1960-70, nestes países), a qual é a revolta da subjetividade pessoal e solidária contra a cidadania atomizante e estatizante. Para ele, o compromisso social-democrata fechou espaço para o exercício de autonomia e criatividade. Parece importante se considerar que a afirmação de Santos (2001), acima, indica para um enfraquecimento do Estado centralizador, o que não significa que, necessariamente, indique um enfraquecimento concomitante da democratização, do conjunto da ação estatal e da sociedade. A ponderação de Diniz (1999), ao contrário, traz mais preocupações face à aparente contradição entre gestão econômica na globalização e o avanço da democracia.

O impulsionamento do desenvolvimento econômico leva à percepção, no entanto, que ele só se faz mediante transformações no conjunto da sociedade. Para Elias (1970, p. 160) “[...] é impossível desenvolver o potencial econômico sem que haja uma transformação total da sociedade”. A partir da experiência histórica dos modelos ocidentais de ‘Estado democrático’, cresce a percepção, em diferentes autores, organismos multilaterais e países do mundo, de que desenvolvimento de fato, especialmente em se tratando de países em desenvolvimento, só é possível com enfrentamento da forte pobreza⁷ ali existente e com o envolvimento e participação da população na construção dos caminhos deste desenvolvimento (KLIKSBURG, 1998; SEN, 2000; STIGLITZ, 2002). Isto remete a uma abertura maior à participação da sociedade na construção das políticas públicas, à organização de novas institucionalidades e dinâmicas de representação e, neste contexto, a formas descentralizadas de gestão democrática do desenvolvimento.

Sen (2000) aponta a democracia como geradora de oportunidades e potencialmente ampliadora das capacidades para forjar processos de desenvolvimento. Para Touraine (1996, p. 257), a democracia, antes de definir-se como participação, representação ou comunicação, apóia-se na liberdade criadora do sujeito. Para ele, além da liberdade negativa, que gera uma desconfiança prudente em relação ao Estado, onde os indivíduos e coletividades têm direito de serem libertados de suas cadeias, a democracia possui uma noção de liberdade positiva, indicando que eles também têm direito de serem atores de sua história (TOURAINÉ 1996).

No contexto recente de discussão dos rumos da construção democrática, Paoli (1999, p. 11) remete a um pensamento crítico que “supõe, simultaneamente, distinguir e detalhar os nexos políticos que emergem por trás dos movimentos da expansão mundializada do capital e tentar a criação imaginativa das possibilidades que se abrem nos conflitos pelo significado da democracia”. A construção democrática no âmbito local tem, assim, um ambiente de justificação, apesar dos constrangimentos externos às escalas locais, como um lócus para disputa do sentido a ser dado à democracia, para

⁷ Ellis e Biggs (2001), em sua análise de como instituições internacionais, governos nacionais, dentre outros lidam com a problemática do desenvolvimento rural, apresentam que seus documentos referiam-se à aliviar a pobreza na década de 1980, a reduzir a pobreza na década de 1990 e a erradicar a pobreza na década de 2000. Mesmo que tais documentos internacionais e governamentais expressem mais intencionalidade que ações efetivas é interessante perceber como pelo menos em termos discursivos a pobreza vem ganhando um estatuto de inaceitável.

experimentação e inovação democráticas, com vistas à produção de outras dinâmicas e processos de desenvolvimento.

No contexto da experimentação e inovação democráticas, Avritzer (1994, p. 38) sugere, a partir do instrumental habermasiano, que o conceito de sociedade civil permite a construção de novas formas institucionais, mediadoras do mundo da vida (organizações da Sociedade Civil) com os subsistemas político (Estado) e econômico (Mercado). Nesta perspectiva, podem ser geradas formas institucionais de limitação do mercado e do Estado, através da criação de fóruns intermediários entre o mercado, o Estado e a sociedade civil. Para além de limitar mercado e Estado, estes fóruns podem significar melhor capacidade de seleção de estratégias, programas e projetos, a partir de formas mais amplas de negociação de interesses localizados.

Partindo-se da noção de cidadania como algo que pressupõe a necessidade de filiação a um conjunto territorial regido por regras⁸, ela pressupõe, para sua efetivação, o fortalecimento da sociedade através da modernização econômica e da integração territorial. No contexto de uma cidadania ativa, com uma sociedade preocupada em construir os rumos de seu desenvolvimento, particularmente quando se faz referência aos novos movimentos sociais (NMS), existe um espaço de pressão e demandas que podem se tornar capilares no conjunto do Estado brasileiro. No período que vem da abertura democrática da década de 1980 até hoje, os espaços abertos para a participação, com diferentes formatos institucionais, mecanismos de envolvimento, dinâmicas de cooptação, conflito e complementariedade, têm sido ocupados pela sociedade organizada.

Ocupar os espaços institucionais tradicionais do poder, ou participar ativamente de novas configurações institucionais com vistas a forjar processos de desenvolvimento, orientando-os conforme seus interesses são elementos que dão um caráter ativo à participação cidadã. Uma cidadania que, considerada a diversidade e complexidade da sociedade contemporânea, pressupõe a estruturação de arranjos cooperativos e conflitivos entre diferentes grupos de interesse organizados na sociedade.

Touraine (1996, p. 222) afirma que

A situação mais favorável à democracia é aquela em que os movimentos sociais estão em conflito pela gestão dos principais recursos culturais de uma sociedade. [...] A democracia é o resultado

⁸ Esta noção surge da filiação a um território nacional, marcado por um Estado nacional, suas fronteiras e soberania.

dessa dupla orientação dos atores históricos e movimentos sociais: há oposição entre eles, mas visam também os mesmos valores culturais.

Há oposição porque há diversidade de interesses, havendo assim, disputas e negociações em torno desta diversidade. As negociações ocorrem quando há espaço democrático para que se realizem, forjando novas dinâmicas cooperativas ou conflitivas, a partir das novas orientações que estabelecem e do atendimento maior ou menor dos interesses dos diversos grupos. Há também a percepção dos diferentes atores envolvidos em configurações democráticas, de que o vínculo em termos de filiação a um mesmo conjunto territorial lhes põe numa condição de, para além dos conflitos existentes, possuírem elementos e interesses comuns, seja a partir da história que constitui sua identidade, seja na resolução de problemas e interesses cujo encaminhamento possa resultar de consensos entre atores diferenciados. Reitera-se aqui que capacidade de negociação pressupõe uma condição de autonomia do ator social. TOURAINE afirma que movimentos sociais fortes e autônomos são os únicos com possibilidade de resistir ao domínio do Estado autoritário, porque “Eles constituem uma sociedade civil capaz de negociar com o Estado, dando assim uma autonomia real à sociedade política” (TOURAINE, 1996, p. 33).

Na relação entre movimentos sociais e Estado, Tommasi (1997) menciona a importância da separação e tensão entre canais institucionais e movimentos, o que é apontado por ele como condição de uma democracia não autoritária nos sistemas complexos. Ele afirma que quem exerce ou aspira exercer o poder, não pode representar ao mesmo tempo os conflitos que o investem. Esta preocupação do autor está consoante com aquelas apontadas por Lascoumes (1994), para quem a participação na gestão do desenvolvimento não deve significar a alienação de força crítica do movimento social em favor de uma ação gestonária. A mesma perspectiva encontra-se em Dagnino (2002), para quem isto não pode representar uma dificuldade de mobilização da organização da sociedade civil, em função da ênfase na atuação institucional. Chauí (1990, p. 284), por sua vez, diz que a imagem do Estado continua a operar sobre os sujeitos sociais, como é o caso dos movimentos sociais que, por um lado,

[...] se dirigem ao poder público para que este atue como público, atendendo reivindicações sociais; por outro lado, movimentos sociais que se iniciam fora da órbita do Estado terminam absorvidos pelos dispositivos invisíveis da presença estatal. No primeiro caso, os movimentos funcionam como grupos de pressão; no segundo, como manifestações espontâneas captadas pelo Estado. Os primeiros costumam durar o tempo que dura a reivindicação e os segundos

parecem conservar-se porque seus sujeitos não chegam a perceber a absorção operada pelo Estado (CHAUI, 1990, p. 284).

Ao mesmo tempo em que os municípios adquiriam capacidade civil como pessoas jurídicas e conquistavam autonomia como entes federativos, que assumiam responsabilidades e procuravam responder dentro de seus limites estruturais a demandas forjadas localmente, o processo de abertura democrática que o país viveu abriu espaço para ação da sociedade organizada na geração de demandas e no processo de gestão das políticas públicas. Isto produziu uma diversidade de situações no que se refere à relação dos entes estatais com a sociedade civil organizada e o mercado.

Várias questões, portanto, se colocam quando se trata de ampliar as práticas democráticas. Elas vão desde a perda de força crítica em favor de ações gestionárias, ou a dificuldade de mobilização da organização da sociedade civil em função da ênfase na atuação institucional, ou ainda a absorção operada pelo Estado quando se trata da participação da sociedade civil organizada em suas ações. Também a necessidade de uma perspectiva dual de democratização, na qual o Estado e a sociedade civil precisam ser democratizados paralelamente. Parte central da democratização da sociedade passa pela incorporação dos setores mais necessitados e desorganizados em dinâmicas participativas que lhes capacite e dêem condições de uma participação organizada, ativa e autônoma na gestão das políticas públicas. Se envolver e ser envolvido em processos de negociação de suas necessidades e interesses coloca diferentes grupos sociais como partícipes na construção de sua história. Sem isto, a democracia vai continuar ativada por grupos restritos, sendo oligárquica, e/ou ditada pelo Estado, sendo tutelada ou delegativa⁹.

A democratização recente no Brasil, notoriamente a partir de 1988, possibilitou a percepção dos limites e potenciais que se forjaram ao longo da ocupação de espaços do Estado, além de explicitar diferentes projetos políticos em disputa em cada contexto. Com um avanço do processo de descentralização na história recente brasileira, acredita-se que não é possível afirmar, conjuntamente com Dagnino (2002, p. 279), que o Estado, nas diferentes escalas de seu pacto federativo, continua “intocado e resistente aos impulsos participativos”. Vê-se, ao contrário, nas diferentes escalas do pacto federativo brasileiro, se forjarem diferentes processos participativos, com orientações

9 O'donnell (1991) aprofunda a reflexão sobre o que denomina de democracia delegativa, mostrando como na América Latina se dá o processo no qual o povo se restringe à eleição de representantes e a delegar-lhes poder político.

metodológicas e resultados diversos. O que parece possível se perguntar é que tipo de participação vem se forjando nas últimas décadas, na construção das políticas públicas brasileiras: se uma participação marcada por uma perspectiva de “ilusão da participação” (CHAUÍ, 1990), ou se um arranjo entre participação e representação indicando para o modelo da autonomia democrática? Mas não são especificamente mecanismos de participação direta ou de participação na gestão da administração direta, os que merecem ser consideradas nos estudos sobre a participação democrática. Formas institucionais mediadoras entre a ação da sociedade civil, do mercado e do Estado, como os FDR, precisam ter lentes analíticas que reflitam sobre a posição e função¹⁰ desses atores, a partir do referencial da autonomia democrática.

Para Touraine (1996, p. 237), quando a luta social é definida como um movimento social, como o confronto entre adversários sociais pelo controle dos recursos e modelos culturais de uma sociedade, a ação coletiva está ligada à democracia. Ele afirma que, para forjar o desenvolvimento auto-sustentado, especialmente em países em desenvolvimento, é central garantir a diversidade dos grupos de interesse, com um sistema político aberto (TOURAINÉ, 1996, p. 251), o que implica na geração de novas institucionalidades de participação-representação política e, conseqüentemente, no que Santos e Avritzer (2002) chamam de “experimentalismo democrático”.

Analisando a relação entre democracia e desenvolvimento para a sociedade contemporânea, Touraine (1996, p. 219) as apresenta como noções necessariamente interdependentes e afirma que “o elo entre democracia e desenvolvimento significa que não há desenvolvimento sem a gestão aberta das tensões entre investimento e partilha, e que não há democracia sem representação dos interesses sociais e preocupação pela sociedade [...]”. O autor acrescenta que este elo dá prioridade à criação de um sistema político autônomo, capaz de administrar as relações entre mudanças econômicas e organizações sociais e culturais (TOURAINÉ, 1996). No estudo dos FDR se está investigando em que medida eles são autônomos e capazes de realizar a gestão aberta dos conflitos, ou seja, das tensões entre investimento e partilha nos territórios locais/regionais. Assim, intenta-se verificar o perfil da democracia e do

¹⁰ Elias (1970) trás a importante referência de a sociologia, como disciplina acadêmica, estudar a posição e função dos diferentes atores nas relações de poder.

desenvolvimento coordenados por cada Fórum. Dito de outra forma: qual o perfil da governança e da gestão social local, instituídos na atuação dos FDR estudados?

2.2.2 Democracia e auto-regulamentação: para aprofundar a autonomia

No aprofundamento da democracia como regime de gestão da *res publica* o que ganha centralidade é a disputa quanto a seu sentido ou significado: se estará mais voltada a auto-determinação ou auto-regulamentação dos povos e grupos sociais, ampliando sua autonomia; ou se à grande maioria do povo apenas caberá o papel restrito de eleger representantes, os quais atuam a partir daí em seu nome. Os resultados desta disputa definirão a possibilidade de construção de uma democracia de maior intensidade, partindo-se do pressuposto de que já é consenso sua desejabilidade e o uso de procedimentos eleitorais para escolha dos representantes executivos e legislativos. Vale lembrar, como já apresentado anteriormente, que é em torno destas questões, maior participação, auto-governo e auto-regulamentação por um lado e, simples escolha de representantes pela população, por outro, que se pode apresentar resumidamente os pólos chaves da história do debate democrático.

Muitas formas são apontadas para o aprofundamento da democracia, seja em termos de pensar a ampliação da relação sociedade civil e Estado, ou em organizar novos arranjos institucionais. É, contudo, na questão da relação representação – participação nos espaços institucionais onde se situa o debate central para seu aperfeiçoamento. Para Chauí (1990), na noção de autonomia pode estar uma síntese possível que articule representação e participação nos processos democráticos. Castoriadis (1992, p. 116) afirma que “a representação, tal como ela existe hoje, é, primeiro, uma alienação do poder dos representados em relação aos representantes e, ao mesmo tempo, uma divisão do trabalho político, estrutural e instituída, entre dirigentes e dirigidos”.

Compreende-se que a representação é primeiramente uma relação que se estabelece entre os representantes e os grupos sociais representados, os quais expressam interesses mais ou menos organizados. Além disto, ela é resultado da relação entre estes grupos, seus representantes e o contexto da representação. Os grupos de interesse podem possuir maior ou menor status público (OFFE, 1989), sendo que a própria

representação pode ter um viés mais particularista (até o extremo do patrimonialismo) ou mais público. Isto depende da forma e caminho de atuação escolhidos, dos projetos construídos, afinal, da trajetória estabelecida e das esferas democrático – institucionais constituídas para a representação. Certamente, quanto mais se aproximam os representantes e as posições que assumem da participação direta do grupo social que representam, mais se estará aproximando de mecanismos de autodeterminação e autorregulamentação, ou seja, de autonomia dos grupos sociais representados. A representação é feita por mediadores, sejam “de dentro” ou “de fora” do grupo social representado. Tanto uma organização, quanto indivíduos podem ser os mediadores dos interesses de um grupo social em um dado contexto. Estes mediadores transcodificam (LASCOUMES, 1994) as informações constantes dos processos de representação. Transcodificar é agregar e traduzir as informações, é formulá-las e reformulá-las, é transformá-las em problemas reconhecidos e a tratar pelas escolhas públicas. As transcodificações estruturam a audiência das políticas e das decisões que as acompanham (LASCOUMES, 1994, p. 25-26). Assim transcodificar é traduzir para uma linguagem de ‘mediação possível’ com o contexto dos grupos com os quais se fala, buscando conciliar, pela linguagem, interesses que, no limite, podem ser contraditórios. Quando se representa se está supostamente autorizado a falar em nome de alguém, se recebe um cheque em branco e com esta autoridade se produz uma idéia que não é vista no espaço público como particular, mas sim como uma representação pública, mesmo que esta se restrinja a um grupo de interesse.

Tende-se a pensar a representação como um processo que parte da existência a priori de um grupo/interesse/demanda a ser representado. Nesta visão, o representante é alguém que se constitui posteriormente e a discussão gira em torno da sua fidelidade e capacidade de expressar aquilo que o representado reivindica. O processo de representação, no entanto é mais complexo e muitas vezes se observa o movimento oposto, no qual o próprio ato de representação acaba ‘instituindo’ um representado que não existia previamente. Compreende-se que não há um interesse ou demanda naturalmente estabelecida, que seria simplesmente representada, no sentido de ‘espelhada’ pelos representantes. Ou seja, o representante tem um papel ativo na construção do representado e a representatividade deve ser tomada menos como uma adequação da ação do representante aos interesses prévios dos representados e mais como uma capacidade do representante encontrar reconhecimento e apoio entre aqueles

que ele pretende representar. Qualquer dos casos expressa a necessidade de uma nova síntese entre o ato de representar e a participação dos representados.

Touraine (1996) afirma que a ordem política é produzida pela ação humana, e que a ligação entre liberdade negativa e positiva se faz através da ampliação da capacidade dos que estão sob tutela e são dependentes, ou seja, através da criação de sujeitos. Estes são auto-representáveis ou capazes de elaborar agendas de representação que mesmo transcodificadas, não desvirtuam ou desconsideram seus interesses e necessidades. A capacidade de negociação e tomada de decisões em situações de conflito, noção de poder utilizada nesta tese, aproxima-se da ‘capacidade’ a que se refere Sen (2000) quando se fala das liberdades substantivas. Para grupos sociais com uma baixa graduação desta capacidade se coloca como exigência seu empoderamento (*empowerment*), ou seja, constituição de sujeitos sociais e políticos com poder, o que só se faz possível constituindo sujeitos com um grau de autonomia. Empoderar, portanto é constituir sujeitos autônomos, capazes de, na luta política, defender seus interesses ou constituir representantes que não desvirtuem ou desconsiderem seus interesses.

Santos e Avritzer (2002) sugerem que a democracia deva se constituir na perspectiva de um diálogo intercultural e construção autônoma de cada cultura, intensificando e aprofundando o ideal democrático, pressionando instituições da democracia representativa ou buscando formas mais densas de complementaridade entre participação e representação. Denominam esta perspectiva de democracia de alta intensidade. Propõem também a complementaridade entre escalas locais e nacionais, podendo chegar até escalas transnacionais, e apresentam a criação de redes de cidades e territórios como alternativa que vem sendo criada à ampliação em direção ao global. A inovação cultural e o experimentalismo institucional são apresentados como alternativas, onde o Estado deva se tornar um “local de experimentação distributiva e cultural” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 77), para ampliar a intensidade da democracia.

Para Held (1987, p. 246) a autonomia é um “pressuposto inevitável de modelos democráticos radicais”, portanto mais exigentes. Na direção destes modelos, o autor sinaliza para a dimensão da democracia participativa, a qual “[...] requer uma definição criteriosa das ‘fronteiras da liberdade’ e uma análise detalhada dos arranjos institucionais necessários para protegê-las, para que possa ser defendida adequadamente”. Para o autor, o conceito de autonomia expressa a capacidade dos seres

humanos de razão auto-consciente, de seres auto-reflexivos e auto-determinantes, enfim, com capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação, tanto na vida pública, quanto na vida privada. Ele sugere que somente uma circunscrição institucional da autonomia livraria a democracia participativa das desigualdades e restrições impostas pela apropriação privada do capital. A circunscrição institucional a que se refere o autor remete à formalização jurídica, uma vez que ele considera como um dos aspectos-chave o “princípio da autonomia consagrado na constituição e na carta de direitos” (HELD, 1987, p. 261). Esta consideração é relevante para garantir em termos formais o princípio da autonomia, pressupondo sua construção como direito universal dos cidadãos de um território. A perspectiva de Held (1987), no entanto, oferece duas limitações: uma que restringe a possibilidade de autonomia aos sujeitos individuais, limitando o horizonte para pensá-la em termos de grupos sociais; outra que define a concepção de cidadania apenas num plano formal constitucional, o que limita sua construção para além dos parâmetros definidos em uma Constituição. Apesar destas limitações, concorda-se com o autor que sem a circunscrição institucional da autonomia, os atores sociais com mais capacidades / mais poder, farão valer melhor seus interesses. Por isto, circunscrever institucionalmente a autonomia quer dizer criar NCI com regulamentação e procedimentos claros e universais, para que os diferentes grupos de interesse possam melhor negociar publicamente. Afinal, são justamente os mais poderosos, os que têm maior autonomia, os que “[...] têm maior tendência a perder de vista os problemas das diferenças de poder e a ocultá-las” (ELIAS, 2001, p. 157).

Chauí (1990, p. 302), em sua reflexão sobre autonomia pondera sobre os conflitos que lhe são inerentes. Para ela, “Autonomia é a posição de sujeitos (sociais, éticos, políticos) pela ação efetuada pelos próprios sujeitos enquanto criadores das leis e regras da existência social e política”. Aponta para a autonomia de sujeitos que, compreendendo o curso da história, transformam seu percurso. Para ela autonomia não é o modo de ser da sociedade e da política, é luta política. Ela indica que a defesa da autonomia remete a alguns pressupostos, quais sejam: a compreensão de que a forma contemporânea da dominação e da exploração cristaliza-se na separação radical, em todas as esferas da vida social, entre dirigentes e executantes; a necessidade de repensar a cidadania, para encará-la como afirmação de direitos e criação de direitos, podendo ultrapassar o sentido restrito de cidadania a voz e voto; a superação do uso da alienação

popular para reforçar a heteronomia, através da imagem do popular associado à alienação e atraso; a compreensão de que a autonomia, baseada na participação direta nas decisões e na representação imperativa e revogável, altera substancialmente a concepção de partido e; a percepção da vida social em dimensões diferenciadas e descentralizadas, mas comunicantes (CHAUÍ, 1990, p. 306-307). Castoriadis (1992), que segue uma abordagem semelhante à de Chauí (1990), indica o que seriam os componentes de uma sociedade autônoma. Ele aponta como necessário: a) que haja unidades suficientemente pequenas para que possam efetivamente se auto-governar, o que implica em processos amplos de descentralização; b) que cada unidade de base deve ser coordenada por conselhos de delegados eleitos e revogáveis; c) que as decisões fundamentais que afetam toda unidade de base devem passar por voto geral, referendo ou plebiscito; d) que para tomada de decisões deve haver qualidade de informação, amplamente disponível, não apenas às cúpulas dos partidos; e) que toda execução de decisão deve pressupor participação na tomada de decisão; f) que a esfera pública deve tornar-se pública não apenas em seu objeto, mas também em seu sujeito; g) que a atitude de uma sociedade autônoma em relação à liberdade dos indivíduos deve ser positiva e ativa, no sentido que “a lei não deve simplesmente proteger a liberdade dos indivíduos em sua esfera privada” (CHAUÍ, 1990, p. 116-118).

Compreende-se que tanto as indicações de Chauí (1990) quanto de Castoriadis (1992) são irrealizáveis em seu sentido pleno, pois normativas, mas podem ser trabalhadas como “tipos ideais” salutareis para verificar processos de avanço ou retrocesso em termos de autonomia. Assim, elas são utilizadas para interpelar o funcionamento dos FDR, verificando sua maior ou menor proximidade com o princípio da autonomia democrática, particularmente no quesito que a esfera pública deve tornar-se pública não apenas em seu objeto, mas também em seu sujeito. Isto remete a uma análise de quão efetivamente pública são a representação e os procedimentos decisórios nos FDR estudados.

Democratizar não deve ser entendido como sinônimo de abrir indiscriminadamente formas novas de participação política. O princípio da autonomia deve ter prioridade sobre qualquer objetivo de criar participação ilimitada ou não circunscrita institucionalmente (HELD, 1987). Apontando autonomia como algo que vai além das noções de independência e soberania, Amaral (2002, p. 237) faz referência a

seu significado desde os Gregos e afirma que ela identifica quatro grandes características políticas:

Primeiro, a existência de um ordenamento político que, no nível interno, é livre e privativo [...]. Segundo, que esse ordenamento político se encontra integrado num ordenamento superior que o engloba e o protege. Terceiro, [a autonomia afirma-se] como critério para uma distribuição ou partilha de poder entre a entidade autônoma de nível inferior e o ordenamento superior global. [...] [Ela] aponta igualmente para a presença e a participação, livre e eficaz, da entidade autônoma nos processos de tomada de decisão da entidade superior que integra, sempre que sejam tratadas questões ou matérias que atinjam ‘a sua parte’ ou os seus interesses.

Autonomia é um conceito de natureza eminentemente política (HELD, 1987; CHAÚÍ, 1990; CASTORIADIS, 1992; AMARAL, 2002) e possui uma diferenciação substancial com qualquer noção de liberdade ou independência, na medida em que autonomia pressupõe integração, interdependência. Um indivíduo ou ator social, para se definir como autônomo politicamente deve estar integrado em um processo de tomada de decisões sobre questões públicas que o envolvem. Isto implica em atores sociais que, integrados ao Estado [ou a dinâmicas de mercado], não se transformam em massa de manobra destes, mas constroem processos de articulação política, integrando sua pluralidade constitutiva (AMARAL, 2002¹¹).

Chauí (1990, p. 300) levanta uma preocupação com o que chama de “ilusão da participação”, onde cidadãos isolados, privatizados e despolitizados imaginam que a expressão pública de suas angústias, medos e desejos, os converteriam em sujeitos políticos ativos. Acrescenta que o processo de despolitização só será eficaz se produzir o sentimento da participação, mesmo que ilusória. Neste sentido, a autora identifica a heteronomia, o oposto da autonomia, com a alienação. Ela afirma que esta “[...] percorre o modo de ser da sociedade e da política [...]”, o que possibilita afirmar que “[...] a determinação mais marcante da existência social contemporânea é a heteronomia” (CHAÚÍ, 1990, p. 282). Amaral (2002, p. 231), apresentando a noção de autonomia para os gregos, diz que a violação da autonomia de uma comunidade a leva a uma condição de servidão ou heteronomia. Como sinônimo de heteronomia, Held (1997, p. 70) refere-se à nautonomia, a qual diz respeito à produção e distribuição assimétrica de oportunidades de vida, que limitam e corrompem as possibilidades de participação política. Buscando superar condições heterônomas ou nautonômicas, tanto

¹¹ O autor se refere à pluralidade constitutiva do Estado.

Held (1997) quanto Castoriadis (1992) apresentam três dimensões para avanço da democracia, as quais têm diretamente haver com a ampliação das capacidades dos atores e grupos sociais: oportunidades educacionais, acesso a renda adequada e acesso à informação e mídia organizada. Held (1997) pondera como limite central para ampliação da autonomia democrática a insuficiente capacidade e incorporação de grupos sociais em condições sócio-econômicas vulneráveis nas dinâmicas de decisão sobre as questões públicas. Touraine (1996, p. 21) propõe ampliar a capacidade daqueles que estão dependentes e sob tutela. Aponta que “a democracia se degrada em liberdade de consumo e supermercado político”. Contra isto propõe “definir a ação democrática pela libertação dos indivíduos e grupos dominados pela lógica de um poder, isto é, submetidos ao controle exercido pelos senhores e gestores de sistemas para os quais não passam de uma fonte de recursos” (TOURAINÉ, 1996, p. 21). De maneira geral, hoje, os grupos mais necessitados e desorganizados são objetos e não sujeitos da construção das políticas públicas gerais e, inclusive, daquelas de desenvolvimento local aqui estudadas.

Sen (2000, p. 183) afirma que a democracia é criadora de oportunidades para o desenvolvimento, mas que para isto “a oportunidade que ela oferece tem que ser aproveitada positivamente para que se obtenha o efeito desejado”. Neste sentido, torna-se fundamental compreender as noções de heteronomia ou nautonomia apresentadas. Elas expressam a ausência de “capacidades”, de oportunidades para o desenvolvimento através da ampliação da democracia e, assim, da ampliação da condição de autonomia dos grupos sociais, das organizações e das novas configurações institucionais (FDR).

Autonomia é aqui compreendida relacionalmente, o que implica interdependências funcionais e relações de poder. Ela expressa a capacidade dos atores em interpretar sua posição e função nas configurações sociais em que estão integrados, bem como em negociarem tais posições e funções com base em suas necessidades e interesses, em seus planos de orientação e ação, em sua posição relacional. Em contraposição, se compreende por heterônomas¹² as relações nas quais os atores assumem, sem negociações vantajosas para si, representações e práticas estabelecidas e/ou impostas por atores diferentemente posicionados na configuração relacional. Nos FDR, as relações heterônomas se refeririam às práticas de tutela,

12 Ou nautônicas.

delegação e legitimação assumidas por estes espaços institucionais ou pelos atores sociais a eles integrados, em relação a atores sociais com maior poder.

Uma autonomia que aprofunde a democracia é mais do que uma autonomia individualizada, uma “liberdade de consumo ou supermercado político”. Ela exige uma autonomia política, de atores sociais organizados, com capacidades para negociar suas necessidades e interesses frente a uma realidade que seleciona, exclui ou inclui precariamente. Se para alguns há abundância de recursos naturais, humanos, sociais e econômicos, para outros há necessidade de empoderamento (*empowerment*) para ampliar suas capacidades e sua autonomia. Para vários autores (CHAUÍ, 1990; SANTOS, 2001; DAGNINO, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002) os movimentos sociais e populares são “a pista” contra hegemônica a uma maior heteronomia política. Ampliar a autonomia dos atores privados é ampliar a democracia, na medida em que sujeitos sociais ativos e autônomos são mais capazes de gerir suas liberdades formais e substantivas. Por outro lado, não basta apenas ampliar a autonomia dos atores privados. Atores autônomos procurarão fazer melhor valer seus interesses frente a outros com menor capacidade. Daí a necessidade de circunscrições institucionais adequadas para o exercício da autonomia privada, para evitar as desigualdades e restrições impostas pelas assimetrias de poder e capacidades. A autonomia de espaços públicos a exemplo dos FDR torna-se central para que sua atuação voltada aos ‘interesses públicos’ não seja dominada por atores sociais com maior poder. Neste sentido, compreende-se que para que haja autonomia democrática é necessário haver o fortalecimento das organizações e movimentos sociais (atores sociais), bem como das novas configurações institucionais (Fóruns). No caso dos FDR aqui estudados, como fóruns de governança local, torna-se necessário garantir sua circunscrição institucional no sentido que eles estejam demarcados por uma existência legal, por recursos para implementar seus princípios, programas e projetos, além de um processo de funcionamento com normas e procedimentos públicos e transparentes.

Democracia e autonomia democrática são aqui trabalhadas com foco em processos de governança local. Nestes processos, atores sociais se colocam em luta política, a defender interesses diversos e muitas vezes divergentes, em relações de negociação, de constrangimento mútuo. Se autonomia democrática é adequadamente interpretada como capacidade para a luta política, o que se põe em questão são relações de poder.

Para que haja uma efetiva negociação de interesses entre atores sociais em luta política é necessário que cada qual tenha uma autonomia privada, entendida como conjunto de capacidades, de poder para participar ativamente de decisões em situações de conflito, bem como que os espaços institucionais tenham uma autonomia pública, a qual implica que eles possam gerar condições para processos de negociação efetiva. A autonomia pública dos FDR é central para que eles possam contribuir com a construção de um ‘desenvolvimento como liberdade’ e de uma ‘democracia de alta intensidade’. Apenas uma autonomia pública destes espaços institucionais pode permitir que eles se protejam dos constrangimentos produzidos pelos atores com maior poder e constituam processos efetivos de construção do interesse público, no sentido da distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade.

2.2.3 Autonomia e redes de poder local

Quando se entende poder como capacidade de tomar decisões em situações de conflito é certo que os atores sempre possuem uma quantidade de poder. Ela será menor nos mais desprovidos de recursos e desorganizados, porém maior nos detentores de mais recursos e capacidades organizativas. A ampliação de capacidades pode se dar por um viés econômico, social, político, organizacional, de acesso e posse de algum recurso natural, ou ainda por uma articulação de vários destes elementos. 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 Henriquez (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).

No intuito de construir processos para defesa de interesses comuns, as organizações analisam o ambiente organizacional (social, econômico, político) em que estão inseridas e agregam esforços ou mantêm fronteiras com outras (ENRIQUEZ, 1997, p. 30). As fronteiras organizacionais são os limites da negociação de interesses e

projetos, as quais são modificadas no esforço de integração para promoção dos interesses de cada organização ou comuns a um grupo delas. As relações em torno de interesses comuns entre organizações estabelecem redes organizacionais ou redes de interesses, que cooperam entre si e conflituam com outrem. Quando comparada à capacidade de uma organização específica, as redes tendem a expressar uma capacidade ampliada nas relações de negociação de interesses. Estas redes constroem capilaridades entre as organizações que as compõem, na construção de idéias, conceitos, estratégias e projetos de interesse comum. Elas são aqui compreendidas como redes de poder, constituindo relações que influenciam em aspectos como acesso a recursos, capacidade de intervenção, níveis de influência, etc. Uma rede é constituída pela trama das relações entre os atores – que podem ser indivíduos, organizações, instituições, empresas, etc. – que a compõem. Toda rede, que pode ser entendida como uma configuração no sentido apresentado por Elias (1970), apresenta um determinado equilíbrio de poder entre os atores que a constituem.

Raffestin (1993) indica que as redes expressam justamente as relações, a comunicação que se estabelece entre os atores que constituem o espaço como um local de poder, ou seja, um território. Para ele, as redes são as configurações da trama de relações. Elias (1970), quando fala de configuração afirma que ela pressupõe relações de interdependência entre pessoas ou atores sociais. Ele fala de um entrelaçamento flexível de tensões, onde aliados ou adversários cooperam e/ou conflituam em diferentes contextos das relações que constituem. Compreende-se que a forma como as redes se configuram amplia ou limita as relações de interdependência, na medida em que podem assegurar ou limitar comunicações. As redes sociais se constituem a partir das organizações que as compõem e expressam as hierarquias existentes entre os que participam de sua configuração. Estas configurações podem ser mais simétricas ou hierárquicas, mais centralizadas ou descentralizadas, mais densas ou fragmentadas, com vínculos mais fortes ou frágeis, condicionando assim a posição dos atores e as relações entre eles. Para Raffestin (1993, p. 157) toda rede é uma imagem do poder, especialmente do ou dos atores dominantes. Compreende-se, por outras palavras, que toda rede está marcada por relações de poder e possui atores hegemônicos nestas relações, sendo que há variadas lógicas de hegemonia nas relações entre diferentes atores e redes.

Para Fischer (1997, p. 16) “[...] redes de relações mais ou menos formais estão em acelerada mutação”. Falando das cidades ela afirma que são “[...] conjuntos complexos de teias organizacionais com diversidades e singularidades que geram forte multiplicação de projetos e jogos cooperativos” (FISCHER, 1997, p. 14). Caberia acrescentar na afirmação da autora, do ponto de vista desta tese, que além dos jogos cooperativos se geram também jogos conflitivos. Santos (2002, p. 334) falando da relação entre redes e territórios, afirma que “A rede se insere, acentua as polarizações, as interconexões, acrescentando o deslocamento em tempo real dos fluxos de informação aos deslocamentos físicos dos homens e das mercadorias”. Das relações entre organizações e redes, inseridas em variadas dinâmicas de espaço-tempo sobre as quais elas têm uma capacidade de mudança, mesmo que limitada, se organizam multiterritorialidades, “[...] consequência direta da predominância dos territórios-rede” (HAESBAERT, 2005, p. 19).

Organizações da sociedade civil, do Estado ou do mercado se criam ou articulam para ampliar as capacidades dos grupos e atores sociais a elas ligados. Assim, se formam redes de poder, que se entrelaçam em diversas escalas de abrangência territorial e de relação entre as próprias redes e as organizações que as compõem. Organizações e redes atuam se relacionando com outras organizações e redes, constituindo novas configurações organizativas, sejam societárias, de mercado ou institucionais. Neste último caso se inserem os FDR aqui estudados, como novas configurações institucionais (NCI) que no intuito de ampliar a intensidade da democracia local, integram organizações e redes de diversos perfis para a gestão social ou governança de políticas públicas de desenvolvimento local. Kliksberg (2003), se referindo às direções necessárias ao trabalho com gestão social, diz que uma delas é a articulação de contribuições de diferentes atores e a criação de redes e metaredes que os integrem. Os FDR são novas configurações institucionais que integram atores e redes sociais para construção de políticas públicas. Isto abre espaço para duas questões colocadas por O'Donnell (1991, p. 28): como cada rede institucional funciona de fato: “[...] são realmente pontos decisórios importantes nos fluxos de influência, pressão e tomada de decisões públicas? Se não são, quais as consequências para o processo político geral?” Em palavras mais específicas desta tese: os FDR, como configurações institucionais que congregam diversas redes organizacionais, intensificam a democracia e contribuem para

o “desenvolvimento como liberdade”? Para isto, ampliam sua autonomia, bem como a dos grupos e atores sociais locais, efetivando uma governança cívica¹³?

2.3 Uma discussão da relação entre democracia e desenvolvimento local

A discussão da relação entre democracia e desenvolvimento põe em debate, na maioria das vezes, a dimensão econômica do desenvolvimento e a dimensão procedimental da democracia. O desenvolvimento é muitas vezes visto como crescimento do PIB de um país. Além de restringir a noção de desenvolvimento a crescimento econômico, restringe sua análise ao Estado Nação. A democracia, por sua vez, é também pensada em termos de Estado Nação e tem sua noção reduzida à de sufrágio universal. Uma perspectiva economicista de desenvolvimento e outra elitista de democracia. Relacionando a taxa anual de crescimento do PIB no período de 1965 a 1990 em países com regimes democráticos ou autoritários, Branco (1999) conclui que não é possível estabelecer relação direta entre sufrágio universal e crescimento econômico.

Ao analisar diferentes formas de pensar a relação entre democracia e desenvolvimento Branco (1999) identifica quatro teses:

- a) A democracia promove o desenvolvimento, permitindo denúncias e controle público do governo, controle por parlamentares de oposição, garantindo respeito a contratos, favorecendo reformas estruturais nos direitos de propriedade. Acrescenta, citando Hirschman (1988) que os objetivos de desenvolvimento são complexos, sendo que a adoção de um implica em negligência de outros. Havendo negligência haverá pressão, promovendo alternância de objetivos sem abandonar por completo os objetivos anteriores. Assim, em ambiente democrático os grupos de pressão teriam oportunidade de ampliar o horizonte dos objetivos do desenvolvimento, qualificando-o.
- b) A democracia é prejudicial ao desenvolvimento, onde um governo autoritário não está constrangido por eleições para tomar decisões importantes ao desenvolvimento, não está amarrado por opinião pública desinformada / desabilitada. Este tipo de

¹³ Diante se estará aprofundando esta e outras noções.

governo é defendido pelo pensamento conhecido por ‘tese de Lee’, argumentando que um regime autoritário é mais importante especialmente nos primeiros estágios de desenvolvimento. Há claramente aqui embutido o pressuposto procedimental da democracia, onde ela não aparece como um valor em si mesma e a liberdade dos cidadãos é colocada em segundo plano aos objetivos de crescimento econômico.

- c) O desenvolvimento é condição necessária da democracia, onde a liberdade é apontada como um dos produtos do desenvolvimento econômico, que estimula educação e opera distribuição de riqueza e poder. Nesta tese se situa a visão que põe o desenvolvimento econômico como condição prévia para haver democracia. As máximas do ‘transbordamento do desenvolvimento econômico’ ou do ‘crescimento do bolo’ como anterior à sua distribuição situam-se nesta abordagem. Acredita-se aqui que o crescimento econômico é anterior à sua distribuição e à liberdade dos atores sociais para lutarem institucionalmente por sua ‘fatia’.
- d) O desenvolvimento econômico é prejudicial à democracia, onde um conjunto de elementos põe em cheque o sistema democrático, a essência da participação democrática. Há uma crescente separação entre os centros de decisão e as pessoas afetadas. Os centros de decisão estão cada vez mais fora dos Estados-Nação. Nesta concepção a fonte e sujeito do direito já não é o indivíduo ou o Estado, mas o mercado. O cidadão fica duplamente expropriado da participação democrática: a política econômica e direito do domínio econômico escapam a órgãos eleitos por sufrágio universal e, perdendo competências e responsabilidades, o Estado exime-se de prestar contas aos cidadãos. Para esta visão, mesmo com descentralização há uma transferência de poder e controle das decisões do Estado mais para o mercado que para os cidadãos. O poder de estabelecer prioridades passa a ser determinado pela dimensão financeira, onde aos cidadãos cabem decisões sobre opções de importância secundária, que não interferem nas estruturas fundamentais da sociedade. A característica dominante das políticas de estabilização é que não há grandes variantes por onde escolher.

Partindo do entendimento de que o capitalismo não é contrário à democracia, mas também não a tem como exigência (GRIFFIN, 1989, citado por BRANCO, 1999), não é pertinente afirmar que a democracia é necessária para o desenvolvimento se este for entendido apenas como crescimento econômico. Tampouco é razoável o argumento elitista de que apenas cidadãos num patamar mínimo de renda, ou que uma nação num

patamar mínimo de crescimento econômico pode realizar adequadamente procedimentos democráticos. Para Branco (1999) a essência da democracia não reside no que ela produz, mas na sua própria vivência. A obtenção de direitos políticos e econômicos é resultado de movimentos reivindicativos dos cidadãos e não efeito de um aumento da riqueza proporcionada pelo desenvolvimento capitalista (BRANCO, 1999; EISENSTADT, 2000).

Considera-se possível articular elementos de várias das teses apresentadas acima. Pode-se afirmar que quando os resultados do crescimento econômico são aplicados em educação, imprensa diversa e livre pode favorecer a qualidade dos procedimentos democráticos. Pode-se também afirmar, como o fez Delfim Neto, ex-ministro da economia brasileiro que coordenou o chamado milagre econômico (especialmente na década de 1970) que a não necessidade de discutir amplamente com o Congresso Nacional e a sociedade deu agilidade e resultados a sua política econômica. Pode-se, ainda, afirmar que a abertura democrática permite aos grupos de pressão, em conflito na sociedade, defenderem e lutarem por seus interesses e objetivos, favorecendo resultados de desenvolvimento. Afinal, compreende-se que conforme a realidade em análise e a ideologia conectada à razão argumentativa que se adote, pode-se defender de forma mais ou menos enfática a imbricação entre democracia e desenvolvimento, bem como o nível em que um condiciona o outro.

Assume-se como pressuposto que as análises sobre democracia e desenvolvimento que focam especificamente as realidades dos territórios nacionais, que limitam a noção de desenvolvimento à de crescimento econômico e a de democracia ao procedimento eleitoral são restritivas. A análise do desenvolvimento que aqui se propõe o compreende em suas dimensões: econômica, social, política e ambiental de forma articulada. Sob ditadura pode haver crescimento econômico sem, no entanto, haver desenvolvimento em seu sentido amplo. O caso brasileiro é um bom exemplo disto, pois apesar de estar entre os países que mais cresceram economicamente no século XX (NETO, 2003) reúne uma das maiores desigualdades sociais do planeta. A democracia, por sua vez, é analisada na perspectiva que transcende ao voto, onde grupos sociais negociariam sua diversidade de interesses e necessidades em configurações institucionais definidas, valorizando o espaço público ante o privado.

Também a necessidade de compreender as dinâmicas de desenvolvimento e democracia em territórios sub-nacionais é central, já que apesar do crescente poder

financeiro e econômico transnacional, é crescente também a organização de dinâmicas e processos sub-nacionais. Noções como desenvolvimento endógeno ou local ganham força, seja para resistir a dinâmicas supra-locais que lhes interpelam ou para construir alternativas em termos de vantagens comparativas relacionadas a seus potenciais locais.

Para que haja oportunidade aos diferentes grupos sociais lutarem por suas necessidades e interesses há necessidade da democracia. Pode-se falar em crescimento econômico sem democracia, assim como em distribuição dos resultados deste crescimento sem sufrágio universal. Fica mais difícil falar em respeito à diversidade cultural dentro de uma nação, respeito às escolhas dos diferentes grupos, garantia de direitos de organização sem uma efetiva abertura democrática. Seja em nível local ou nacional, os grupos em situação sócio-econômica mais vulnerável estão marginalizados de participar dos processos democráticos para além do sufrágio universal, bem como de usufruir dos resultados do crescimento econômico. A superação da marginalização a que estão colocados estes grupos implicaria em ampliar sua liberdade substantiva (*capability*), condição para o desenvolvimento como liberdade que propõe Sen (2000).

A democracia se firmou no mundo ocidental como sistema político universal no contexto do capitalismo e numa tensão entre a perspectiva de acumulação das elites e a legitimidade popular ao governo destas elites, preservada às custas de um atendimento parcial às demandas populares. Diferentes construções democráticas se forjaram em contextos sociais diversos, gerando dinâmicas experimentais de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002), como resultado da disputa de sentido que se deu ao longo da história de sua efetivação. Isto a ponto de Sen (2000, p. 9) apontar o regime democrático como o modelo proeminente de organização política que se estabeleceu no século XX.

Apesar de mercado global e Estado nacional serem considerados condicionantes fortes de dinâmicas de desenvolvimento são ao mesmo tempo relativizados em seu poder quando se trata de dinâmicas locais. A redução da capacidade dos Estados nacionais frente às forças mercantis e financeiras globais é um dado de realidade inquestionável contemporaneamente. Isto não quer dizer que os Estados nacionais não possuam um forte poder de intervenção sobre os rumos do desenvolvimento de seus territórios. Reis (1995) demonstra isto com grande profundidade para o caso português, onde o peso da despesa pública no PIB é superior a 50%. Esta afirmação vale também para o caso brasileiro, onde o peso da despesa pública no PIB é de quase 40%. Apesar do poder crescentemente restrito que possuem os Estados Nação frente à financeirização

da economia global, eles agem com grandes e diversos meios perante uma sociedade civil que eles mesmos ocupam, com múltiplos agentes (REIS, 1995). Para justificar melhor a aplicação de montantes financeiros tão expressivos, especialmente no caso de um ‘país continental’ como o Brasil, o Estado vem criando formas de descentralização e desconcentração, permitindo a gestão local de recursos públicos. As iniciativas institucionais que se criam experimentam, inovam, questionam estruturas institucionais históricas, propõem novas institucionalidades democráticas, enfim, ampliam o potencial de gestão político-administrativa da coisa pública (a *res publica*).

A gestão democrática do desenvolvimento em escala local pode se fazer via unidades descentralizadas do Estado (os municípios), ou através de novas configurações institucionais como fóruns de desenvolvimento local/regional, apesar de estes não serem entes administrativos do Estado. Estes espaços institucionais são compreendidos como espaços de governança territorial que, apesar dos constrangimentos externos, inovam, experimentam, criam projetos e, assim, geram dinâmicas de negociação entre interesses e necessidades locais. Estas dinâmicas se processam em negociação com atores e redes que atuam extra-localmente ou localmente, normalmente com uma margem de autonomia¹⁴.

A gestão democrática das tensões entre investimento e partilha, através de níveis mais diretos de relação entre participação e representação, pode ser facilitada nas escalas locais. A construção democrática local tem um ambiente de justificação, apesar dos constrangimentos externos, como um lócus que amplia a possibilidade de autodeterminação da população quanto aos rumos do desenvolvimento de seu território e que dá mais margem à experimentação, inovação e controle democrático. No entanto, se a proximidade física entre representantes e representados expressa um potencial de controle social sobre os espaços públicos, sua gestão pode redundar em formas de oligarquização, de clientelismo e de corporativismo local se não houver uma adequada circunscrição institucional para os fóruns de governança. Por isto, não basta constituir em nível local/regional os procedimentos formais da ‘democracia elitista’, assim como não basta ampliar a participação social em fóruns de governança sem uma adequada circunscrição institucional. A governança do desenvolvimento local/regional via uma adequada circunscrição institucional remete ao que se denomina nesta tese de

14 Nos capítulos 5 e 6 se aprofundará uma reflexão sobre as margens de autonomia dos FDR em estudo, em seu processo de gestão do desenvolvimento local/regional, em relação a múltiplos agentes estatais, econômicos e sociais.

governança cívica, a qual se refere a uma gestão político-administrativa que transcende ao Estado, envolvendo uma pluralidade de atores; cuja lógica de construção está baseada em acordos e contratos envolvendo tal pluralidade; permeada por um sentido público que busque universalidade de normas, procedimentos e acesso. O sentido público que a governança cívica expressa remete à necessidade de normas e procedimentos que protejam o interesse público, entendido como a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade, colocando-o acima de interesses específicos. A governança cívica, cuja compreensão será aprofundada no capítulo 4, é vista como chave para efetivar uma ‘democracia de alta intensidade’ e um ‘desenvolvimento como liberdade’. O estudo dos FDR, compreendidos como fóruns de governança local, objetiva ampliar a capacidade de análise quanto à sua possibilidade de promover uma governança cívica em territórios predominantemente rurais.

3 ESCALAS TERRITORIAIS E TERRITÓRIO LOCAL PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Neste capítulo aprofunda-se a discussão sobre território e seu entendimento como a junção entre espaço e sociedade. Procura-se construir elementos teóricos que auxiliem na análise de configurações institucionais (fóruns e conselhos) criadas para gestão de territórios locais predominantemente rurais, por ser este o perfil da região estudada nesta tese. Reflete-se sobre a delimitação e a definição destes territórios, para demonstrá-los inseridos numa interdependência cada vez mais complexa de escalas territoriais, os territórios-rede (HAESBAERT, 2005).

Procura-se demonstrar como políticas em escalas são cada vez mais fortes condicionantes de ações de desenvolvimento em territórios locais predominantemente rurais. Acselrad (2002), falando de políticas de escala as identifica como o poder de disposição sobre os recursos materiais e institucionais, cada vez mais situado nos atores dotados de maior mobilidade espacial e de maior capacidade de efetuar o aproveitamento de variáveis escalas que se situam entre o local e o global, articulando-as¹. Os atores com maior mobilidade espacial e capacidade de aproveitar as variáveis escalas são identificados como os que possuem maior grau de autonomia, o que resulta em maior poder de jogar nos espaços institucionais criados para gestão de territórios locais, bem como para se beneficiar e articular políticas e ações setoriais.

Os contextos predominantemente rurais são identificados como os mais carentes de oferta de serviços públicos e de infra-estruturas, ou seja, têm restrições ao seu desenvolvimento que transcendem sua capacidade endógena. Por outro lado, são impulsionados a se organizar territorialmente para buscar novos caminhos para seu desenvolvimento, seja para coordenar a aplicação de recursos exógenos, ou para mobilizar, organizar e integrar o uso de seus ativos e recursos específicos². Neste sentido, se demonstra como nas décadas recentes vem ocorrendo um deslocamento de políticas organizadas por uma abordagem eminentemente setorial para outras de

1 Apesar da concordância com a noção de políticas de escala do autor, considera-se mais adequado denominá-las de políticas em escalas, termo que será adotado a partir deste ponto.

2 Benko e Pecqueur (2001, p. 41-42) se referem a ativos e recursos como fatores de produção e de concorrência, diferenciando estes em genéricos e específicos. Afirmam que sua especificidade é determinada pelos maiores ou menores custos de transferência, sendo mais específico o ativo mais intransferível ou com mais elevado custo de transferência.

abordagem territorial. Além disto, se pondera que a gestão do desenvolvimento em escala micro e mesorregional está inserida num deslocamento histórico recente, do planejamento e gestão do desenvolvimento efetivado em escala nacional para sua efetivação em escalas locais. Vêm se ampliando a importância destas escalas de gestão do desenvolvimento em contraposição à gestão em escala nacional, realizada pelos Estados nação. O local é compreendido como o território que pode abranger uma comunidade, um bairro, um município, uma micro ou mesorregião. A importância que ganham os municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988 é uma demonstração da importância que ganha a escala local para gestão político-administrativa do desenvolvimento. O deslocamento da abordagem nacional para abordagens locais não retira, mesmo que possa reduzir, a importância da nação como território referência de planejamento e gestão, mas remete a territórios locais novos papéis na gestão de seu desenvolvimento. Para analisar as abordagens territoriais que tratam do desenvolvimento local atualmente, pondera-se a seguir um conjunto de mudanças que vêm acontecendo nas duas últimas décadas em nível internacional e brasileiro.

Os FDR aqui estudados são reflexos deste deslocamento, já que eles são alguns dos espaços institucionais criados para realizar a gestão do desenvolvimento pela abordagem territorial local. Eles foram criados como institucionalidades de governança de territórios locais e são apontados como potenciais para integrar atores, recursos e ativos, bem como superar assimetrias de participação e incluir novos grupos e atores sociais na gestão política do território. Mesmo que os FDR não realizem estes objetivos que idealmente são indicados como os motivos de sua criação, é a partir deles que muitos atores sociais locais são mobilizados para integrá-los.

Neste capítulo, para tanto, se discute as diferenças entre as noções de espaço e território, aprofundando elementos sobre a conformação de fronteiras territoriais em contextos locais. Como a gestão do desenvolvimento local em territórios predominantemente rurais é o foco deste estudo, se dará destaque a eles, ponderando sobre a história que levou a sua inclusão precária no processo de desenvolvimento recente do Brasil. A noção de “modelo de desenvolvimento urbano industrial” (SILVA, 1982) resume bem o perfil das ponderações que serão aqui trabalhadas, em torno da concentração nos territórios urbanos de serviços públicos, infra-estrutura, dentre outros elementos-chave para o desenvolvimento.

A noção de territórios-rede (HAESBAERT, 2005) é discutida por considerá-la chave para as reflexões que são aprofundadas ao longo da tese. Para Haesbaert o que é mais importante nos territórios-rede flexíveis é ter acesso aos pontos de conexão que permitem “jogar” com a multiplicidade de territórios existente. Os “pontos de conexão que permitem jogar” são dados pelas diferentes capacidades (*capabilities*) dos grupos e atores sociais em suas relações sociais, econômicas e políticas. A capacidade organizacional e de mobilizar recursos e ativos dos diferentes atores sócio-econômicos são resultados e conduzem a diferentes níveis de autonomia dos mesmos nas relações que estabelecem. Há atores que ‘jogam’ em várias escalas territoriais, que possuem poder de intervenção em vários arranjos organizativos. Assim, argumenta-se pela grande aproximação entre as noções dos territórios-rede e das “políticas [em escalas]”, na medida em que num mesmo território há diferentes graduações de ‘capacidade de jogar’, há atores sociais com amplas capacidades, inseridos em várias redes sociais locais, mobilizando importantes recursos e ativos para seu desenvolvimento. Há, por outro lado, atores e grupos sociais incluídos precariamente nos processos de gestão dos territórios locais, cuja participação é muitas vezes limitada a ser ‘público alvo’ de políticas sociais, possuindo pouca capacidade organizacional e de mobilização de recursos. Qual o impacto destas diferentes capacidades dos atores sociais para sua autonomia e para a autonomia de gestão dos fóruns de desenvolvimento regionais que são estudados nesta tese? Em que medida os novos recortes territoriais ou os novos territórios de gestão, aqui estudados, criam condições para ampliar a governança cívica dos mesmos?

3.1 Do espaço ao território, da ênfase na natureza à ênfase na sociedade.

Este trabalho tem sua ênfase na reflexão sobre a gestão de dinâmicas territoriais locais. Para chegar a isto parte-se do pressuposto de que a noção de território é resultado da junção entre outras duas noções: a de espaço e a de sociedade. Há aqui embutida uma idéia de território em que indivíduo, sociedade e natureza se inter-condicionam, produzindo a partir deste inter-condicionamento diferentes dinâmicas que modificam os espaços. Assim, espaço é compreendido como condicionante e resultado de processos sociais. O espaço é anterior ao território. “O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Se o espaço é

um lugar, um campo de possibilidades, o território é poder, construído relacionamente entre diferentes atores sociais (CLAVAL, 1979; RAFFESTIN, 1993).

Espaço é ambiente, natureza. A natureza é condicionante de processos de organização social, apesar de suas mudanças serem cada vez mais determinadas por tais processos. A compra e venda da maioria dos bens de diversas ordens, consumidos pelas pessoas, inter-cambiados pelo mercado são resultados de dinâmicas sociais de transformação da natureza em produtos e serviços. Os bens e serviços têm sua produção cada vez mais definida pelo desejo diferenciado de consumo, gerando bens materiais e não materiais. Cada vez mais as pessoas consomem paisagens, história, dentre outros desejos transformados em produtos e serviços nas dinâmicas sociais. Nos territórios rurais se amplia o desejo de consumo da própria paisagem, suas amenidades, comprando sítios, áreas de lazer (VEIGA, 2002; SILVA, 1999). Estas transformações provocam impactos na forma de organização dos espaços. Os processos de artificialização dos espaços são crescentes, estruturando novas vilas, povoados, centros urbanos, gerando infra-estruturas, modernizando bases produtivas, sejam rurais ou urbanas. Assim, a sociedade cada vez mais vai sendo condicionante da organização do espaço. Isto implica em a sociedade constituir dinâmicas territoriais que implicam em dinâmicas de poder que interferem sobre o(s) espaço(s), estabelecendo novas formas de organizá-lo. Por dinâmicas relacionais a sociedade muda o espaço, configura o território, gerando processos territoriais que também mudam em sua construção histórica. Partindo do pressuposto de que o que é constante na sociedade é a mudança³, Elias (1970) propõe que equilíbrios flutuantes e elásticos de poder são organizadores de configurações que vão se desenhando nos processos históricos. Nestes, se configuram novos arranjos sociais, econômicos, políticos, organizativos e mesmo naturais.

Claval (1979, p. 15-21) propõe o espaço como intervindo de três maneiras nos jogos de poder, portanto, nos territórios: como ambiente de uso pela sociedade, como obstáculo às relações sociais e econômicas; como base para a atividade simbólica. Assim, o espaço pode intervir como possibilidade para diferentes relações que lhe transformam, produzindo configurações territoriais. O território, enquanto construção social é o espaço socialmente significativo, que se funda em relações sociais específicas, formas de poder específicas, especificidades históricas e culturais. O território, como um “arbitrário cultural” (BOURDIEU, 1989) dota um determinado espaço de um

³ Pensamento manifesto na antiguidade por Heráclito e defendido por Norbert Elias.

sentido distintivo e identificador de uma coletividade que nele se reconhece, produz e reproduz. Becker (1983) se refere ao uso clássico dado a esta noção e o identifica com a autoridade jurídica, administrativa e política do Estado sobre um espaço físico. Isto demarca território com base em seus limites físicos. A autora aponta duas limitações nesta visão: a) Uma que cria uma identificação direta entre Estado e meio físico, focando-se numa relação dicotômica sobre quem é produtor e quem é produto, um do outro, gerando um impasse na análise das relações homem - meio. b) Outra que identifica o Estado Nação como a única referência do território, que quando analisa o território nas escalas abaixo dele, só o faz considerando os níveis desconcentrados e descentralizados deste Estado e, quando analisa os conflitos, o faz apenas entre os diferentes Estados Nação e não no interior de cada um. Neste debate Becker propõe que o uso mais adequado da noção de território é como algo produzido pela prática social (BECKER, 1983, p. 8), não sendo apenas meio físico, portanto, sendo também consumido, vivido e utilizado, sustentando as práticas sociais.

Apesar de se compreender o espaço como ‘condicionante’ das práticas sociais, se deseja aqui afastar da idéia de que ele possa ser ‘determinante’ das mesmas. Também se afasta da noção de território como aquele demarcado pelas fronteiras de um Estado Nação. Nenhuma destas duas visões parece responder ao que ocorre em cada vez mais realidades sociais, que é a complexificação das interdependências (ELIAS, 1970), ou seja, das práticas, procedimentos, relações, instituições, redes, [...]. Se complexificam as dinâmicas sócio-organizativas em interdependência, as relações de poder e, portanto, as configurações sociais e territoriais. Os fatores que condicionam a delimitação das fronteiras de um território também se tornam mais complexos. A dificuldade de delimitar as fronteiras se dá pela ampliação da interferência de diferentes escalas espaciais em diferentes fenômenos, ou pela ampliação da complexidade das relações sociais. Isto implica na complexificação das configurações de desenvolvimento (sociais, políticas, econômicas, tecnológicas, ...).

Desta forma, diferentes ou o mesmo evento social, acontecem em diferentes escalas espaciais ou relacionais, sendo que o que sustenta a mediação entre estas diferentes escalas “é uma relação de poder que mantemos com o território e o que ele contém” (RACINE et alii, 1983, p. 130). Como a noção contemporânea de poder é mais aberta, ou seja, transcendendo à idéia de poder de Estado e analisando o papel e a importância da sociedade civil e do mercado na construção das políticas (no sentido da

gestão da *res publica*), também há um deslocamento compreensivo da noção de governo (do Estado) para outra, de governança (GILPIN, 2002; BOBBIO, 2005). Este deslocamento não é apenas um desiderato intelectual, mas efetivamente se verifica cada vez formas mais diversificadas de integração entre Estado, mercado e sociedade civil para gestão das políticas⁴. Se território pressupõe uma noção de poder e esta se define conforme a configuração relacional de diferentes atores sociais em negociação processual e histórica, pode ser mais adequado falar em configurações territoriais, cujas fronteiras são muitas vezes flexíveis, demarcadas por redes de poder.

Mas para quê definir as fronteiras? Seria para melhor definir e organizar o espaço de atuação dos diferentes atores? Qual a necessidade de atores sociais que habitam em espaços comuns ou diferentes definirem as fronteiras de sua territorialidade, já que tais fronteiras estão sempre em negociação? Por que num mundo que cada vez se globaliza mais, parece cada vez maior a demanda social em delimitar fronteiras de territorialidade, de diferentes grupos sociais, sejam eles locais, regionais, étnicos? Porque, afinal, na reflexão de um dos temas de fundo deste estudo, quanto mais se mesclam contextos rurais e urbanos, mais parece presente a necessidade da definição de cada um destes dois tipos de território, ou a delimitação do que venham a ser suas fronteiras? Por mais que este estudo não pretenda aprofundar uma resposta a cada uma destas questões, para algumas delas seguem reflexões tidas por necessárias. Inicialmente, pondera-se que este estudo não objetiva analisar a melhor maneira de definir fronteiras de um território específico. A reflexão que ora se faz tem por intenção maior auxiliar na compreensão de por que os territórios geridos pelas NCI estudadas atingiram a conformação que hoje apresentam. Considera-se também importante uma maior reflexão sobre a mudança que vem se processando nas últimas décadas, onde o território soberano do Estado Nação não é mais a única referência para organizar a abordagem territorial da gestão do desenvolvimento. Além dos territórios nacionais há outras escalas que participam de forma cada vez mais ativa da construção de políticas para seu desenvolvimento, sejam elas supra ou sub-nacionais. Considerando-se que o foco deste estudo são processos de desenvolvimento que utilizam uma abordagem territorial em contextos locais predominantemente rurais, cabe compreender porque ganha força a ênfase recente em trabalhar com territórios locais.

⁴ Esta reflexão é aprofundada no capítulo 4.

3.2 As fronteiras do local: marcas em negociação

Para melhor refletir o contexto da abordagem territorial do desenvolvimento local, se apresentará a seguir os principais fatores que remetem a uma ênfase recente nesta abordagem. Para isto se definirá a compreensão de territórios locais que se está adotando.

3.2.1 A ênfase no local

O uso clássico da noção de território o vincula à soberania territorial do Estado Nação. Entretanto, sempre houve os territórios de diferentes grupos sociais e étnicos, apesar de que o poder de coerção e monopólio da violência está identificado com o Estado e suas instituições desde o fim do feudalismo europeu (WEBER, 1973).

Com a globalização econômica, que ganha força a partir da segunda metade do século XX, empresas multinacionais se estabelecem em locais até então pouco engajados em dinâmicas mundializadas. Para aproveitar recursos e ativos econômicos (recursos naturais, mão de obra, organização social) mais baratos e menos regulados, muitas empresas deslocam suas plantas industriais a países até então periféricos. Nos países centrais ocorre um processo de deslocalização das empresas, gerando desemprego e instabilidade social, enquanto nos países periféricos ocorrem até disputas de diferentes locais pelas novas indústrias. O importante de fixar aqui é que este processo vem provocando reestruturações sócio-econômicas dos diferentes locais que atinge⁵. Considera-se possível afirmar que muito da ênfase das últimas décadas em construir racionalidades de “desenvolvimento local”, em diferentes partes do mundo, surge como resultado de um movimento de resistência de diferentes atores, localizados em diferentes territórios, para defesa e gestão de seu espaço de vida. Um local que ganha força como resistência a um processo de globalização. Ganha força também neste processo a defesa da tradição como mecanismo de enfrentamento a lógicas que propõem uma ‘homogeneização cultural global’, a partir de uma ‘mercadologização’ das relações.

⁵ Especialmente a partir da década de 1980 este movimento de globalização ganha um caráter mais financeiro, onde os fluxos monetários e de papéis passam a ter maior influência global que os fluxos de mercadorias. Para uma análise mais detalhada desta “financeirização da economia” vide Arrighi (1996), Fiori (1999), Rover (2004).

Vale ponderar com Hobsbawn e Ranger (1983),⁶ citados por Hall (1998) que estas tradições são na maioria dos casos mais re-inventadas do que efetivamente marcas históricas de um grupo social. Ou, como pondera Zygmunt Bauman a respeito das comunidades, num mundo crescentemente inseguro, cresce a busca dos grupos sociais por “uma comunidade”, o que representa muitas vezes mais “guetificação” do que efetivamente o reforço de uma comunidade num contexto de maior “humanização” das relações sociais (BAUMAN, 2003).

Ganha importância nas últimas décadas a defesa da diversidade cultural, reforçando a perspectiva de diferentes grupos sociais procurarem explicitar seus vínculos com seu território local, seja por resistência, interesse cultural, comercial, ou por defesa de sua história. Neste sentido se pode falar de uma interdependência do local com lógicas supra-locais, mas também de um local que luta com as lógicas globais. Reis (1994, p. 11-12) fala de um local que pode ser ao mesmo tempo espaço de suporte, reordenando estímulos externos em função das características de sua estrutura interna, como pode ser espaço de iniciativa, portador de uma identidade sócio-econômica e cultural que lhe confere uma espessura própria. Santos (2001, p. 108) fala de dinâmicas globais que produzem contingenciamentos para diferentes locais. Em cada local, para ele, a contingência global convive com os determinismos locais. Milton Santos, por sua vez, fala de uma localidade que se opõe à globalidade, mas também se confunde com ela. Segundo ele a existência do mundo se dá nos lugares (SANTOS, 2002, p. 322). Para Haesbaert (2005), tanto global quanto local se fazem presentes, sendo que o local, o próximo-presente, passa a ter maior importância e valor estratégico pela intensificação de seu sentido de contraste a seu antípoda, o distante-presente (global).

A preocupação com o local ganha força também como reflexo de diversas formas de desregulação do Estado, especialmente a partir das orientações forjadas no Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) pelas nações potências mundiais. Benko e Pecqueur (2001) apontam que o agravamento de déficits públicos nos anos 1970 e 80 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

⁶ Hall (1998, p. 55), cita Hobsbawn e Ranger (1983), afirmando que “[...] mitos de origem também ajudam povos desprivilegiados a conceberem e expressarem seu ressentimento e sua satisfação em termos inteligíveis”. O mito gerado cria uma tradição que não é necessariamente distante no passado. Assim, por um discurso mitológico, cria-se uma unidade (nação, região, povo), a partir de partes que antes não se uniam, cria-se nova(s) identidade(s), criam-se novas instituições. As tradições, por mais que destituídas com a penetração do capitalismo, são reinventadas em relação com interesses e novas identificações de diferentes grupos sociais.

com a escala local. 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 dos 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.

Neste cenário se realizou a descentralização e desconcentração do Estado em muitos países. O caso brasileiro é exemplar, quando cada vez mais recursos públicos são reservados e aplicados para pagar juros de dívidas e remuneração de capitais financeiros (a dívida líquida do setor público passou de 30% do PIB em 1994 para 60% em 2002 (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003)), ao mesmo tempo em que se forja um processo de descentralização do Estado, repassando níveis de poder para os locais de execução das políticas⁸. Assim, aparece o local da descentralização ou da desconcentração do Estado, onde o local (especialmente municipal no caso brasileiro e regional em países como a Itália e a França⁹) é cada vez mais tema de debates e de políticas visando desenvolvimento.

Como comentário adicional desta reflexão vale trazer a não menos importante ênfase dada por organizações não governamentais (ONG's) de todo o mundo a partir do início da década de 1990 para a “palavra de ordem” que trata da importância de “pensar globalmente e agir localmente”. As mesmas ONG's, no final daquela década, já falavam em “pensar e agir localmente e globalmente”. Estas organizações têm em muitos contextos importância na valorização dos locais, seja se contrapondo à centralidade gerada pelo Estado Nação moderno, às dinâmicas econômicas globais cada vez mais

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 Tem girado entre 14 e 18 % o valor dos recursos totais do Estado brasileiro que são geridos pelos municípios autonomamente, via recepção do fundo de participação dos municípios (FPM). Além disto, uma série de políticas são geridas localmente, apesar de os recursos financeiros terem origem nos governos estaduais e federal.

9 A implementação de processos de planejamento e gestão pública regional no Brasil tem algumas iniciativas apenas a partir da segunda metade da década de 1990.

interpelativas do local, ou simplesmente como forma de organizar melhor o uso de recursos e ativos disponíveis localmente.

Por diversas razões acima descritas, amplia-se a ênfase na reflexão sobre a gestão local do desenvolvimento nas décadas recentes. Pelo mundo afora continuam importantes políticas de caráter nacional ou aquelas formuladas nacionalmente, mas passam a ter relevância políticas não somente aplicadas, mas também formuladas localmente. Diferentes localidades se negociam e transformam com o extra-local – o local é transversalizado, os globalismos tornam contingentes diferentes locais, transversalizando-os, mas também, sendo transcodificados na relação com eles.

3.2.2 Para definir local

Milton SANTOS afirma que nossa relação com o mundo mudou: antes era local-local, agora é local-global (SANTOS, 2002, p. 313). Mas o que é o local? Quais são se é possível definir suas fronteiras? Se há o local, o lugar da geografia, certamente ele é ressignificado em função de diversas mudanças históricas, algumas aqui explicitadas. É possível afirmar que há algumas marcas para configuração do que venha a ser local?

Pondera-se inicialmente que como qualquer outra escala territorial o local possui fronteiras fluidas, negociantes, intercambiantes. É também em função disto que a noção de configurações territoriais locais parece responder melhor a uma tentativa de compreensão e delimitação do local. Configurações existem onde há interdependências entre os indivíduos, grupos e organizações sociais, sejam eles aliados ou adversários. Cada configuração é um equilíbrio de tensões, possui fluxos, os quais são dados por equilíbrios flutuantes e elásticos de poder (ELIAS, 1970). Utilizando-se esta noção afirma-se que o(s) território(s) local(s) se configura(m) conforme as relações de interdependência que com ele(s) e nele(s) se estabelecem. Suas fronteiras fluidas, negociáveis, intercambiantes, são definidas nos processos históricos, a partir das dinâmicas relacionais forjadas pelos atores sociais que ali interferem. Para Fischer (1993, p. 11), “Ao se falar em local alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação e conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto”. Se as redes e relações sociais estão na base de definição de território e, neste

caso, de território local, faz-se importante verificar o quanto fronteiras estabelecidas ‘artificialmente’, por um recorte administrativo, permitem instituir de fato redes de relações territorializadas.

Pode-se entender o local pelas fronteiras de uma divisão administrativa. Os distritos, municípios e, mesmo as micro e mesorregiões aqui estudadas, têm sua conformação territorial em grande medida derivada de divisões administrativas. Há casos em que a ação político-administrativa se faz anterior a qualquer mobilização social, como é o caso dos territórios da SDT/MDA e das Secretarias de Desenvolvimento Regional do governo do Estado de Santa Catarina, aqui estudados. Porém, a maioria dos municípios criados após a Constituição de 1988 viveu processos de mobilização social local antes da ação administrativa para sua demarcação¹⁰. O mesmo aconteceu com a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul. Em todos os casos, mais ou menos institucionalizados e reconhecidos pelas instâncias administrativas do Estado, os territórios locais citados têm a conformação de suas fronteiras melhor demarcadas quando reconhecidas por um “arbitrário” político-administrativo.

Por mais que divisões administrativas dos territórios locais sejam as que, por um arbitrário político-administrativo, melhor conformam suas fronteiras, existem outros arranjos organizacionais que configuram um território local. Assim, existem os territórios locais de grupos étnicos específicos, os territórios de atuação de importantes organizações locais, que se configuram como territórios rede flexíveis, que atravessam fronteiras normatizadas. Entendido de forma flexível, em termos relacionais, o local parece uma massa indefinida, às vezes sendo possível diferenciar o que é local do que é supra-local. Para Haesbaert (2005) as fronteiras, os territórios e as regiões estão se tornando muito mais complexos, imersos numa multiplicidade ainda maior de espaço-tempo. Equilíbrios de tensões, fluxos, relações de cooperação e conflito, existem em diferentes escalas territoriais. Entender o local mais relacionalmente implica em ter que defini-lo para cada contexto ou situação específica à qual se está referindo. Implica em não definir um local a priori, mas um conjunto de relações que se constituem em diferentes escalas territoriais e interpelam um dado local. Implica em identificar para cada contexto as fronteiras fluidas, o tipo de relações, de interdependências, de presenças e ausências.

¹⁰ Foram criados mais de 1300 municípios após a constituição de 1988 (BRASIL, 2005).

A co-presença física de pessoas e organizações no espaço é um importante referencial para pensar o local. A identidade entre pessoas e organizações sociais forjadas pela contigüidade e o sentido de proximidade são elementos que os põem como pertencentes a um ou outro local. Apesar disto esta perspectiva tem perdido força com o encurtamento das distâncias espaciais e temporais pelos meios de transporte e comunicação. Mas, mesmo com fluxos cada vez mais amplos proporcionados pelos meios de transporte e comunicações não se pode dizer que esteja superada uma dimensão de co-presença para uma grande gama de pessoas e grupos sociais. Muitos ainda organizam suas dinâmicas relacionais em termos localizados, no “boteco” da esquina, no mercadinho, em associações comunitárias, em empresas de base local, afinal, nas tramas organizacionais da co-presença. “O território compartilhado impõe a interdependência como práxis [...]” (SANTOS, 2002, p. 319), por mais que no território da não co-presença haja interdependência, sem que ela seja necessariamente imposta, e que novas e complexas interdependências se gerem para além da co-presença. Para Raffestin (1993, p. 153) a ação de um grupo social sobre o território gera a delimitação deste, que, mesmo que não traçado, exprime a relação do grupo com uma porção do espaço. Assim, se poderia falar do território de tal grupo, de tal processo, de tais relações, o qual ao mesmo tempo em que pertence a uma destas situações é reconfigurado na medida em que novos atores e relações o interpelam.

Cada vez mais, as relações ganham fluidez e transcendem a dinâmicas especificamente localizadas. Ampliam-se as redes e a complexidade relacional. O local não se define por si, mas por sua inserção relacional. Se ele é o local do cotidiano, o local vivido pelas pessoas e grupos sociais, é também o local transversalizado, o local globalizado. Neste sentido, muitas vezes as dinâmicas extra-locais que transversalizam cada local, têm mais importância na mudança deste território do que relações especificamente localizadas. As relações entre as dinâmicas organizacionais do local, do extra-local (entre diferentes locais) e do supra-local (o que está em escalas superiores de poder) são fatores centrais de configuração de um território local. Assim, não é adequado definir o território local apenas pela contigüidade físico-espacial do ambiente de vida de um grupo social. Muitas vezes, se não na maioria delas, os fluxos, relações e interdependências são mais importantes para definição de um local do que sua dimensão física. O território, em suas diferentes escalas, portanto, é uma construção sócio-cultural

fundada em um determinado campo de “fluxos, relações e interdependências”, caracterizado por uma certa espacialidade.

Se formam interfaces entre as diferentes configurações de locais, bem como interfaces delas com os arranjos supra-locais. A capacidade de cada população local em direcionar seu processo de desenvolvimento pode ser importante, mas certamente, não terá relevância histórica no mundo globalizado ocidental se trabalhada apenas a partir do vivido da população local. Torna-se cada vez mais central a “capacidade de jogar” num cenário social em que tanto o “próximo-presente” quanto o “distante-presente” intervêm (HAESBAERT, 2005). Isto porque cada vez mais os fluxos inter-locais, locais-globais, ganham força. O desenvolvimento em territórios locais se forja articulado com as redes supra-locais, apesar de compor-se também de elementos co-presenciais, seja em termos de potencialidades ou de limites, seja em termos humanos ou materiais. A construção histórica destes processos irá formando as configurações territoriais locais e suas articulações supra e extra locais. Nesta compreensão relacional, quando os atores sociais que *atuam* em determinado *lugar* assumem uma *identidade territorial*, diferenciando-a de outro(s) lugar(es), se realiza a primeira condição para estabelecimento de fronteiras, mesmo que fluidas, para um território local. A mobilização dos atores sociais pela defesa de suas especificidades territoriais e o recorte administrativo de fronteiras são elementos que tanto resultam de uma identidade territorial assumida por alguns atores, como podem ser estimuladores de uma maior identificação territorial. Identidade territorial, mobilização de atores e recorte administrativo de fronteiras são compreendidos como elementos-chave da configuração de especificidades territoriais.

Para Bourdin (2001, p. 187-188) “A elaboração, a difusão e a estabilização dos modelos de localização resultam da intervenção do Estado que, apesar de ela operar de maneira muito incrementalista, combina necessariamente com a ação da sociedade civil”. Quando o Estado ou as organizações não governamentais definem os municípios ou as regiões como os territórios de sua ação pró-desenvolvimento, articulando sociedade civil, mercado e instituições locais para uma ação coordenada e integrada nestes territórios, se produz uma configuração, mesmo que fluida, do que deva ser este local. As organizações sociais, de mercado e as diferentes instituições estatais definem a abrangência ou as fronteiras de sua atuação. O Estado, através de sua organização federativa ou orientação para programas e políticas, pode e estabelece normativamente

recortes diferenciados de localidades. “[...] o território nacional, ou local, é, em si mesmo, uma norma, função de sua estrutura e de seu funcionamento” (SANTOS, 2002, p. 337). O principal agente de conformação de territórios locais na sociedade moderna foi o Estado nacional, pela grande concentração de recursos simbólico, financeiro, militar, de conhecimento. Com a reestruturação, não homogênea, do Estado nacional, se reduz sua capacidade de coerção, produzindo maior autonomização de determinados agentes do mercado e da sociedade.

Assim, é possível observar qual a normatização que os diferentes atores e configurações de atores estabelecem em termos de fronteiras de seu ‘local de atuação’. Na abrangência do território definido historicamente como Região Oeste de Santa Catarina se demarcaram outros territórios locais, nos quais Fóruns de Desenvolvimento Regional se propõem a realizar a gestão social ou governança de seu desenvolvimento. Nesta tese, se trabalha com os 03 fóruns considerados os mais relevantes em atuação nesta região. Como se forjou um campo específico de interdependências que se apreende neste estudo como ‘configurações territoriais locais’, para gestão das quais se formaram novas configurações institucionais – os FDR: marcado por quais identidades, atendendo a quais interesses sociais mobilizados, conformados por quais recortes político-administrativos e por quais redes de poder?

3.3 Os contextos predominantemente rurais

Uma das preocupações deste estudo é com contextos predominantemente rurais, inclusive porque aqui se define a Região Oeste de Santa Catarina como um território com este perfil. Denomina-se de “contextos” predominantemente rurais porque sua configuração explicita-se melhor em termos de dinâmicas relacionais, as quais não se fecham em qualquer delimitação de rural ou urbano. Há territórios mais rurais, mais urbanos, mais fluidos entre o rural e o urbano. Por que, então, buscar definir o que seria um contexto rural ou urbano? Como se demonstrará a seguir, apesar das crescentes contigüidades territoriais entre rural e urbano, há elementos que os podem diferenciar e que são fundamentais para poder pensar políticas públicas e ações específicas para cada contexto. Isto porque face às marcas “urbano-industriais” (SILVA, 1982) do modelo de desenvolvimento que se organizou em vários países e no Brasil na segunda metade do

século XX, os municípios e territórios predominantemente rurais foram limitados no acesso a vários serviços sociais e de infra-estrutura. Assim, projetar e realizar a gestão para o desenvolvimento de territórios predominantemente rurais implicaria em trabalhar estratégias diferentes do que para territórios predominantemente urbanos. Por isto a importância de, mesmo que minimamente, defini-los e diferencia-los.

Existem várias maneiras e procedimentos adotados por diferentes autores ou instituições para definir tanto rural quanto urbano. A mais evidente, mas nem por isto menos problemática, é identificar o rural com o ambiente (o espaço) menos artificializado, enquanto o urbano como sendo o mais artificializado. Assim, as vilas, cidades, que concentram casas, redes de esgoto, de energia elétrica, de água, prédios, alvenaria, ..., seriam compreendidos como mais urbanos. As áreas onde se pratica agricultura, têm maiores reservas florestais, maiores espaços não ocupados por casas, construções, ..., são compreendidas como rurais. O que dizer, então, dos espaços em que se pratica agricultura em meio a grandes centros urbanos, ou dos espaços em que se pratica agricultura de alta base agro-química, portanto manipulada, com alto grau de artificialização, nos espaços que se denomina de rurais? É corriqueiro se afirmar que contextos rurais são os que possuem maior quantidade de vegetação, seja cultivada, pastagem ou florestas, por mais antropizada que seja.

Nos espaços mais ocupados por vegetação, a densidade populacional será menor, exceto em locais específicos com maior concentração de população. Os pontos de maior concentração populacional são considerados mais urbanizados porque são ambientes mais artificializados. A densidade populacional, portanto, é outro critério muito utilizado e útil para diferenciar contextos rurais de urbanos. Apesar de também aqui se optar por uma noção mais fluida, de contigüidade rural-urbano, a qual permite falar em configurações de rural e configurações de urbano, considera-se que o critério da densidade demográfica é um critério normativo bastante útil. Para efeitos de políticas públicas os recortes tornam-se importantes, mesmo que normativos, para assim dar foco e definir prioridades para a orientação das diferentes políticas. É neste sentido que a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que congrega os países de maior riqueza econômica do planeta, cria uma diferenciação entre regiões rurais e urbanas para delimitação de sua política comum. O critério central que orienta a diferenciação entre rural e urbano, nesta organização, é o recurso à densidade demográfica. A maior ou menor ocupação de cada território local ou regional por um

contingente populacional é o critério-chave adotado pela OCDE para afirmar que regiões mais ocupadas são mais urbanas e regiões menos ocupadas são mais rurais. Ela propõe definir as regiões em três tipos: predominantemente rurais, relativamente rurais e predominantemente urbanas. A definição de predominantemente rural contempla critérios de mais de 50% da população residir no meio rural, sendo o meio rural, neste caso, definido como unidades locais com densidade demográfica inferior a 150 hab/km². Para a OCDE, locais predominantemente urbanos possuem mais de 150 hab/km² e menos de 15% de sua população residindo no espaço rural (OCDE, 1994). Aproximando critérios utilizados pelos países da OCDE para diferenciar regiões mais rurais ou mais urbanizadas, Veiga (2002, p. 36) afirma para o caso brasileiro que o rural corresponde a 90 % do território, 80 % dos municípios e 30 % da população.

Alguns autores propõem identificar o rural com os municípios de pequeno porte, ou as pequenas cidades como não integrando a rede urbana (SCHMIDT et alii, s/d; WANDERLEY, 1999), como sugestão para um recorte das políticas públicas no Brasil. Eles partem do pressuposto, o que pode ser confirmado pelos estudos de José Eli da Veiga, de que o rural brasileiro, especialmente o que mais precisa de políticas públicas e de ações de desenvolvimento local, está em grande medida localizado nos municípios com menos de 20.000 habitantes¹¹. Este recorte aparece como uma sugestão para orientação de políticas de desenvolvimento local em contexto de indicadores desfavoráveis de condições sócio-econômicas.

Outra forma de diferenciar rural de urbano é o recurso ao levantamento das atividades econômico-produtivas, identificando o rural com a agricultura e o urbano com a indústria e os serviços. Esta forma, a mais utilizada historicamente, cada vez apresenta maiores problemas. Estudos recentes (SILVA, 1999; WANDERLEY, 1997; CARNEIRO, 1997) vêm mostrando a fragilidade desta assertiva: o rural cada vez tem agregado em sua organização também os setores de serviços e industrial. José Graziano da Silva demonstra como três atividades não agrícolas tiveram importância crescente no rural brasileiro: a proliferação de indústrias, particularmente agroindústrias; a oferta de serviços, moradia, turismo e lazer; além da proliferação de sítios de recreio ou chácaras (SILVA, 1999). Estas, dentre outras atividades não agrícolas no meio rural, são as responsáveis pela elevação da renda média nestes contextos (SILVA, 1999). Focado na oferta de atividades econômico-produtivas Silva (1999, p. 29) afirma que

¹¹ Schmidt et alii. referem-se a municípios com até 15.000 habitantes.

O espaço rural não mais pode ser pensado apenas como lugar produtor de mercadorias agrárias e ofertador de mão-de-obra. Além de ele poder oferecer ar, água, turismo, lazer, bens de saúde, propositando a gestão multi-propósito do espaço rural, oferece a possibilidade de, no espaço local-regional, combinar postos de trabalho com pequenas e médias empresas.

Reis (2001), tratando da realidade portuguesa e do papel dos estudos rurais na análise das mudanças sociais, afirma que tem ocorrido uma maior territorialização das relações sociais nos espaços rurais. Tal territorialização se expressaria por uma “interação intensa dentro dos territórios regionais”, nos quais o rural se identificaria cada vez menos com o setorial agrícola (REIS, 2001, p. 10). Afirma que isto se deve mais a uma intensificação das relações cotidianas de proximidade com centros e eixos urbanos, do que por alguma mobilidade acentuada ou deslocamento definitivo das pessoas¹². Apesar destas ponderações ainda é possível se afirmar que quanto mais um contexto for agrícola mais ele é rural.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, territórios rurais são aqueles que têm “por base microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab./km², população média de até 50.000 habitantes por município e relevante vinculação das atividades humanas com a base de recursos naturais” (BRASIL, [2003b?])¹³. Usando o recorte normativo da SDT, a região de Chapecó com fronteiras definidas pelo governo do Estado de Santa Catarina para a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), não seria um território rural: sua densidade demográfica é de 103,47 habitantes por km². Já o território escolhido pela SDT, do qual também faz parte Chapecó, com um número maior de municípios que o território da SDR, se encaixa na definição de território da SDT¹⁴. Utilizando os critérios da OCDE, o recorte da SDR seria de uma região relativamente rural. Interessante notar que para a mesma região, diferentes recortes normativos produzirão diferentes enquadramentos de configurações territoriais.

Com recurso à densidade demográfica, ao tamanho da população em cada município/região ou ao tipo de atividade econômico-produtiva desenvolvida, com as

12 Apesar de a análise de Reis (2001) referir-se ao caso português, mesmo parcialmente compreende-se que suas ponderações podem ser extrapoladas para o Sul do Brasil.

13 A SDT foi criada em 2003 pelo ‘governo Lula’, visando trabalhar uma abordagem territorial para promoção do desenvolvimento rural. Uma das NCI aqui estudadas faz a gestão de um dos territórios acompanhado pela SDT.

14 Maiores informações sobre cada um destes territórios são apresentadas no capítulo 5.

ressalvas que cada forma destas pode receber, se tem elementos para uma configuração, mesmo que flexível, de territórios predominantemente rurais. Diferenciar territórios rurais de urbanos é importante, insiste-se, especialmente para pensar políticas públicas, considerando as necessidades diferenciadas de cada um. Os territórios rurais possuem uma maior dispersão populacional e carência de infra-estruturas e serviços sociais (saúde, educação, ...), o que exige um perfil de políticas de desenvolvimento diferenciado das aglomerações urbanas.

A Região Oeste de Santa Catarina é um território predominantemente rural, apesar de possuir alguns municípios com maior adensamento populacional. Verificar-se-á no capítulo 5 como as NCI estudadas propõem estratégias, programas e projetos concernentes ao território ao qual se sugerem como instituições gestoras do desenvolvimento. Ponderar-se-á nesse capítulo, dentre outras coisas, o perfil mais adequado das representações e das políticas propostas por cada NCI, considerando as principais características de cada território, inclusive sua predominância rural.

3.4 Escala geográfica e abordagem territorial do desenvolvimento

O uso da noção de escala como método de trabalho para uma ação territorial pode ser útil para análise das dinâmicas dos diferentes fluxos que se organizam em um mesmo território. Se diversos fatores, de locais a globais, interferem nos processos de mudança social em um local, o recurso às escalas geográficas pode ser de grande contribuição para identificar a interpelação de diferentes níveis de poder numa realidade específica. O uso deste instrumento permite entender melhor como se processam as políticas em escala e como diferentes atores sociais atuam na abordagem territorial de gestão do desenvolvimento local, aqui estudada, mas ao mesmo tempo se articulam em variadas outras escalas e políticas setoriais.

Na geografia como disciplina científica as escalas tiveram seu primeiro uso como escalas cartográficas, muito mais como recurso para pensar um espaço físico, como se ele fosse algo inerte, isento de mecanismos de poder. Nas últimas décadas a geografia avança a discussão das escalas para uma perspectiva que contempla as dinâmicas relacionais, os fluxos, as redes, afinal, as interdependências relacionais entre atores sociais que atuam em território(s). É o que vem sendo chamado de escalas

geográficas (RACINE et alii, 1983). A escala geográfica é apontada como um instrumento metodológico para análise e ação em contextos de crescente complexidade das configurações sociais, políticas, econômicas, afinal, configurações territoriais.

Os atores sociais normalmente estão organizando planos para sua ação. Com a ampliação da complexidade social, se constituem novas organizações sociais e econômicas, bem como novas institucionalidades políticas. Estas organizações e instituições atuam em variadas escalas, desde um território mais localizado até escalas globalizadas. Os atores que possuem capacidade de atuar em variadas escalas são normalmente os que possuem maior poder de mobilizar em seu benefício recursos, ativos e políticas. Esta capacidade de se organizar a atuar em variadas escalas, constituindo um poder de disposição sobre os recursos materiais e institucionais, é o que Acelrad (2002) denomina de políticas em escala. Quando um ator social lida em diversas escalas territoriais, ele organiza diversas representações e “prepara planos para as ações futuras” (RACINE et alii, 1983, p. 134). A escala, para Racine e Acelrad aparece como mediadora entre a intenção e a ação. Nos processos de construção de intenções e ações para o desenvolvimento de vários locais constituem-se institucionalidades de gestão político-administrativa como os FDR.

Os atores sociais cooperam e conflituam em torno dos ativos, recursos e oportunidades para seu desenvolvimento. Eles põem em jogo diferentes forças organizativas que interpelam o território local. A gestão do desenvolvimento de um território¹⁵, seja ele nacional ou local é a gestão de conflitos e cooperações pautados por diferentes interesses, que “jogam” em diferentes escalas. Como os diferentes atores jogam em diferentes escalas e conforme a diversidade de seus interesses, as territorializações de processos produtivos e organizativos ganham uma dimensão cada vez mais flexível. Neste contexto histórico passa a operar uma multiterritorialidade que “é a consequência direta da predominância dos territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, sobre os territórios-zona, exclusivistas e contínuos” (HAESBAERT, 2005, p. 19). Haesbaert argumenta que há uma sobreposição ou imbricação entre muitos tipos territoriais (territórios-zona e territórios-rede), ampliando o conjunto de opções de territorialidades com as quais se pode jogar. Para ele, “o mais importante é ter acesso aos pontos de conexão que permitem ‘jogar’ com a multiplicidade de territórios existente” (HAESBAERT, 2005, p. 22). Entende-se que o caso dos 03 fóruns estudados

¹⁵ A gestão refere-se à administração, planejamento, direção e controle.

nesta tese contribui para ampliação desta multiterritorialidade, na medida em que eles são espaços de governança político-administrativa que se interseccionam/sobrepõem numa mesma região.

Ter capacidade de jogar em contextos sociais de crescente complexidade é ter poder em seu sentido de ‘ter capacidade para tomar decisão em situações de conflito’, já que na complexidade da multiterritorialidade certamente não faltam situações de conflito. A gestão político-administrativa de territórios locais é interpelada por atores que atuam em diferentes escalas, com diferentes interesses e capacidades de intervenção para pautar intenções e ações para seu desenvolvimento. A gestão de políticas públicas em territórios locais pode ser assim, entendida como a gestão de equilíbrios flutuantes e elásticos de poder, na qual ‘atores que atuam em múltiplas escalas interagem’ (RACINE et alii, 1983; BENKO; PECQUEUR, 2001; ACSELRAD, 2001). Fatores locais e extra-locais interferem com intencionalidades, planos e ações, com negociações (consensos e dissensos) a partir de suas relações de cooperação e conflito, ‘gerando resultados não planejados por nenhum ator específico’ (ELIAS, 1970). Põem-se em jogo políticas em escalas. Em um mesmo território há uma interdependência entre as dimensões local e extra-locais. Na gestão do desenvolvimento de um dado território interagem atores sociais locais e extra-locais, os quais atuam em diferentes escalas, com diferente poder de decisão em diferentes situações. Num mesmo local atuam diferentes escalas de ação de instituições estatais: federais, estaduais, municipais. Atores econômicos e sociais que possuem projetos e interesses em escala global ou especificamente local participam das interações organizacionais que geram novos processos de desenvolvimento. Nos territórios regionais aqui estudados, atores econômicos, institucionais e da sociedade civil, além de seus conflitos e cooperações específicos em suas redes e com outras redes organizacionais, integram-se nos FDR para realizar a gestão do desenvolvimento local.

As políticas em escala podem ter basicamente duas abordagens: uma territorial, de integração dos atores situados e atuantes num dado território; outra setorial, por áreas específicas, que apesar de sua importância, muitas vezes desconsidera complementaridades possíveis entre diferentes áreas que interpelam um mesmo território. Políticas de abordagem territorial podem ser entendidas como aquelas que visam principalmente a integração de atores, recursos e processos, além de outras políticas de abordagem setorial. Esta abordagem busca as complementaridades na diversidade de cada território, integrando-as. O viés setorial das políticas em escala

transversaliza diferentes territórios, se sobrepõe e às vezes desconsidera as complexas interdependências que envolvem os atores e processos territorializados. As políticas setoriais foram a principal maneira utilizada pelos Estados Nação para implementar localmente suas políticas forjadas a partir do centro. Políticas que buscam integrar atores e processos que atuam num mesmo território são recentes. Ellis e Biggs (2001) demonstram que a perspectiva de ‘integração de atores e políticas’ para o desenvolvimento rural, por exemplo, ganha força nos países do ocidente apenas a partir da década de 1980.

As interdependências entre os diferentes setores, grupos e iniciativas são muitas vezes mais complexas do que as políticas de recorte setorial conseguem alcançar. Há muitas complementaridades que não são potencializadas pela ausência de uma integração maior entre os atores, processos e projetos. A ênfase numa abordagem integradora de atores e iniciativas de um território específico pode adensar dinâmicas relacionais e ampliar a interdependência entre pessoas, grupos, organizações sociais e econômicas localizadas em um mesmo território. Para Benko e Pecqueur (2001, p. 35) com a descentralização dos Estados a partir da década de 1970 e 80, “[...] descobre-se que a densidade das relações entre os atores locais (empresas, municipalidades, universidades, centros de pesquisa, sindicatos) pode desempenhar um papel determinante na competitividade de certas atividades e serviços”. A percepção da importância deste adensamento pode ter reflexos positivos nos processos de gestão integrada do desenvolvimento de territórios locais predominantemente rurais.

As ações setoriais ou que não trabalham a integração dos atores e iniciativas são, ainda hoje, um dos principais motores das mudanças territoriais, pela ação de atores que atuam em diferentes escalas geográficas. Mesmo as políticas públicas brasileiras, apesar das iniciativas de criar processos de gestão de integração territorial do desenvolvimento, ainda têm nos recursos gerenciados setorialmente sua principal forma de implementação. A integração de atores e iniciativas locais, conforme já descrito é compreendida, principalmente, como alternativa às políticas setoriais e como resistência local à ação de agentes sociais que atuam em múltiplas escalas, principalmente agentes econômicos globais. Muitas das ações de integração entre atores locais são resultantes, em grande parte do planeta, de um movimento de resistência ou adaptação à capacidade ampliada de atores que atuam em diferentes escalas, em modificarem dinâmicas locais à revelia de sua cultura, história, tradições, etc. Com a crescente força de processos

globalizados e de atores que atuam em variadas escalas se tem apelado para a idéia de que a existência de um substrato de cultura, história e relações locais – que dão uma identidade a um território – oferecem condições para mobilizá-los em torno da formulação e implementação de projetos para o desenvolvimento territorial local. Neste sentido, a ênfase das últimas décadas em políticas de “desenvolvimento local integrado” visa, em grande medida, ordenar interesses locais para melhor aproveitamento de seus recursos e gestão de seus ativos. No que se refere aos recursos públicos, tal integração vem como forma de dar mais eficiência e legitimação no seu uso, adaptando-o melhor às demandas organizadas localmente.

Até décadas recentes a gestão do desenvolvimento por uma abordagem territorial era hegemonicamente marcada por sua elaboração/efetivação com abrangência em escala nacional. Nesta perspectiva, o governo federal e o Estado nacional eram os atores centrais, não apenas na mobilização financeira, mas em todo processo de gestão envolvendo planejamento, administração, direção e controle. Nas últimas décadas ocorreram vários processos de descentralização e desconcentração que ampliaram a diversidade de escalas de gestão do desenvolvimento. Além de processos de descentralização e desconcentração na estrutura específica do Estado, também houve um deslocamento de uma noção restrita de governo para outra mais ampliada de governança (BOBBIO, 2005), onde a sociedade civil e atores de mercado ganham assento, conjuntamente aos governos, em fóruns ampliados de gestão das políticas públicas. O crescente uso da noção de governança local é um resultado deste processo, podendo ser entendida como gestão integrada do desenvolvimento de um dado território local, envolvendo atores estatais, econômicos e da sociedade civil¹⁶.

As reflexões colocadas até aqui, neste capítulo, trazem como perguntas que se busca responder nos capítulos 5 e 6: em que medida instituições de governança do território local criam condições para adensar as relações sócio-econômicas entre os atores locais? As NCI para gestão do desenvolvimento de territórios locais abrem uma possibilidade de incorporação às políticas públicas de grupos sociais não incorporados por políticas tradicionais de recorte setorial? Em que medida esta possibilidade se efetiva em acesso concreto destes grupos a recursos e políticas, com novas e promissoras possibilidades para seu desenvolvimento?

¹⁶ Este tema é aprofundado teoricamente no capítulo 4.

3.5 A exclusão/inclusão dos contextos locais predominantemente rurais

Quando se fala em exclusão social¹⁷ é comum fazer referência a grupos sociais específicos, sejam eles distribuídos em diferentes territórios ou não. Ainda há pouca reflexão sobre territórios locais com variados graus de exclusão ou inclusão política e econômica. O acesso mais ou menos privilegiado a ativos econômicos, a recursos naturais ou públicos, a dinâmicas políticas e organizativas, a infra-estruturas sociais e econômicas define níveis maiores ou menores de exclusão ou inclusão desigual.

Em meio às históricas desigualdades sociais, políticas e econômicas entre diferentes grupos sociais, se produziram desigualdades territoriais. O exemplo mais notório disto é a concentração de bens e serviços nos territórios urbanos e a sua carência nos rurais, sejam bens e serviços públicos ou privados. Os territórios predominantemente rurais são os mais excluídos de acesso a diversos bens e serviços da contemporaneidade. Face à maior dispersão sócio-espacial nestes territórios, infra-estruturas sociais e serviços públicos como estradas, telefonia e luz elétrica são menos disponíveis nestes contextos. Esta condição é resultado do que Silva (1982) denominou de modelo de desenvolvimento urbano-industrial, que marcou o período da revolução verde no Brasil (do final dos anos 1960 até o início dos anos 1980), no qual houve forte deslocamento e concentração populacional para os centros urbanos¹⁸, onde também estava se concentrando a produção industrial. Neste processo histórico, assim como se concentrou população e serviços sociais nos territórios predominantemente urbanos, ali também se concentraram alguns problemas como saneamento e violência. Nos territórios rurais, ao contrário, mesmo que tenham se preservado amenidades ambientais e uma menor violência social, isto se fez num contexto de precariedade educacional, de saúde e infra-estrutura social em geral.

Há, portanto, uma desigualdade (ou exclusão relativa) de oportunidades e condições para o seu desenvolvimento, desfavorável aos territórios predominantemente

17 José de Souza Martins pondera da inadequação de se falar em exclusão social, na medida em que uma das principais marcas do sistema capitalista é justamente construir mecanismos para que “todos” sejam incluídos socialmente, mesmo que simbolicamente e de maneira precária (MARTINS, 2002). Como o objetivo deste trabalho não é entrar no específico deste debate, se manterá a referência à exclusão, mas quando se tratará dela se estará falando especificamente de graduações de exclusão política e econômica.

18 No Brasil houve uma inversão dos percentuais da população rural e urbana (de 70 e 30 % para 30 e 70 %, respectivamente) entre as décadas de 1930 e 1980.

rurais. Turnes (1994, 1996) indica que o processo de modernização da agricultura brasileira deixa os pequenos municípios, predominantemente rurais, em uma condição de degradação sócio-econômica. Esta degradação se expressa nas condições de acesso a estes locais, na disponibilidade diferenciada de infra-estrutura como luz elétrica, telefonia, água potável, ou ainda, na oferta de serviços públicos como educação, saúde, correios, dentre outros. Assim, não é apenas um ator ou grupo social que tem acesso limitado a estes elementos tão importantes para seu desenvolvimento, mas o conjunto dos residentes nestes locais, especialmente nos territórios mais agrícolas, com menor relação com o pólo urbano regional. Para dar um exemplo disto, o IDH (índice de desenvolvimento humano) médio de Chapecó com os dados do censo do IBGE de 2000 foi de 0,8500 – enquanto apenas outros 06 municípios do território ligado à SDT tiveram IDH acima de 0,80 – nunca sendo igual ao de Chapecó, para um total de 24 municípios (BRASIL, 2007).

No contexto de degradação sócio-econômica dos territórios locais predominantemente rurais muitos atores apontam as políticas integradas para seu desenvolvimento como uma necessidade e uma oportunidade, ao mesmo tempo. O “desenvolvimento rural integrado”, como uma abordagem não setorial para promoção do desenvolvimento, remete à integração de políticas, de indivíduos, grupos e organizações, enfim, dos atores sociais dos territórios rurais para gerir processos que visem superar a degradação sócio-econômica. Tais iniciativas vêm se organizando para resistir ou se complementar às ações setoriais ou oriundas de escalas superiores ao local. Se elas se organizam por resistência ou complemento é questão menos importante. Cabe perceber que iniciativas de gestão que integram diferentes atores sociais para o desenvolvimento de territórios rurais são crescentes e um dos motivos de sua implementação é para buscar alternativas a fatores que geraram uma exclusão relativa destes territórios.

Propostas de trabalho e de políticas como as de desenvolvimento local (TURNES, 1996; 1998), desenvolvimento territorial local ou desenvolvimento territorial rural (GUIMARÃES, 2003; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003; BRASIL, 2005a, 2005c), se constituíram em cenários e a partir de percepções como os aqui descritos. Estas propostas de trabalho e de políticas ganham ênfase inicial em países europeus preocupados com territórios locais (regiões) deprimidos social e economicamente. Os territórios predominantemente ou relativamente rurais são os

considerados nesta condição de depressão sócio-econômica (OCDE, 1994). Para implementação das agendas iniciais de trabalho e de políticas foram utilizados como referenciais os resultados positivos das experiências dos ‘distritos industriais’ ou ‘sistemas produtivos locais’ (REIS, 1994; 1996; 1998; RAUD, 1999), sobre os quais a região Norte Italiana foi usada como modelo. O programa Leader da União Européia¹⁹ é um bom exemplo de como o desenvolvimento local ganhou uma condição de política pública para territórios rurais, no qual a ação integrada dos atores sociais é vista como elemento central de sua gestão.

Visando construir ações e políticas em territórios locais desigualmente incluídos se organizaram iniciativas deste tipo também no Brasil. Elas têm início na década de 1990 sob a denominação de “desenvolvimento local” e são baseadas em experiências européias bem sucedidas. Neste caso são capitaneadas por ONG’s (TURNES, 1996; ROVER, 2001). Especialmente no segundo mandato do governo federal de Fernando Henrique Cardoso (governo FHC), na segunda metade da década de 1990, esta temática ganha força no ambiente institucional dos programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, intitulado de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)”. Tanto na experiência das ONG quanto do Governo FHC a escala territorial prioritária de ação para o desenvolvimento local foram os municípios (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998). O Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais²⁰ foi outra iniciativa governamental federal, que se organizou a partir de 1996, com intuito de trabalhar uma abordagem territorial (não setorial) e integrada do desenvolvimento rural²¹. No governo federal de Luis Inácio da Silva (governo Lula) esta temática novamente tem espaço, tendo sido formada uma secretaria de um ministério para este

19 O programa Leader teve início em 1991 com o Leader I e desenvolve-se até hoje. Divide-se basicamente em três etapas: o Leader I, entre 1991 e 1994; o Leader II, entre 1995 e 2001, e o Leader + que funciona até hoje em continuidade aos anteriores. Maiores detalhes sobre o Programa Leader podem ser vistos em Rover e Henriques (2006).

20 O “Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais” é resultado do Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural), criado em 1994 pelo governo do presidente Itamar Franco (1993-4), que depois foi transformado em Pronaf, criado em 1996 durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O Pronaf inicia com uma atuação setorial, através do fornecimento de crédito para a produção agropecuária (custeio e investimento) da agricultura familiar.

21 Duarte e Mattei (2005), sistematizando 69 estudos que buscam analisar o Pronaf Infra-estrutura, indicam que as ações propostas nos planos de trabalho dificilmente transcendiam a esfera setorial (agrícola), a abrangência municipal, sendo que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) foram criados basicamente para atender as exigências legais para receber verbas públicas. Apesar disto, sua criação teve a intenção original de integrar atores sociais que atuassem no espaço rural de cada município, com objetivo de definir infra-estruturas prioritárias para seu desenvolvimento.

fim: a SDT / MDA²². Neste governo tem lugar outra mudança em relação às experiências das ONG's e do governo FHC, que diz respeito à escala territorial de trabalho: agora são as regiões contemplando entre 15 e 30 municípios o recorte dos territórios locais²³ (Figura 05). As iniciativas das ONG's e dos governos federais citados são respostas a uma percepção internacional que indica a gestão integrada como estratégia-chave para promoção do desenvolvimento rural (ELLIS; BIGGS, 2001; DALAL-CLAYTON; DENT; DUBOIS, 2003). Elas são, também, respostas aos déficits sociais e econômicos vividos por muitos territórios predominantemente rurais, onde a gestão integrada é indicada como uma necessidade para mobilização dos atores e recursos locais, com fins de organizar um processo autônomo de desenvolvimento. Benko e Pecqueur (2001, p. 47) ponderam que se antes o modelo de produção e criação de riqueza era ligado à uniformização dos consumos, hoje ele se liga à capacidade de grupos em se organizar e elaborar processos originais de emergência de recursos.

A gestão integrada de processos de desenvolvimento local em territórios predominantemente rurais é realizada através de fóruns ou conselhos de desenvolvimento, que funcionam como espaços institucionais descentralizados ou desconcentrados. Estes fóruns de gestão social ou governança local representam uma integração de atores, podendo adensar a organização e utilização de recursos e ativos em um território específico. Eles expressam um potencial para ativar e ampliar a capacidade produtiva, bem como para contribuir com a superação de déficits sociais históricos vividos nos territórios predominantemente rurais. Muitas vezes, como se demonstrará nos capítulos 5 e 6, no entanto, reproduzem assimetrias de participação política, bem como seletividades e beneficiamento a atores sociais historicamente favorecidos.

22 Além desta secretaria e dos territórios locais por ela indicados, vale dizer que o Ministério do Desenvolvimento Social, quando ainda Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, coordenador do Programa Fome Zero, estimulou iniciativas de consórcios municipais para tratar da segurança alimentar e desenvolvimento local. Muitos destes Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (CONSAD) se organizam em locais predominantemente rurais. Eles vêm atuando em diversas regiões do país e, em muitos casos, são os mesmos territórios de atuação da SDT/MDA.

23 Para uma comparação entre as diferenças dos governos FHC e Lula em termos da abordagem territorial para o desenvolvimento de contextos predominantemente rurais vide Mendonça e Ortega (2005) e Rover (2006).

4 GESTÃO SOCIAL, GOVERNANÇA E SELETIVIDADES NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

A gestão do desenvolvimento pode apontar no sentido de uma maior intensidade democrática e de um desenvolvimento como liberdade. Para tanto, ela deve ir além de uma desconcentração e sinalizar, mesmo que paulatinamente, no sentido de uma gestão descentralizada, o que não basta por si. Está evidente que esta gestão exige a ampliação da autonomia dos fóruns de gestão descentralizada; de sua capacidade de orientar o planejamento, a organização, a direção e o controle dos processos que gerencia e, afinal, que garanta ampla representação dos grupos sociais de forma a poderem defender e dialogar seus diferentes interesses.

Neste capítulo se aprofundará teoricamente os principais focos da reflexão desta tese. Assim, se discutirá a importância da autonomia democrática em contextos de descentralização do Estado, particularmente quando micro-regiões predominantemente rurais são definidas como territórios de planejamento. Não é apenas a descentralização do Estado e dos governos o que se procura refletir, mas o caminho da concertação buscada por estes, envolvendo organizações da sociedade civil e do mercado no processo de gestão pública. Neste contexto, se pondera a respeito das seletividades forjadas pelos processos de governança instituídos, demonstrando que a partir delas um fórum de desenvolvimento pode rumar no sentido de dois perfis extremos de governança: de um lado uma governança civil, do outro uma governança cívica.

4.1 Autonomia democrática e descentralização

A questão da representação de interesses, da participação e da autonomia aparece no debate sobre a descentralização, onde alguns autores demonstram preocupação quanto aos riscos de perda da universalidade de intervenção do Estado em favorecimento a demandas dos grupos mais organizados da sociedade. Este ponto de vista está marcado pela preocupação em combinar coordenação coerente e efetiva com o processo de descentralização (RUERSCHMEYER e EVANS, 1983, citados por ABU-EL-HAJ, 1999). Descentralização, dentro de uma perspectiva como esta, só trará resultados em termos de ampliação da democracia se acompanhada de novas formas de

intervenção da sociedade nas decisões públicas (novas institucionalidades), com ampliação da capacidade dos diferentes grupos sociais locais para realizarem esta intervenção. É neste contexto que aparecem as noções de gestão social e governança. O aprofundamento da democracia, através da ampliação da participação, não se restringe apenas a níveis menores, descentralizados¹. É notório, no entanto, que nos níveis locais de poder as dinâmicas participativas podem se processar de forma muito efetiva, com resultados eloqüentes em termos da relação representação – participação. Neste sentido, a descentralização aparece como uma ação potencial de organização e coordenação local da gestão política de seu desenvolvimento, especialmente quando utilizar uma abordagem integradora das políticas e atores sociais.

Mas nem todas as formas de repasse de responsabilidades para escalas inferiores de uma estrutura organizativa, incluído aí o pacto federativo, podem ser chamadas de descentralização. Há uma confusão comum nos debates sobre descentralização, sendo que é pouco realizada sua diferenciação com o que vem a ser a desconcentração. Para Sobrinho (1977) a descentralização dá ênfase à autonomia de que podem dispor pessoas jurídicas diferenciadas da organização política e constitucional do Estado, ligadas a programas de conjunto nacional. Desconcentração é a transferência de atribuições do centro para a periferia de uma mesma organização jurídica pública, política ou administrativa.

Desconcentração e descentralização têm em comum o fato de que poderes de decisão importantes escapam ao poder central e são exercidos *in loco*. [...] a desconcentração é técnica de comando, não tendo em si mesma valor democrático, já que deixa toda administração nas mãos do poder central ou de seus agentes; a descentralização tem valor democrático, pois que se reduz a fazer gerir o máximo de tarefas pelos próprios interessados ou por seus representantes (CRETELLA JÚNIOR, 1977, p. 42).

Descentralização significa, portanto, uma perspectiva de ampliação da autonomia dos órgãos descentralizados. Ela tem valor democrático no que se refere à democratização do Estado, levando para próximo dos interessados a gestão de suas

¹ Teixeira (2001, p. 184-189) realiza o trabalho de identificar os mecanismos de participação cidadã no Brasil, sejam eles administrativos (de controle e gestão), parlamentares, judiciais ou político/eleitorais. Além disto, ele apresenta o que chama de canais institucionalizados (esfera pública), que vão desde conselhos, comissões, conferências, comitês de gestão, consórcios municipais, representações em órgãos colegiados, até representações de usuários em entidades prestadoras de serviços. O que este estudo deixa claro é que a participação nos canais institucionalizados do Estado brasileiro não se restringe a seus níveis locais, tendo uma enorme variante de possibilidades nos diferentes níveis da organização estatal. Saliente-se que os canais por ele apresentados são formas de participação abertas a representantes da sociedade civil e não dizem respeito a formas diretas de participação, estas sim bem mais viáveis em nível local.

políticas. A descentralização do Estado pode ser encarada como um passo importante em direção ao aprofundamento da democracia via princípio da autonomia, pois ela abre possibilidade para a criação de novos canais de participação e representação de interesses, além de ampliar os espaços para o aprendizado democrático. Por outro lado, tanto descentralização quanto desconcentração se definem com referência à concentração e à lógica de gestão do Estado Nação ocidental. Amaral (2002, p. 218) afirma que “descentralizar e desconcentrar é viabilizar a estrutura e o poder hierárquicos do Estado, de cima para baixo, e garantir as suas autoridade e eficiência”. O autor diz que a descentralização e a regionalização contemporâneas inserem-se no paradigma liberal moderno de Estado. Ele afirma:

“Espalha-se por todo o Estado uma ampla teia de órgãos de poder local. E, proibindo-os terminantemente de qualquer interferência no domínio superior do político, incumbe-se-lhes a tarefa de execução in loco das políticas, dos princípios e dos valores desenvolvidos no centro – adaptando-os às especificidades de cada uma das parcelas do Estado em que se situam” (AMARAL, 2002, p. 223).

Na implementação de formas de descentralização, diferentes perspectivas doutrinárias disputam os sentidos para sua efetivação e conforme o espectro ideológico envolvido em sua defesa alguns elementos podem marcar seu ideário. Souza (1997), estudando o processo de descentralização na América Latina e Brasil, apresenta duas perspectivas polares para sua defesa: a social-democrata e a liberal. Segundo ele, para os sociais democratas a descentralização não altera automaticamente a distribuição de poder, implicando na transferência de competências e funções para as esferas regionais e locais, sendo imprescindível o fortalecimento do Estado nacional para a efetivação da descentralização. De uma perspectiva social democrata as propostas hegemônicas de descentralização são: reordenação territorial das estruturas estatais; autonomia para os municípios; gestão global/integral e não setorial das políticas territoriais; unidades locais intervindo no processo de formulação das políticas; novas formas de articulação entre setores público e privado, com maior integração entre Estado e sociedade no plano local; estímulo a novas práticas participativas e; novas formas institucionalizadas de gestão de políticas e serviços descentralizados (SOUZA, 1997, p. 398). Por outro lado, aponta como centrais para a perspectiva liberal da descentralização a *governance* (governança) e o pré-requisito do Estado mínimo, onde as instituições devam restringir-se à preservação do marco legal da sociedade e da economia e, onde a ação coletiva via sociedade organizada tem por objetivo a sensibilização/mobilização de uma vontade

política que compatibilize as leis do mercado com os ideais democráticos (SOUZA, 1997, p. 400). O autor critica a ausência de uma verdadeira teoria do Estado na doutrina neoliberal, o que limita a compreensão de suas proposições para processos de descentralização, para além das orientações gerais atinentes à perspectiva liberal, acima apresentada. Percebe-se, do ponto de vista dos governos, nos últimos anos, sejam eles mais próximos da perspectiva social-democrata ou liberal, uma hibridação das perspectivas polares apontadas acima. Sociais democratas têm ampliado sua preocupação com a governança, enquanto liberais têm adotado em suas administrações públicas vários elementos apontados por Souza como marcas sociais democratas. Nesta perspectiva Bobbio (2005) demonstra o avanço da aplicação 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, 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. Estão nesta noção recente de governança o que Souza indicou como componentes de uma perspectiva social democrata de descentralização², apesar de a governança ser indicada por ele como um elemento-chave da perspectiva liberal.

No contexto do debate brasileiro sobre descentralização há uma vertente expressa na década de 1980 que só vê possibilidade de êxito na construção de um poder local efetivo em regimes de base popular. Esta perspectiva critica a descentralização vinculando-a a uma forma de subtrair funções do Estado central, mais do que como forma de ampliação da democracia. Para ela, a esfera local não é capaz de produzir dinâmicas próprias de atuação e representaria apenas um suporte às instâncias superiores de gestão, face à dependência que possui a interesses externos. Este enfoque pressupõe a relativização da autonomia das instâncias de poder estadual e municipal, denunciando o conteúdo fragmentário da descentralização (DAVIDOVICH, 1993), ou seja, vê apenas desconcentração no conjunto de iniciativas denominadas de descentralização. Antes da abertura democrática dos anos 1980, o local e o regional eram identificados pela maioria dos estudiosos com elementos negativos como

² Ao final deste capítulo ainda se aprofundará esta reflexão, na qual se realizará uma diferenciação entre o que se está denominando de governança civil e governança cívica.

clientelismo, coronelismo, dentre outras práticas políticas tradicionais, que eram constantemente apontadas como limites à modernização brasileira (FAORO, 1993; LEAL, 1997). Outros autores identificaram, neste período, uma forte interdependência clientelística entre os níveis locais e o nível central do Estado brasileiro, fator gerador de legitimidade para as políticas de ambos, sugerindo como imprópria uma polarização simplificadora da relação entre eles (SOUZA, 1998, p. 33). A descentralização política aparece aqui como fator de construção de maior legitimação local para as políticas centrais, a qual é dada pela interdependência entre estes níveis, mesmo que marcada pelo “federalismo oligárquico” (CAMARGO, 2001). Considerando estas diferentes abordagens, pondera-se que a descentralização, numa perspectiva de ampliação da democracia, faria sentido na medida em que gerasse procedimentos de superação das práticas políticas tradicionais que permeiam a relação entre os diferentes níveis do Estado e entre ele e a sociedade.

A respeito da descentralização tornada possível com a redemocratização brasileira da década de 1980, Souza (1998, p. 33) fala do caráter difuso das relações inter-governamentais, da política e da federação brasileira, gerando uma fragmentação de poder entre políticos locais, estaduais e a União, onde cada nível é parcialmente responsável pela capacidade de governar do governo federal. Este caráter difuso, por sua vez, revela o potencial democrático da descentralização, pela divisão de poder e responsabilidades entre as diferentes instâncias do pacto federativo. Se não adotados procedimentos adequados, no entanto, este potencial democrático pode não se efetivar, dando novas feições ao federalismo oligárquico. A governança local, por exemplo, pode não realizar seu potencial democrático com a integração de atores e com a ampliação do controle social na gestão das políticas públicas, se firmando como governança oligárquica ou tutelada/legitimadora. Se os atores sociais que se integram para a governança local forem restritos a grupos seletos, integrados às redes de poder específicas, não se ampliam os espaços de participação e de intervenção dos diferentes grupos nas políticas que lhes atingem, constituindo uma governança oligárquica. Por outro lado, se os atores sociais que se integram ou mesmo o fórum de governança local criado tiverem baixo grau de autonomia e se constituírem basicamente para

legitimar políticas centrais, a governança praticada é entendida aqui como tutelada/legitimadora³.

O processo de redemocratização do Estado brasileiro a partir da década de 1980, e as conseqüentes formas de descentralização e desconcentração ocorridas são centrais para pensar a ampliação da democracia, na perspectiva do princípio da autonomia. Até a Constituição de 1988 os municípios estiveram mais marcados pela legitimação local de políticas produzidas nos níveis mais centrais do Estado ou por capilarizar dinâmicas de articulação entre elites locais e dos poderes centrais. Com importantes mudanças produzidas nesta carta magna, os níveis descentralizados do poder estatal brasileiro ganharam possibilidade de autonomia para construir dinâmicas próprias para seu desenvolvimento, tendo previsto mecanismos de gestão locais, inclusive de geração de recursos orçamentários próprios. A descentralização teve um impacto positivo quanto à democratização do Estado brasileiro, provocando um repensar da gestão das políticas públicas, historicamente geridas a partir do Estado nacional, e mais que isto, oportunizando uma participação mais intensa de organizações sociais. Antes da abertura democrática brasileira, o ambiente para atuação da sociedade civil organizada na defesa de seus interesses era limitado, seja em seus direitos civis ou políticos. A abertura de novos espaços públicos oportunizou condições para a sociedade, em sua diversidade organizacional, ampliar sua intervenção na construção de políticas públicas. Por mais que vários limites possam ser apresentados aos novos espaços públicos e serão aprofundados nesta tese, também fatores positivos lhes podem ser mencionados. A descentralização brasileira possibilitou experimentar iniciativas locais pró-desenvolvimento e, conforme seus resultados, sua replicação para outros locais e para esferas superiores das políticas públicas. A autonomia administrativa vivida pelos municípios pós 1988 também oportunizou perceber a existência de um vácuo federativo nos espaços micro-regionais. Tanto que após este período se multiplicaram as associações e consórcios de municípios, bem como fóruns micro-regionais e regionais de desenvolvimento. Isto porque a experiência de gestão municipal de muitas políticas permitiu a percepção de que algumas delas se tornariam mais eficazes se geridas em territórios intermediários entre os municípios e os estados (UF).

³ Adiante se retornará a estas noções.

4.2 Descentralização política: municípios e regiões no pacto federativo brasileiro

Os municípios têm uma longa história de existência no ocidente, desde o império romano. A demarcação territorial para consolidação dos Estados Nação no mundo ocidental, após o feudalismo, desconsiderou realidades históricas, culturais, sociais e econômicas específicas, ampliando os poderes centrais e reduzindo os poderes locais⁴. Entender as diferentes escalas de poder atuantes em um país exige a compreensão da estrutura de seu pacto federativo, já que este é um importante elemento de sua organização territorial.

O modelo de pacto federativo do Estado brasileiro, enquanto regime de distribuição de competências é marcado desde sua origem por uma característica centrífuga, onde o poder emana do centro e é, a partir daí, capilarizado para as esferas descentralizadas ou desconcentradas. Apesar disto, no momento histórico chamado de velha república até a revolução de 1930, as esferas locais e regionais, através de um ‘federalismo oligárquico’ (CAMARGO, 2001), tiveram papel relevante e constituíram estruturas de poder muito bem articuladas com o nível central. O que marcou grande parte da história do federalismo brasileiro, no entanto, foi a capacidade do Estado central orientar os rumos do desenvolvimento da nação. Isto está relacionado com uma tradição teórica de ver Estado e sociedade como dimensões polares, onde, segundo Diniz (1999, p. 99), há um predomínio da racionalidade governativa sobre os imperativos democráticos, enfatizando a eficácia da lógica concentradora e discricionária do poder estatal, em detrimento de uma dinâmica descentralizadora, plural e competitiva, própria do jogo democrático.

Com a constituição de 1988, os municípios ganham relevância no pacto federativo brasileiro. Até este momento, doutrinariamente, eles já eram reconhecidos como entes federativos, mas é apenas a partir daí que lhes é garantida autonomia, isto é, “o governo municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas; e as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva dos municípios, prevalecem sobre a estadual e a federal [...]” (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2003). Para além dos itens de competência exclusiva dos municípios previstos na

⁴ Para maiores discussões sobre a formação do Estado moderno considera-se importante as contribuições de Bobbio (2003) e Elias (1993).

Constituição de 1988, outras políticas de descentralização/desconcentração originárias de unidades superiores do pacto federativo puderam ser operacionalizadas após esta Constituição, neste caso exigindo adesão prévia dos governos locais (ARRETCHE, 1999). A partir da possibilidade colocada pela Carta Magna, o município ganha condição de pessoa jurídica (código civil, artigo 41) ou capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

Apesar destes avanços em direção à descentralização/desconcentração, as competências destinadas à União continuam muito grandes quando comparada às unidades da federação, “[...] fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados do mundo” (MAGALHÃES, 2000, p. 19). Por outro lado, avaliando-se do ponto de vista tributário, os municípios foram os maiores beneficiários da descentralização posta a cabo a partir da Constituição de 1988 (SOUZA, 1998; CAMARGO, 2001). Quando comparado com períodos anteriores este beneficiamento é fato. Camargo (2001, p. 342), falando da distribuição dos fundos de participação entre as unidades federadas afirma: “Essa distribuição diminuiu a parcela do governo federal que caiu de 67% para 52%, enquanto a dos estados subiu inicialmente de 25% para 28%, e a dos municípios de 9% para 17%”. Porém, a partir daí,

[...] os estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que vieram a retirar recursos dos estados e municípios (BREMAEKER, 2002, p. 8).

Insiste-se que esta transferência de competências para a escala inferior do pacto federativo, para ocorrer exige sua adesão, não representando assim, uma transferência unilateral das esferas superiores como faz parecer Bremaeker. Com a descentralização/desconcentração forjada a partir de 1988, cada nível de governo pretende transferir ou reservar para si tarefas conforme o tipo da política, se mais ou menos cara, e o escopo dos beneficiários, se políticas mais ou menos universais. Isto representou a geração de conflitos inter-governamentais entre os diferentes níveis de governo, onde cada um considera uma relação custo e benefícios fiscais e políticos, bem como recursos fiscais e administrativos para executar a tarefa (ARRETCHE, 1999, p. 115).

O caminho da descentralização ocorrida após 1988 no Brasil não foi uma via de mão única. Para compreendê-lo é necessário entender os movimentos de centralização e

descentralização, considerando-se o poder histórico que o Estado central tem no país, bem como os diferentes níveis de descentralização gerados em diferentes estados da federação. É fato, no entanto, que o cenário das décadas de 1980 e 90 abriu um horizonte para a experimentação democrática nos municípios brasileiros, onde novas experiências foram sendo construídas em diferentes locais, tendo na participação da sociedade civil (demanda organizada, elaboração, planejamento e controle de políticas) importante referência para uma nova relação sociedade e Estado. Isto forjou experiências inovadoras com oportunidades a novos grupos sociais locais intervirem nas políticas públicas, mas também abriu oportunidade para re-edição de práticas políticas tradicionais, agora mais legitimadas por uma “ilusão de participação”. Souza (1997, p. 394) cita Arretche para ponderar que a centralização não explica o clientelismo, mas tampouco formas descentralizadas o eliminam. Ele acrescenta que, do ponto de vista histórico, a experiência de governos descentralizados vem sendo capturada por interesses setoriais e clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais (SOUZA, 1997, p. 401-402). O autor pondera, no entanto, que o fenômeno da descentralização é multifacetado, plural e alcança formas variadas de expressão.

Em muitos municípios se organizaram vários conselhos setoriais (da agricultura, da saúde, da educação, tutelar, etc), especialmente por exigências de escalas superiores do pacto federativo, para garantir repasse de recursos financeiros com maior controle social. Isto implicou, em muitos casos, na formação de excessivos conselhos setoriais, muitas vezes havendo sobreposição de representação das pessoas e dos objetivos entre diferentes conselhos. Isto acontece especialmente nos pequenos municípios, com características predominantemente rurais, onde são poucas as lideranças para participar da diversidade de espaços de representação formados (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004). Muitos municípios procuraram resolver estas questões com a constituição de ‘Conselhos ou Fóruns de Desenvolvimento Municipal’, visando trabalhar com estratégias integradas e não setoriais de desenvolvimento. Neste contexto, na década de 1990, no estado de Santa Catarina, surgem Fóruns e planos de desenvolvimento municipal em alguns municípios, capitaneados por ONG’s (ROVER, 2000). Ainda nesta década e no início dos 2000’s o Programa Comunidade Solidária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ambos do governo federal, estimulam municípios pequenos e predominantemente rurais a estruturarem Programas Municipais de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

(PMDLIS)⁵ ou Planos de Desenvolvimento Rural⁶ respectivamente. Nestes dois casos organizaram-se nos municípios Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (FDLIS) e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

A gestão de políticas públicas à escala municipal, seja centralizada nos administradores políticos municipais, seja utilizando mecanismos de ampliação da participação e representação de interesses, através de mecanismos de governança local, possibilitou duas percepções em termos de escala: uma quanto aos potenciais da gestão municipal para promoção do desenvolvimento, outra quanto às limitações desta escala territorial para forjar alguns processos, que produzem melhores resultados quando organizados em escalas superiores à municipal. Assim, várias experiências de consórcios, conselhos e fóruns regionais, visando a gestão de territórios micro-regionais e regionais têm se organizado para responder a este vácuo percebido. As escalas micro-regional e regional da gestão do desenvolvimento local, em sua relação com as instâncias municipais e supra-regionais são a abrangência principal deste estudo. Novos espaços institucionais vêm sendo constituídos para realizar a gestão do desenvolvimento nestas escalas, como os conselhos e fóruns que integram organismos de Estado, do mercado e da sociedade civil.

4.3 *Micro-regiões predominantemente rurais como territórios de planeamento*

A experimentação histórica de gestão do desenvolvimento local em nível dos municípios revelou seus potenciais, quando comparada com uma gestão pública estritamente centralizada, mas revelou também seus limites. No entanto, o município, como unidade de gestão do desenvolvimento local, revela limites em termos de capacidade de investimentos, bem como quanto à escala de seu território para algumas ações econômicas, organizativas e ambientais, que exigem transcender as fronteiras municipais. Com base nisto, muitas prefeituras municipais há décadas se integram para organizar complementaridades entre elas, naquelas questões que avaliam produzir mais resultados em escala superior ao município. A formação de associações de municípios, como organizações para-estatais têm um histórico de existência em Santa Catarina

5 Para uma leitura mais geral sobre o Programa Comunidade Solidária e esta sua iniciativa de desenvolvimento local ver Resende (2000). Para uma reflexão sobre a construção destes processos em 07 municípios ver Rover e Fogolari (2005).

6 Para estudo mais aprofundado ver Duarte e Mattei (2005).

desde a década de 1960. Na década de 1990, estas associações, em Santa Catarina, passam a constituir consórcios de saúde, de meio ambiente, dentre outros, visando articular suas complementaridades, bem como superar sobreposições nas ações setoriais dos municípios que as integram. Também nesta década e neste estado se constituíram Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), capitaneados pelas associações de municípios, envolvendo prefeituras, organizações de mercado, da sociedade civil e de outros níveis do Estado. Os FDRI visaram a integração de atores e políticas numa clara abordagem territorial, na qual o território era entendido como a abrangência dos municípios ligados às diferentes associações⁷.

A organização de ações de gestão do desenvolvimento por uma abordagem territorial, em escala micro-regional, também ganha força em contextos predominantemente rurais a partir do Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais. Este programa federal se iniciou em 1997 com abrangência restrita aos municípios e em 2001 passou a prever “[...] 5 a 10 % do valor da cota de cada estado para apoio a projetos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar apresentados por organizações intermunicipais” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004, p. 43). Apesar desta iniciativa para a gestão micro-regional do desenvolvimento rural, no entanto, é apenas em 2003 que o governo federal faz um maior deslocamento da abrangência municipal para a intermunicipal, inclusive criando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). Identifica-se nesta iniciativa uma resposta a demandas de atores sociais locais ou a estudos que identificavam limitações dos resultados da abrangência municipal, bem como uma estratégia do governo federal em favorecer a participação mais intensiva de organizações da sociedade civil micro-regional. Cazella, Cardoso e Mattei (2005, p. 19) afirmam que passa a haver “uma menor interferência das instâncias governamentais, seja na escolha dos representantes, seja na definição dos projetos que deveriam ser priorizados, a favor das organizações da sociedade civil”. Também a partir de 2003, por iniciativa do governo federal, neste caso do Ministério de Desenvolvimento Social, surgem os Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (CONSAD), estes como ‘herança’ dos PMDLIS e do programa Comunidade Solidária/Ativa. Franca (2003) citada por Mendonça e Ortega (2005), afirma que os atores sociais locais que participaram do Programa Comunidade Ativa também já demandavam que sua gestão transcendesse a escala municipal. A

⁷ Para maiores informações e para uma reflexão mais profunda sobre os FDRI em Santa Catarina vide Birkner (2006).

criação das Secretarias e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional pelo estado de Santa Catarina, a partir de 2003, melhor descrito no capítulo 5 é outra evidência de como ganha força no período recente a percepção da micro-região como escala territorial relevante para o planejamento e gestão do desenvolvimento local.

A modificação da abrangência das políticas de abordagem territorial do desenvolvimento para a escala micro-regional ou regional 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 que resultava em limitadas políticas públicas estaduais e federais adequadamente geridas à escala micro-regional/regional; e/ou ainda, uma forma de diferentes forças políticas exercendo governos estaduais e federais organizarem um arranjo de poder que lhes dê suporte nos diferentes territórios em que visam implementar suas políticas (ROVER, 2006). Isto quer dizer que o que está em questão na valorização da abrangência micro-regional/regional de gestão do desenvolvimento não é apenas a percepção quanto às limitações da escala municipal. Compreende-se que no Brasil há um vácuo federativo nos territórios micro-regionais/regionais, visto que os municípios não constituem políticas públicas nesta escala e os estados e o governo federal historicamente não constituíram institucionalidades de gestão autônoma para esta abrangência. A criação recente das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina é uma evidência de como diferentes governantes vêm dando resposta a este vazio institucional. 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 Micro-regional/regional. Conjuntamente a isto, o redesenho institucional para a gestão do desenvolvimento local em micro-regiões/regiões expressa a constituição de novas redes de poder político. Na medida em que se instituem novos espaços de gestão política, a exemplo dos FDR, eles são ocupados por atores sociais muitas vezes articulados às redes dos governantes que os instituíram. Estas redes buscam construir uma hegemonia⁸ capilar ao poder governamental que instituiu os fóruns de governança, cuja maior preocupação muitas vezes é legitimar políticas elaboradas centralmente.

⁸ 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 espaços 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.

Com a crescente preocupação com a governança e com as diferentes propostas de descentralização colocadas em curso, ampliou-se a construção de novas configurações institucionais para gestão do desenvolvimento local. O ‘planejamento participativo’ e o ‘controle social’ são dois temas que tiveram crescente espaço na construção e reflexão sobre as políticas públicas locais. 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 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 Nacional⁹.

Na região Oeste de Santa Catarina, a estratégia de atuação com municípios para constituição de ações integradas de desenvolvimento local foi a que marcou as primeiras experiências trabalhadas, desde o início da década de 1990. Neste contexto se estruturaram conselhos e fóruns de desenvolvimento municipal, como NCI para governança local. Em meados desta década ganharam força iniciativas de ‘concertação’ micro-regionais para gestão do desenvolvimento nesta escala territorial, nomeadamente o Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), capitaneado pela Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (AMOSOC) e outras associações de municípios.

Importante notar que no caso dos municípios o país teve que passar por várias cartas constitucionais para chegar ao reconhecimento formal dos mesmos, abrindo a possibilidade de autonomia jurídica e administrativa. Na escala micro-regional são recentes as experiências e resultados que demonstram seus potenciais e limites para gestão do desenvolvimento local. Elas são resultado de uma crescente evidência quanto a um vácuo federativo, no qual iniciativas em gestão integrada (governança) para o desenvolvimento vêm sendo produzidas em escala micro-regional/regional. Porém, as ações de governança que ocorrem atualmente se fazem tuteladas pela União e Estado federados, na medida em que os territórios micro-regionais não possuem autonomia

⁹ No caso da Mesorregião a referência territorial não são propriamente micro-regiões maiores que os municípios e inferiores aos estados, como é o caso dos demais. São normalmente regiões de maiores dimensões, muitas vezes contemplando territórios que abarcam diferentes partes de mais que um estado.

política ou administrativa para financiar seus projetos, ou constituir seus fóruns e conselhos para se auto-regulamentar e gerir de forma integrada seu futuro.

4.4 *Do governo à concertação política: governança e gestão social do desenvolvimento local*

Gestão social é um termo que vem sendo muito utilizado em dinâmicas de gestão das políticas públicas, particularmente das políticas sociais. Ela implica em processos de gestão (planejamento, administração, direção e controle) que envolvem órgãos de governo e de Estado conjuntamente com organizações da sociedade, tendo estas, um papel especial no controle social das políticas. Para Kliksberg (2003) gestão social implica uma capacidade de otimizar os rendimentos dos esforços do Estado e dos atores sociais, no confronto com déficits sociais, pelo melhoramento do funcionamento e dos resultados do investimento em capital humano e social. Ela “não é uma operação organizacional tubiforme, mas de uma ordem diferente, mais fluida e de composição inter-organizacional”. Para o autor, uma gestão social eficiente exige que ao longo do caminho se observem as mudanças que ocorrem nos dados chave em função de pressão de variáveis externas e alterações na comunidade (KLIKSBERG, 2003, p. 56). Pensar a gestão do desenvolvimento local na perspectiva de gerar autonomias ou desenvolvimento como liberdade, exige uma reflexão sobre a eficiência de sua gestão social. Esta é cada vez mais apresentada como chave para o desenvolvimento de populações locais, especialmente em contextos de ‘déficits sociais’, onde se inserem, por exemplo, os territórios predominantemente rurais.

Nos programas que se propõem a promover desenvolvimento local em territórios rurais são apontados como pressupostos a geração de trabalho e renda nos espaços rurais, a organização local para definição e efetivação de estratégias e ações, bem como o controle das políticas públicas com base na participação social (BRASIL, 2005a; 2005b; 2005c). Neste sentido, a gestão social pode ser encarada como a concertação organizacional de diferentes instituições públicas, da sociedade civil e do mercado na busca dos consensos possíveis visando seu desenvolvimento comum. Vista por esta ótica, a gestão social pode ser entendida como sinônimo de governança (*governance*). Para Gilpin (2002) a governança é resultado de redes de organizações públicas e privadas a um nível regional, nacional ou internacional, que contêm em si uma função

social. O governo passa a ser, neste caso, mais um interveniente num processo de concertação (negociação) política. Segundo Bobbio (2005), pela ótica do governo, 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.

Governança e gestão social trazem como elementos comuns a idéia de concertação de interesses, busca de consensos possíveis, ampliação da participação para formulação e implementação das políticas públicas. A partir destes elementos comuns se está tratando estas duas noções como sinônimas, mesmo que cada uma delas ganhe diferentes ênfases conforme o autor. Importa marcar que se na noção mais específica de governo ocorrem conflitos e negociações de interesses através dos partidos políticos, nesta noção mais ampliada de governança ou gestão social se ampliam os atores envolvidos nas negociações das políticas públicas. As novas configurações institucionais (NCI) estudadas neste trabalho são espaços de governança, que ampliam a participação política para além dos governos e dos partidos com ele envolvidos. Aceitando-se o ponto de vista de Offe (1989) de que o conflito é o que politiza a vida pública, porque a negociação política apenas se torna exigência em situações de conflito, pode-se afirmar que as NCI têm impacto na ampliação do político. Compreende-se que mesmo que uma NCI tenha como principal papel a legitimação de políticas previamente formuladas em esferas de governo (uma governança legitimadora), ela abre um novo espaço de negociação, ampliando os interesses que se põem em jogo. Os espaços de governança ou gestão social expressam um potencial de ampliação da esfera do político que se limitava apenas ao governo e aos partidos políticos, na medida em que 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 sócio-econômicas mais vulneráveis. Verificar o quanto se amplia a participação e representação nas NCI implica em observar quem está sendo integrado, quem está

ficando fora da definição de estratégias, quem está se beneficiando e quem menos acessa os recursos e as possibilidades que se abrem.

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, as dinâmicas de governança ou gestão social não têm um sentido positivo ou negativo previamente definido. Assim como outra noção muito estudada recentemente, o capital social¹⁰, 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”, 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. Se o fato de trabalhar projeções e ações em nível local permite uma maior proximidade dos problemas, necessidades e interesses, isto não quer dizer que necessariamente todos os problemas, as necessidades e os interesses serão analisados e atendidos, seja porque não há recursos para atender a todos, seja porque na distribuição dos recursos e do poder local as assimetrias estão presentes, tanto quanto em outras escalas (ROVER; HENRIQUES, 2006). A questão que se coloca, portanto, se refere a explicar os fatores

10 Não se pretende, nem a reflexão proposta nesta tese permite aprofundar uma reflexão sobre a noção de capital social, que tem ganhado muita importância nos últimos anos. Apenas para demonstrar sua proximidade com a reflexão aqui proposta, pondera-se que quando se fala em capital social, apesar das diferenças de perspectivas existentes, há um consenso de que ele se refere às relações baseadas em reciprocidades e expectativas de cumprimento mútuo de acordos (confiança em alguma norma forjada coletivamente). Da mesma forma que para outros tipos de capitais, nele estão em jogo as possibilidades de uso para obtenção e utilização de recursos. Dinâmicas que envolvem confiança e cooperação são chaves para se falar de capital social. A questão que se coloca 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 et alii (1996), ou a diferentes capacidades de diferentes grupos e organizações sociais para ativar mecanismos de satisfação de suas necessidades e interesses (Bourdieu, 1980)?

ou condições que fazem com que a “governança local” assuma um sentido ou outro. Ou seja, além de identificar como uma determinada NCI opera em termos dos seus resultados, torna-se necessário explicar por que tais resultados se produziram.

Referindo-se ao que denomina de gestão social eficiente Kliksberg (2003) indica que ela tem como exigência: o desenvolvimento de um estilo de gestão adaptativo, que implica uma transformação de fundo na separação entre planejamento e ação, aproximando os dois momentos; a análise sistemática do ambiente da gestão, para focar adequadamente riscos e oportunidades; a substituição do enfoque setorial pela abordagem integral, demarcando que cada uma das problemáticas sociais tem raízes múltiplas e profundamente inter-relacionadas; o desenvolvimento da capacidade de gestão inter-organizacional como uma das maiores oportunidades para aumentar a eficiência e o impacto dos programas sociais; a potenciação da descentralização como via régia para melhorar a gestão das políticas sociais; a geração de modelos participativos, onde a combinação da descentralização com a participação aparece como um programa de ação em si mesmo para a gestão social; o desenho de metaredes, articulando contribuições de diferentes atores e criando redes e meta-redes que os integrem; e o controle social visando garantir a transparência e o controle sobre o progresso dos programas sociais. Apesar de se estar de acordo com este autor, considera-se necessário ponderar a perspectiva excessivamente idealista e normativa de sua noção de gestão social. Considerando-se o leque das questões que ele aponta como exigências para uma gestão social eficiente, acredita-se que não haverá situação social que satisfaça tantos pré-requisitos. Por outro lado, a noção de gestão social aparece muitas vezes como a proposta que fundamenta a implantação dos FDR. Neste sentido, a tese busca verificar em que medida a instituição dos FDR tem possibilitado efetivar os pré-requisitos sugeridos como elementos de uma gestão social eficiente. Assim, se pondera a seguir algumas das exigências propostas por Kliksberg, relacionando-as com o contexto dos fóruns estudados.

A perspectiva adaptativa se relaciona diretamente com a necessidade de análise sistemática do ambiente da gestão, identificando novos riscos e oportunidades, assim adaptando o processo às mudanças da realidade. O diagnóstico do ambiente da gestão, para poder atender os déficits sociais, deve identificar onde estão e como se estruturam tais déficits, para assim poder superá-los. Se por um lado é central não aprisionar-se à redação de um plano estratégico, por outro as ações que forem se forjando num

processo de gestão social devem ser resultado de adaptações à realidade para bem realizar o que foi previsto num plano estratégico. Não haverá efetiva gestão social se um plano de desenvolvimento local for construído por um número restrito de atores sociais ou políticos, ou se a coordenação das ações adaptativas à realidade para a execução do planejado se restringir a um grupo de técnicos, ou ainda, se definir-se um conjunto de ações avulsas desconectadas de uma estratégia de desenvolvimento local. É neste sentido que a análise sistemática do ambiente da gestão é importante, para construir com os atores sociais uma leitura consensuada da realidade e arranjos de estratégias, propostas e ações que produzam respostas integradas a este diagnóstico. Para assumir uma perspectiva adaptativa pondera-se a importância de uma constante revisão participativa dos planos de desenvolvimento, a definição de linhas de ação adaptadas à realidade local, oportunizando o debate sobre as diferentes necessidades e interesses dos grupos sociais atingidos. Tudo isto, contudo, deve estar inserido numa reflexão coletiva sobre quais estratégias orientarão o processo de desenvolvimento local em construção. Sabe-se, porém, que são variados os interesses dos atores sociais e que a construção de consensos públicos entre tais atores estará sempre marcada pela satisfação, mesmo que parcial, dos interesses particulares.

Na direção da substituição do enfoque setorial pela abordagem integral, utilizando-se a referência apresentada por Kliksberg (2003), torna-se importante perceber se as políticas e se a construção de programas e projetos tem apenas o viés de um setor, como agricultura, saúde, educação ou renda, ou se integra vários setores para potencializar seus resultados. Considerando que cada uma das problemáticas sociais tem raízes múltiplas e profundamente inter-relacionadas, a construção de soluções passa por identificar esta inter-relação e inter-relacionar as alternativas. Identificar a inter-relação das problemáticas e de suas soluções implica na construção de capacidades para fazê-lo. Implica em capacidade para inter-relacionar desde os diagnósticos do ambiente planejado, até as ações para solução dos problemas identificados. Para tanto é necessário construir um ambiente organizacional e institucional favorável ao planejamento integrado de estratégias a ações, bem como à eficiência dos investimentos realizados, sejam eles sociais, econômicos ou ambientais. Nisto pode-se citar o exemplo do aterro sanitário de Chapecó/SC, uma inovação ambiental importante, mas que não tem nos(as) cidadãos(ãs) a contribuição prevista para reduzir a carga de lixo a ser depositado no aterro. Assim, a obra que tem impactos sociais, ambientais e econômicos,

e tinha previsão original de vida útil em 25 anos, tem hoje a previsão de durar em seu total 12 anos. Há um gasto público que terá que ser refeito em pouco tempo face ao baixo índice de reciclagem dos rejeitos sólidos da população chapecoense. Há, também, um desperdício de um potencial econômico que poderia estar beneficiando justamente parte da população mais vulnerável economicamente, que é quem hoje vive dos materiais sólidos reciclados. Este é apenas um exemplo de como maior integração inter-setorial e inter-organizacional poderia produzir resultados mais consistentes para políticas de desenvolvimento. No entanto, nenhuma ação concreta para ir no sentido desta integração foi até o momento construída. A definição de projetos por uma ótica de gestão social deve ser feita no contexto de uma ‘estratégia de desenvolvimento local’ que integre ganhos econômicos e sociais com sustentabilidade ambiental. Seus resultados serão mais potenciais quanto mais um dado projeto conseguir mobilizar um conjunto maior de atores e setores sociais, que assim operacionalizem as mudanças propostas. O aterro sanitário de Chapecó é exemplar neste sentido porque apenas um conjunto de ações difusas e capilares junto ao máximo de atores sociais viabilizaria os objetivos previstos em seu projeto original.

Para além da integração inter-setorial, põe-se em questão a capacidade de gestão inter-organizacional. Na perspectiva de uma gestão social eficiente é necessário que o conjunto dos grupos sociais locais esteja representado em uma instituição mediadora dos interesses, conflitos e cooperações locais (no caso estudado, os FDR). A gestão inter-organizacional pode dar aos atores locais mais necessitados e desorganizados possibilidades reais de se beneficiar do processo e dos recursos previstos para serem geridos por cada FDR. Para tanto, suas necessidades e interesses devem estar representadas na referida institucionalidade, a qual deverá construir estratégias e projetos de desenvolvimento local com a efetiva participação destes atores. O que se verifica, no entanto, é que a gestão inter-organizacional através dos FDR, na maioria das vezes reproduz a exclusão dos grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis. Isto é melhor demonstrado nos capítulos 5 e 6.

O deslocamento da gestão pública centralizada no Estado para instituições descentralizadas que integram diferentes atores da sociedade e do Estado é um dos principais fatores que caracteriza o que se está denominando de gestão social ou governança local. Como nenhum ator social tem à partida condições de realizar a gestão inter-organizacional, face possuir necessidades e interesses específicos, é necessário

trabalhar a constituição de uma nova configuração institucional – um Fórum, que necessitará de metodologias adequadas de participação e mediação para realizar tal tarefa. À medida que alguma organização assume um vínculo mais com algum grupo social ou outro, menos ela é vista pelo conjunto dos atores como capaz de mediar seus interesses e conflitos. Face à sua composição, as NCI podem expressar um potencial mediador de interesses, saberes e recursos, ou podem, de antemão, expressar uma potencial seletividade de projetos e beneficiários, favorecendo interesses particularistas. Toda instituição política estabelece algum grau de seletividade, diferenciando os atores em termos da sua capacidade e/ou oportunidade de assumirem relevância política. Assim, o que se coloca em questão não é a seletividade em si, mas os critérios em que ela ocorre, já que são estes que definem os atores politicamente relevantes. As propostas participativas trazem como expectativa ampliar o leque de atores politicamente relevantes, possibilitando a incorporação de mais setores da sociedade civil nos novos espaços institucionais. Em que medida isto está se produzindo no caso dos FDR é objeto desta tese.

A gestão social local é ou deve ser um processo de potenciação da descentralização. Kliksberg (2003, p. 59) afirma que descentralizar não pode se efetuar reproduzindo o mesmo tipo de modelos burocráticos usados em nível central. Os que estão na direção das instâncias descentralizadas não podem estar preocupados com o cumprimento de metas definidas em instâncias centrais. Isto seria apenas uma desconcentração, na medida em que a descentralização pressupõe descentralizar também o poder de decisão sobre prioridades, metas e uso de recursos. A rigidez de exigências e metas definidas em instâncias superiores pode provocar uma centralização das organizações gestoras locais para melhor se concentrarem no cumprimento de tais metas. Os possíveis desvirtuamentos locais de processos de gestão social não podem ser resolvidos com mais burocratização e estabelecimento de metas rígidas a partir dos níveis centrais. A geração de modelos participativos de planejamento, coordenação, direção e controle, combinados com a descentralização, põe-se como fundamental. Para produzir melhores resultados em contextos como os aqui descritos considera-se necessário metodologias adequadas de planejamento participativo, de coordenação colegiada, de direção descentralizada e de controle social (ROVER, 2005). Uma gestão social eficiente exige a aplicação de modelos participativos a partir de Fóruns Locais, integrando a diversidade de atores que se coloquem como mediadores das necessidades

e interesses dos grupos sociais do território. As metas devem ser estabelecidas levando em conta as necessidades mais prementes dos grupos mais necessitados, articuladas com uma estratégia de desenvolvimento local construída pelo conjunto dos atores integrados ao Fórum de Desenvolvimento. De maneira menos sistemática, na seqüência desta tese se estará verificando quanto destes elementos propostos por Kliksberg para uma gestão social eficiente estão incorporados no funcionamento dos FDR da região Oeste de Santa Catarina.

A noção de gestão social aqui discutida e defendida por Kliksberg (2003) pressupõe a criação de mecanismos que priorizem os grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis, afinal é a estes grupos que se refere sua preocupação em que a gestão responda aos déficits sociais. Apesar de a noção de governança ter-se originalmente focado na eficiência e eficácia das políticas públicas, compreende-se que acrescentando a ela a preocupação com déficits sociais as duas noções podem ser tratadas como sinônimos. Segundo Hass (2006, p. 03), “O instrumento de governança envolve a articulação de forma participativa, entre uma pluralidade de atores, constituindo-se num espaço de negociação e interlocução entre a sociedade civil e o governo, conformando-se um lócus de disputa de interesses”. De maneira geral as conceituações de governança referem-se a espaços de interlocução política e negociação de interesses.

Nos cenários de déficit social como são os territórios predominantemente rurais é onde este tipo de gestão, ampliando a interlocução política e negociação de interesses parece mais importante. Porém, em muitos processos que se denominam de gestão social ou governança local, se abre um conjunto de procedimentos de participação, sem priorizar os grupos mais vulneráveis sócio-economicamente.

Para participar da interlocução e da negociação políticas os atores sociais têm que se constituir como sujeitos, para poder negociar suas necessidades e interesses. Não se constituirá uma gestão social eficiente nos termos propostos por KLIKSBURG sem que os diferentes grupos e atores sociais se capacitem para negociar seus interesses em situações de conflito e, mais que isto, sem existirem fóruns e procedimentos claros que permitam a deliberação pública frente à diversidade de interesses colocada em disputa. Só possui capacidade de negociação quem se constitui como sujeito político, o que implica como mínimo: ter uma pauta de interesses prioritários (estratégias de ação) e ter lastro organizativo (representatividade).

Touraine (1986, p. 12) pondera a dificuldade de organizar instituições representativas sem a existência de atores sociais representáveis. Para ele, “A democracia supõe a organização prévia de demandas sociais e a autonomia de ação de associações, sindicatos e outros grupos de interesses”. O autor faz estas ponderações a partir de sua avaliação das democracias européia e norte-americana, afirmando que se deram pela necessidade de institucionalizar os conflitos de classe da sociedade industrial, entre empresários e trabalhadores. Numa reflexão sobre a América latina, o autor pergunta como o Estado pode fomentar o desenvolvimento econômico, sem opor uma lógica burocrática ou clientelística às iniciativas dos atores sociais. Sua resposta é que a “[...] democracia necessita demonstrar sua capacidade de representar mais interesses sociais do que o fazia antes” [...], através da “[...] autonomização crescente dos atores sociais” e uma “maior capacidade de iniciativa por parte deles”. “A força de um sistema democrático está em vincular a pluralidade e especificidade dos interesses sociais com a unidade e integração do Estado” (TOURAINÉ, 1986, p. 13-5). Estas ponderações de Touraine para a América latina têm a marca de sua visão de ator e sujeito social, bem como forte relação com a percepção de Ernest Laclau de que a liberdade é cada vez menos um direito e mais uma obrigação, sendo as pessoas e grupos sociais são cada vez mais forçados a ser sujeitos para poder defender seus direitos e interesses.

Questiona-se em Touraine se há sempre a necessidade de “organização prévia de demandas”, visto que os fóruns de participação institucionalizada estudados auxiliam na preparação dos atores sociais para a organização de demandas. Por outro lado, se está em acordo quanto à necessidade de ampliação da capacidade de ação dos atores sociais, ampliando sua autonomia. Muitos grupos e segmentos sociais têm limitada sua autonomia, aqui entendida nos termos já discutidos nesta tese. Mas nos cenários regionais, nacional e latino-americano há atores sociais com capacidades e autonomia diversas. Para este caso Reis (2004, p. 86) propõe uma pergunta central: “Como conciliar de forma adequada o interesse público com a autonomia de agentes múltiplos na busca de seus objetivos de qualquer natureza”? Para o conjunto da reflexão aqui proposta acrescenta-se: considerando que muitos grupos e segmentos sociais possuem limitada autonomia para interferência nos espaços públicos, como conciliar a preocupação de Reis com a superação da condição restrita de vários grupos sociais como ‘público alvo’ de políticas? Para este autor, além de responder à capacidade de

pressão dos diferentes grupos identitários e de interesse, cabe ao Estado também um papel ‘paternalista’. Afinal, para os que estão submetidos a privações materiais e intelectuais é de se supor a restrição de autonomia na participação em fóruns deliberativos (REIS, 2004, p. 80-87). Considerando-se que constituir atores sociais autônomos é central para o avanço da democracia, até que ponto o paternalismo¹¹ do Estado, tratando grupos sociais como mero ‘público alvo’ de políticas, abre horizontes para construção de sua autonomia?

Boschi (1999, s/p.), estudando experiências de orçamento participativo, que ele inclui na noção de governança, conclui que

[...] o fator mais importante no sucesso de uma determinada experiência e que de certa forma assegura sua continuidade e institucionalização é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos.

Reis (2004) cita Dworkin (1977) e Sejersted (1993) para quem “podemos ter melhores condições para a deliberação democrática efetiva [...] se darmos representação apropriada aos interesses e identidades afetados pelas decisões”. Sejersted afirma que esta visão colide: a) com a liberal que afirma que quem tem interesse deve ser desqualificado para tomada de decisão sobre o assunto; e com o debate baseado na força dos argumentos “[...] pois supor a necessidade de presença efetiva de representantes dos diferentes interesses no processo de deliberação será admitir que este processo estará inevitavelmente marcado pela interação estratégica [...]”. Melhorar os resultados dos processos de deliberação implicaria por este ponto de vista em “[...] restringir o papel da ‘competência’ e ampliar o espaço da interação estratégica aberta entre os interesses” (REIS, 2004, p. 75). Assim, para Reis (2004, p. 77) é chave que o jogo estratégico de interesses assuma caráter institucional, como forma de suplantar o conflito aberto ou sua perene ameaça, criando condições favoráveis a processos de deliberação coletiva em âmbitos variados.

Garantir a representação dos diferentes grupos afetados pelas decisões nos processos de gestão pública, não apenas cria condições favoráveis a processos de deliberação coletiva, gerando continuidade e institucionalização destes processos. A

¹¹ Para Nobre (2004, p. 29) os novos movimentos de contestação europeus tem um papel fundamental na crítica ao modelo do Welfare State, justamente porque passam a criticar a burocracia estatal e conseguem abrir alguns espaços de participação e deliberação visando “[...] promover a autonomia pública e privada contra a heteronomia produzida pelo paternalismo”.

ampliação da participação política tem um efeito que vai além de ampliar a governabilidade de um dado governo. Para Hass (2006) ela contribui na formação de capital social e político, ampliando as capacidades dos atores para negociar seus interesses em situações de conflito provocadas por estes interesses. Ou seja, como já demonstrado por outros trabalhos (GANDIN, 1994; ROVER, 2000) a participação pode ter também um importante efeito de formação das pessoas e grupos sociais para qualificar sua atuação no próprio jogo político. Mesmo assim, não se pode perder de vista que o papel educativo da participação política deve ser encarado como um complemento de processo, pois a ampliação da participação sem adequada uma representação de interesses, bem como sem normas e procedimentos públicos previamente estabelecidos tende mais a resultar em uma ‘ilusão da participação’. Voltando ao estudo de Boschi (1999, s/p.), reitera-se que o sucesso de experiências de governança estudados se deveu à “eficiência de um processo progressivo de filtragem dos interesses e uma estrutura de representação”. Em outras palavras, uma adequada institucionalização do fórum de governança, bem como um processo horizontal nas relações de negociação de interesses e priorização são chaves para continuidade de instituições de gestão social nos moldes do FDR.

Nesta reflexão, ainda merece destaque o que nos estudos europeus vem sendo denominado de governança em múltiplos níveis, principalmente porque esta noção reflete a preocupação com a gestão em cenários de multiterritorialidades. Bobbio (2005, p. 01) afirma que “A expressão *multi-level governance* (MLG) se tornou conhecida nos anos noventa para descrever o funcionamento da União Européia”. O autor cita Marks et alii (1996) para dizer que o ponto de partida da abordagem da governança em múltiplos níveis é a existência de competências sobrepostas e de interação dos atores políticos interpenetrando vários níveis de governo. Falando da União Européia, afirma que apesar do poder dos governos dos Estados membros eles são apenas um ator na multiplicidade existente. A MLG refere-se à existência de redes políticas que se estendem por vários níveis de governo, sendo a estrutura de controle político variável e envolve diversos setores de intervenção (BOBBIO, 2005).

Juntamente com a reflexão da gestão social e da governança em geral, a MLG será uma noção útil para este estudo, face à multiplicidade de territórios em gestão, com muitos atores sociais participando de vários deles ao mesmo tempo. Nos três fóruns estudados, os quais possuem uma abordagem territorial em sua atuação, diferentes

níveis de governo e organizações com diferentes abrangências de atuação interagem em cada um. Cada FDR possui um território-rede específico, para o qual visa gerir o desenvolvimento. Cada organização, instituição ou empresa que se envolve em cada FDR possui uma área de abrangência e atuação, a qual representa seu território de atuação e sua rede de articulação. O tramado de nós, representados pelas organizações, instituições e empresas, e de linhas, representadas pelas relações estabelecidas entre as diferentes organizações, instituições e empresas, constitui os territórios-rede. Também os territórios de abrangência de cada FDR podem ser compreendidos como ‘territórios rede’. Em cada um deles 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. Adiante se discutirá as mesmas a partir do estudo empírico realizado, denominando-as de ‘redes de poder’ e muitas vezes identificando-as com processos de seletividade e legitimação que priorizam os atores mais integrados àqueles que hegemonomizam cada FDR.

4.5 As seletividades na governança do desenvolvimento local

A participação nos espaços institucionais possui a contraditoriedade que marca diferentes relações sociais, na qual os grupos argumentam por uma política pública, mas efetivamente se relacionam com o Estado e as NCI defendendo a especificidade de seus interesses. É esta contraditoriedade ou ambigüidade que exige espaços públicos ao mesmo tempo autônomos e integrados à participação social, visto a necessidade de organizações sociais que defendam seus interesses específicos e ao mesmo tempo negociem políticas efetivamente públicas, articulando seus interesses específicos com outros mais gerais da sociedade que lhes é abrangente. Nesta lógica, com graduações de autonomia, forjam-se políticas públicas que em diferentes níveis incorporam seletivamente diferentes interesses e necessidades sociais. Eisenstadt (2000) pondera que a história das estruturas políticas modernas é marcada pela incorporação de símbolos de protesto e exigências de movimentos (como os partidos de esquerda), reestruturando continuamente os limites da sociedade civil e da esfera pública em relação ao Estado. Ele parte da compreensão de que o conflito tem papel central na ampliação do político, como já defendido por Offe (1989) para quem a negociação

política apenas se torna exigência em situações de conflito. Offe (1984) aprofunda esta reflexão dizendo que há dois tipos de estratégias para redução preventiva de conflitos: reduzir a probabilidade de sua emergência ou o impacto de suas manifestações. Avança dizendo que neste contexto há esforços para ‘despolitização de potenciais conflitos’ os quais caracterizam as estratégias políticas liberais e conservadoras, e outros de ‘redução preventiva da intensidade dos conflitos a posteriori’, característica das posições social-democratas. No primeiro caso, há um esforço de sequer trazer os temas de conflito para a esfera da negociação, despolitizando-os; no segundo, o esforço é para resolvê-los no processo de gestão administrativa, organizando uma estratégia de reforma¹².

A incorporação de símbolos e exigências da diversidade dos movimentos e organizações sociais, através de processos de negociação, leva a uma intersecção entre instituições do Estado e organizações sociais na construção das políticas públicas. Como cada vez mais está colocada para o Estado a exigência de legitimar socialmente suas políticas, a incorporação de símbolos e exigências dos movimentos e organizações sociais é em grande medida feita através de novas institucionalidades participativas por ele criadas. Nestas institucionalidades participativas, a exemplo dos FDR estudados, há uma diversidade de atores sociais participando, os quais têm sua pauta específica de interesses e demandas. Há propostas apresentadas, discutidas, analisadas e, aprovadas ou não, que possuem conotação mais pública ou mais privada. Esta diversidade de propostas e de conotação, mais pública ou privada, é resultado da diversidade de interesses que se integram à instituição participativa. Os resultados da ação dela, por sua vez, será mais público ou privatizado conforme a capacidade que cada FDR possuir em processar os temas de conflito através de dinâmicas de negociação. Fitoussi e Rosanvallon (1997) referem-se a um novo projeto reformista, que deva ser necessariamente um projeto mais político, visando dar uma coerência de conjunto aos projetos particulares. Considerando-se que a construção do bem comum é o que se coloca nos discursos gerais dos atores que participam de instituições participativas como os FDR, como construir disposições institucionais apropriadas para negociar a construção do bem comum, sem escamotear as diferenças de interesses e estratégias para o desenvolvimento defendidas pelos variados atores? Em outras palavras, que mecanismos efetivos de governança são adotados pelos FDR para construção dos

¹² Estes tipos sugeridos pelo autor dizem respeito a estratégias do Estado capitalista em sociedades industriais desenvolvidas, mas parecem úteis para refletir sobre as situações aqui estudadas.

interesses públicos considerando as lutas políticas que se processam a partir dos interesses privados. Ao analisar a dicotomia ‘público – privado’ Bobbio (2003) afirma que a privatização do público e publicização do privado são processos que ocorrem concomitantemente, não são incompatíveis e interferem um no outro.

Compreende-se que na construção de políticas por um FDR estão em jogo “equilíbrios flutuantes e elásticos de poder”, os quais se organizam através de ‘redes de poder’ que elaboram hegemonias¹³ em torno de estratégias, programas e projetos defendidos pelas diferentes redes. Isto quer dizer que se estruturam 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 “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 fórum. 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 o autor, “para estruturar os problemas 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.

As reflexões de OFFE foram feitas no contexto da reflexão sobre o Estado capitalista em sociedades industriais. Apesar disto, se considera possível transpô-las para os casos em estudo, com as devidas adaptações e acréscimos que respondem melhor aos tipos de caso estudados. Os FDR são novas configurações institucionais de formulação de políticas para o desenvolvimento de territórios específicos; se constituem como espaços políticos de mediação de interesses; respondem pela constituição de agenda(s) que precisa(m) ser administráveis; promovem seletividades e compõem um cenário de negociação no qual atores sociais constituem hegemonias para dar conta de seus interesses. Eles podem ser vistos como espaços de negociação e disputa entre diferentes atores e/ou articulações de atores (redes) que defendem diferentes visões, projetos e/ou propostas de desenvolvimento. Tais atores se empenham na tentativa de hegemonizar cada FDR, utilizando para isto seus diferentes recursos – econômicos, políticos, relacionais, culturais, etc. A capacidade de êxito na busca de hegemonia

13 No sentido dado por Gramsci a esta noção.

depende da configuração das relações dos atores que intervêm nos FDR e seus diferenciais de poder nestas relações.

Considerando a multiplicidade de grupos e interesses dispersos na sociedade, as diferentes configurações institucionais constituem “sistemas de filtros” para responder de forma mais ou menos universal às demandas que se lhes expressam. A este sistema de filtros Offe (1984) denomina de seletividades, como sendo uma “restrição não-aleatória (isto é, sistemática) de um espaço de possibilidades” (OFFE, 1984, p. 151). Para ele, o sistema político (o Estado) possui quatro tipos de mecanismos de seleção institucionalmente arraigados: estrutural, ideológico, processual e repressivo.

A seletividade estrutural cria filtros na estrutura de cada sistema institucional político, proporcionando “um espaço de atuação mais ou menos estreito para a ‘política’ possível” (OFFE, 1984, p.152). O autor remete este nível para a ordem constitucional e outras normas estruturais que regem o sistema político. Deslocando a reflexão para os FDR em estudo pode-se dizer que os decretos que os criaram, seus estatutos e regimentos internos, dentre outros, representam esta seletividade estrutural. Através destas normativas, por exemplo, estes fóruns garantem para alguns atores sociais uma posição nas relações de poder interno, enquanto excluem previamente outros. A definição prévia de quem pode ou não fazer parte de fóruns deliberativos é uma forma de seletividade estrutural, na medida em que alguns atores sociais de antemão terão garantido seu espaço de participação, enquanto outros já estarão previamente excluídos. Esta forma de seletividade expressa, especialmente, a ‘posição’ que os diferentes atores sociais terão nas relações de poder que se estabelecerão em cada fórum. Assim, verificar a composição de cada FDR, identificando quais atores sociais participam ou não é uma forma de demonstrar como se promove este tipo de seletividade. Além disto, a condição mais amplamente deliberativa ou apenas consultiva estabelecida para cada nova configuração institucional, expressa o caráter mais autônomo dado previamente a cada FDR para que exerça um poder de definição sobre as políticas públicas.

No nível ideológico o autor afirma que se promove “[...] a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais”. Para ele, a estrutura institucional que limita “[...] o espaço de possibilidade de acontecimentos políticos” é restringida por um sistema de normas ideológicas e culturais (OFFE, 1984, p. 152). A partir da seletividade estrutural previamente estabelecida, há atores integrados ou não a algum ou a nenhum fórum. Conforme a presença ou ausência de diferentes atores na instituição

participativa, seus conceitos, idéias e temas relevantes estarão mais ou menos presentes, ou mais ou menos resolvidos conforme o interesse de um ou outro ator social. Por exemplo, questões que para agricultores familiares são muito importantes, para agricultores patronais podem ser irrelevantes; outras que podem ser relevantes para ambos os citados, podem não ter importância alguma para os indígenas; outras ainda, que possam ser do interesse destes três, como por exemplo questões fundiárias, cada um deles poderá ter interesses e propostas bem divergentes para seu encaminhamento. Como uma instituição participativa poderá buscar uma solução publicamente consensuada, se não garante assento a algum destes grupos pelo menos quando se debatem questões ligadas a seus interesses diretos? Ou ainda, como valorizará o ponto de vista de um segmento social, por exemplo, os indígenas, se não valoriza culturalmente seu estilo de vida ou seu direito à propriedade¹⁴?

A seletividade processual é a que melhor faz referência a filtros que foram percebidos nos casos estudados. Para Offe (1984), ela se refere a “[...] procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política [...]”, os quais conferem a certos conteúdos probabilidades maiores de realização, tratamento preferencial a certos interesses, com prioridade no tempo, oportunidades favoráveis de coalizão ou possibilidades de aplicação de meios de poder específicos (OFFE, 1984, p. 153). Ele cita Bachrach e Baratz (1970) para apontar como principal mecanismo desta seletividade o processo da ‘não-decisão’. Neste processo, reivindicações para mudança na alocação de benefícios e privilégios podem ser sufocadas antes de expressas publicamente, mantidas latentes, eliminadas antes que acedam à ‘arena decisória relevante’, ou mutiladas/destruídas no estágio de implementação da decisão no processo político. O autor ainda afirma: “cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses” (OFFE, 1984, p. 153). O favorecimento ou exclusão de temas, grupos ou interesses pode se dar, em termos processuais, pelo mecanismo da não-decisão ou através da decisão para acomodação de interesses. Há situações nas quais, para minimizar os conflitos, alguns temas, grupos e interesses são parcialmente atendidos, mesmo que claramente desprivilegiados quando comparados a outros. Nos fóruns estudados, em situações de

14 Estes exemplos são aqui colocados porque nos capítulos 5 e 6 são apresentadas evidências de ocorrências haver diretamente com eles.

seleção de projetos, este tipo de decisão, para acomodação de interesses é bastante perceptível.

Por fim, Offe (1984) ainda fala da repressão como o último nível de limitação do espaço de ocorrência política possível. Este é o tipo que menos importa para este estudo, já que se refere à ameaça de atos repressivos do aparelho estatal através da polícia, do exército ou da justiça, o que não se evidencia nas NCI estudadas.

Os filtros de seletividade estão presentes nas estruturas e processos de governança do desenvolvimento nos territórios locais. Em graus diferentes que a reflexão de Offe (1984) para análise dos Estados nacionais de países industrializados, as seletividades abordadas se expressam nos fóruns de desenvolvimento regional. Tais seletividades são resultados da construção da hegemonia, a qual forja um sistema organizativo que dá um sentido político para cada FDR. O sistema organizativo, o sentido político que ele expressa e suas seletividades “[...] somente podem ser percebidos no contexto da práxis política” (OFFE, 1984, p. 161). Sua identificação é possível no estudo das relações que envolvem conflitos e cooperações, que articulam redes de poder e fazem cada FDR priorizar diferentes estratégias, programas, projetos e públicos beneficiários.

Assim como Offe demonstra para o aparelho estatal, pode-se perguntar se as novas configurações institucionais (NCI) para governança local “[assumem] funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe e [invocam] o álibi do universal para o exercício de seu poder particular” (OFFE, 1984, p. 163). Em torno desta reflexão, Offe (1984) sugere que o Estado nacional capitalista perde condições de legitimar suas funções evidentes (uma crise de legitimação), já que sob o argumento da universalidade promove um sistema de direcionamento – utilizando mecanismos de seletividade. Como se organizam as dinâmicas de legitimação nas NCI estudadas? Que grupos sociais e interesses estão ali representados? Como os conflitos de interesses são processados em cada uma delas?

4.6 *Governança civil versus governança cívica*

Como já visto, este trabalho tem como objeto-sujeito de estudo os Fóruns de Desenvolvimento Regional, entendidos como institucionalidades de governança local,

as quais dizem respeito a espaços de integração de atores sociais para interlocução política e negociação de interesses. Este sentido geral de governança, no entanto, não dá conta dos diversos vieses existentes de ‘integração de atores para interlocução política e negociação de interesses’. Neste sub-capítulo se pretende fazer uma rápida reflexão sobre o que se denominará de viés civil e cívico de governança. A diferença que se estabelece aqui entre governança civil e cívica é uma adaptação do entendimento de outros autores (REIS, 2004; NOBRE, 2004) sobre o que seja uma cidadania civil e outra, cívica. Para cada abordagem da cidadania se considera que corresponde uma autonomia civil e cívica, respectivamente. A cada abordagem de cidadania e de autonomia pode-se correlacionar um tipo de governança: civil e cívica.

Ao colocar a autonomia como um conceito central para tratar de democracia, Reis (2004), a partir de Habermas (1975) e Pizzorno (1966), diferencia autonomia privada (como auto-afirmação), de autonomia política ou pública (como auto-controle). A primeira é apresentada como ligada a uma cidadania civil, que se relaciona com o individualismo e o privatismo, a segunda como ligada a uma cidadania cívica, onde prevaleceriam as idéias de solidariedade e deveres do cidadão. A autonomia privada e sua correlata cidadania civil estariam vinculadas à perspectiva liberal, enquanto a autonomia política e a cidadania cívica estariam vinculadas à perspectiva republicana de democracia¹⁵ (REIS, 2004, p. 64-66). A autonomia privada pode ser entendida tanto para indivíduos quanto para grupos sociais que se tornam mais capazes de defender seus interesses nas relações sociais e utilizam esta capacidade em seu favor. A autonomia pública refere-se às instituições que para defender o interesse público precisam ser autônomas frente a interesses específicos de um grupo ou ator social.

A existência de autonomia privada é um fator importante para incrementar os processos democráticos. Na medida em que os atores privados são mais autônomos (mais auto-determinados ou auto-regulamentados) são mais sujeitos da construção de sua história e terão mais capacidade para negociar e lutar por seus interesses. Nos processos de luta e negociação política, dos quais os FDR são uma expressão, a autonomia privada é fundamental para que se intensifique a qualidade das deliberações públicas. Porém, a existência de autônias privadas sem a garantia de autonomia para os espaços públicos remete a uma luta desigual, a uma negociação sem condições

15 Reis (2004) pondera que foi Kelly (1979) quem apresentou originalmente esta distinção entre dimensões civil e cívica de cidadania.

mínimas de horizontalidade de poder entre os diferentes atores e interesses. Em função disto reside a importância de uma autonomia pública e, portanto, de uma governança cívica. Os FDR, como instituições públicas, precisam estar protegidos dos constrangimentos provocados pelos atores sociais com maior poder, capacidade e autonomia. Apenas uma adequada institucionalização dos fóruns de governança, através de normas e procedimentos que garantam sua autonomia frente aos atores sociais de maior poder, permitirá constituir uma perspectiva mais cívica de democracia.

Nobre (2004) também trabalha com uma diferenciação entre republicanismo e liberalismo, utilizando Habermas para discutir 03 modelos normativos de democracia: o republicanismo, o liberalismo e o procedimentalismo. O *republicanismo* é apontado como garantindo precedência à autonomia pública dos cidadãos, em detrimento das liberdades não políticas dos indivíduos privados. Nele, a cidadania se atualizaria na prática de autodeterminação coletiva. Seu fundamento estaria na valorização do espaço público como forma de legitimação do poder político, o que legitimaria o próprio processo de deliberação. No *Liberalismo* estaria em questão garantir a precedência dos direitos humanos em relação à vontade do povo. Os cidadãos, nesta abordagem, não se distinguem das pessoas privadas, fazendo valer seus interesses contra o Estado. Teriam uma concepção estratégica do processo político, na qual os atores individuais e coletivos concorreriam numa disputa por posições de poder, desconsiderando as estruturas específicas do processo político democrático. Já o *procedimentalismo*, se aproximaria do republicanismo dando lugar central ao processo político de formação de opinião e da vontade comum. Nesta perspectiva teria lugar relevante o Estado de direito. Por outro lado, se aproximaria do modelo liberal no respeito aos limites entre Estado e sociedade, mas com uma sociedade civil que se diferencia tanto do Estado quanto do mercado.

O respeito aos limites entre Estado e espaços públicos como os FDR, por um lado, e as organizações do mercado e da sociedade civil, por outro é central para proteger os dois primeiros dos constrangimentos provocados por atores com maior poder político, econômico e social. Neste sentido, verificar as continuidades e descontinuidades dos fóruns de governança com os atores sociais a eles ligados e com as instituições específicas de Estado e governo, permite observar quanto estas NCI são instrumento de uma governança cívica ou de redes restritas de poder, bem como quanto estão sujeitas a mecanismos de tutela e legitimação das políticas dos governantes que as

sustentam financeiramente. O que ocorre, muitas vezes, é uma continuidade relacional entre organizações da sociedade civil e do mercado com as instituições ‘públicas’, não havendo nestas uma adequada horizontalidade na representação de interesses, nem normas e procedimentos que lhes garantam autonomia em relação aos interesses privados. Isto afasta tais instituições de uma governança do tipo cívico.

A problemática das continuidades sociedade-Estado vem sendo trabalhada por um grupo de pesquisadores(as) da América Latina (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), que busca através da noção de ‘projeto político’ um caminho explicativo para elucidá-la. Tais pesquisadores(as) propõem a identificação dos projetos em disputa nas relações que perpassam a heterogeneidade e as continuidades da sociedade civil e da sociedade política, entendidas como distintas de uma terceira base organizacional do social – o mercado. A compreensão de que há projetos em disputa traz à tona a preocupação com os conflitos e com as redes de integração que configuram os processos de construção das deliberações públicas. No entanto, nas dinâmicas do poder local ou supra-local, muitas vezes cabe a pergunta se o que está em disputa são projetos políticos ou espaços de poder político ou, ainda, uma combinação de ambos. Conforme a situação analisada se pode perceber atores sociais disputando projetos e estratégias de desenvolvimento (projetos políticos), assim como há situações nas quais não é tão clara a disputa por projetos políticos, mas por espaços de poder. Nestas situações, muitas vezes é mais importante instituir uma marca ou um projeto que expresse identidade com seus proponentes, com sua rede de poder, do que disputar projetos políticos em torno de estratégias de desenvolvimento. As duas situações normalmente ocorrem concomitantemente, sejam as disputas por projetos políticos ou por espaços de poder político. Estas disputas se dão entre redes de poder que normalmente não delimitam as fronteiras entre o que é Estado ou espaços institucionais e o que é sociedade e seus grupos de interesse, pois assim melhor ‘defendem seus interesses alegando neutralidade e exercem privadamente seu poder invocando o álibi do universal’.

Para compreender o perfil da governança que se processa em cada NCI é central identificar minimamente os graus de autonomia que possuem os atores sociais, as NCI e o Estado nas relações de gestão político-administrativa postas em curso. Esta governança poderá se aproximar mais de um perfil civil ou cívico, nos termos propostos anteriormente. Ela será mais civil quanto mais os interesses setoriais e privados forem hegemônicos face ao sentido público da gestão, não garantindo universalidade de

normas, procedimentos e acesso. A governança será entendida como mais cívica quanto mais apontar na perspectiva de uma autonomia política ou pública. A ampliação da participação e representação dos diferentes atores e grupos sociais, sua incorporação com direitos sociais, políticos e civis, enfim, a ampliação da cidadania para além da garantia das liberdades negativas, conferiria ao processo de governança um perfil cívico.

Em função da preponderante disputa por espaços de poder e pela realização de interesses privados se considera que a distinção entre governança civil e cívica é central, especialmente quanto à capacidade dos FDR instituírem processos efetivamente públicos de gestão. Para compreender se a gestão realizada se aproxima mais de um perfil civil ou cívico se faz importante verificar a forma como a configuração das diferentes redes de poder impacta os FDR, 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, instituir procedimentos cívicos e os implementar na prática de gestão dos FDR, parece ser uma exigência para manter sua legitimidade como espaço institucional relevante perante a sociedade regional. Do contrário, as novas configurações institucionais para o desenvolvimento local estarão restritas a uma governança civil e a suas faces realistas, ou seja, o que aqui se denomina de governança oligárquica e governança tutelada ou legitimadora. Quando espaços públicos são hegemonzados por grupos restritos, que orientam os recursos e as prioridades para satisfação de seus interesses e para conquista e preservação de espaços de poder, compreende-se que se está diante de uma governança de perfil oligárquico. Noutra perspectiva, quando elas se organizam principalmente para orientar o uso de recursos públicos estaduais ou federais, cujas diretrizes vêm dadas destas esferas governamentais, compreende-se que se está diante de uma governança de perfil tutelado ou legitimador. Governança oligárquica ou tutelada/legitimadora são, ambas, formas de restringir o potencial democrático dos fóruns de governança local, por não permitir sua adequada institucionalização, bem como a construção de processos horizontais de negociação de interesses e priorização. Compreende-se que governança oligárquica e tutelada/legitimadora não são apenas distorções de uma governança civil, mas sua face realista. Caso sejam sustentados nos FDR os princípios que regem a noção de governança civil, não há como eles não desenvolverem perfis de governança oligárquica e tutelada/legitimadora. 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 em condições sócio-econômicas vulneráveis acessarem possibilidades para o exercício do poder. Isto leva a que grupos restritos (elites) se incumbam de tal responsabilidade, dando um perfil oligárquico a ela. Noutra perspectiva, em situações de fraca institucionalização democrática, as fontes das quais emanam recursos financeiros têm certamente maior capacidade diretiva e, assim, tutelarão o andamento dos processos e legitimarão suas políticas gerais através dos fóruns participativos. Em se preservando apenas um caráter civil para os fóruns de governança, não se criará condições para que eles exerçam um efetivo papel público, de autodeterminação e auto-regulamentação coletiva do desenvolvimento local, e que sua legitimidade se dê pela valorização do espaço público e não apenas pela satisfação de interesses privados.

Conforme já ponderado nesta reflexão teórica, nas variadas análises sobre as possibilidades do aprofundamento da democracia, da autonomia e dos fóruns de governança local, duas orientações são apontadas como chave, uma ligada à estrutura e outra aos processos de funcionamento das instituições. Estas orientações são: a) **uma 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 não privilegiem a priori segmento(s) e interesses sociais em detrimento de outro(s), bem como a 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 a que grupos em condições de vulnerabilidade sócio-econômica 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. Compreende-se que as duas orientações apresentadas acima aproximariam um FDR do exercício de uma governança cívica, enquanto um maior distanciamento delas os levaria a uma governança oligárquica ou tutelada/legitimadora.

As orientações apresentadas como chaves para o aprofundamento democrático, uma estrutural e outra processual, têm impacto sobre as formas de seletividade política anteriormente discutidas. As seletividades ideológica e repressiva atravessam estruturas e processos democráticos, não se referindo especificamente a alguma das duas orientações. As orientações de uma **institucionalização adequada** e de **processos horizontais de negociação** representariam, respectivamente, formas de prevenção e superação das seletividades estruturais e processuais. Com referência a estas duas orientações e formas de seletividade, que são as mais aprofundadas nesta tese, se pondera como se institucionalizaram os fóruns de governança local estudados, bem como qual a posição e a função de diferentes atores sociais em cada um deles.

A construção de NCI inclui em sua conformação uma diversidade de grupos de interesse, ao mesmo tempo em que exclui outros. Os grupos que compõem cada uma têm uma **posição** em sua estrutura. Mesmo tendo uma posição na estrutura institucional, compondo formalmente a assembleia ou conselho de um fórum deliberativo, um ator social pode ter **funções** secundárias ou periféricas. Isto lhe coloca também periféricamente na capacidade de intervir no processo de gestão coordenado por cada NCI. Assim, além e derivada da **posição** dos atores sociais na estrutura organizativa dos espaços institucionais, eles exercem diferentes **funções** que variam no tempo e conforme as relações de poder que se processam. Identificar a posição e função dos diferentes atores sociais nas relações de poder (ELIAS, 1970) é fator central para compreender as disputas de interesse, por espaços de poder e/ou por estratégias e projetos de desenvolvimento local. Compreende-se que isto pode ser feito observando quem são os integrantes de cada FDR, quais são as seletividades implementadas nos processos de governança local, quais as estratégias priorizadas por cada fórum e por cada ator hegemônico a ele ligado, além de quais são projetos prioritários selecionados no processo de gestão de cada NCI.

5 OS FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FDR) NO OESTE DE SANTA CATARINA COMO ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA

Este capítulo trabalha, principalmente, uma descrição dos 03 FDR estudados, já realizando algumas ponderações analíticas relacionadas aos principais temas até aqui trabalhados. Para tanto, se resgata a reflexão quanto à importância que ganha recentemente a noção de integração de atores, setores e políticas, e como nesta perspectiva são constituídos fóruns de governança do desenvolvimento local. Para situar o contexto em que estão os 03 fóruns estudados, se apresenta uma breve história da gestão política do desenvolvimento na região Oeste de SC e uma descrição recente dos processos de descentralização no Estado catarinense, o que serve de base para uma subsequente descrição e análise dos 03 FDR.

5.1 Novas configurações institucionais para governança do desenvolvimento regional – os FDR.

Conforme já demonstrado, a problemática do desenvolvimento local (DL)¹ em territórios rurais tem ganhado força em diversos países do mundo nas últimas duas décadas. Os territórios predominantemente rurais têm historicamente acesso restrito a serviços públicos e a infra-estrutura social e econômica. Os pequenos municípios, especialmente os situados em regiões predominantemente rurais são os que manifestam de forma mais evidente esta condição. As políticas públicas de caráter setorial ou aquelas concentradas em pólos urbano-industriais são os principais fatores históricos que geraram esta restrição de acesso de serviços públicos e infra-estrutura por parte dos territórios rurais. Tal problemática não se revelou apenas no Brasil. O fenômeno de favorecimento a processos de concentração populacional, em contraposição à densidade demográfica dispersa dos territórios rurais é global. Este fenômeno revela limites estruturais na segunda metade do século XX. Alguns exemplos disto são: o esvaziamento populacional de muitas regiões, o empobrecimento social e econômico, a

¹ Reforça-se o esclarecimento que se está trabalhando com o desenvolvimento local como sinônimo de desenvolvimento micro-regional. O local é compreendido de diferentes maneiras, dependendo de quem dele fala. Quando se fala de desenvolvimento local nesta tese, se tem o entendimento de local como se referindo aos territórios com abrangência de uma comunidade, um município, micro-região ou região.

limitada oferta de serviços públicos nestes territórios em contraposição às zonas urbanas. Em resposta a estes limites forjam-se políticas de desenvolvimento local voltadas para estes territórios. Visando produzir políticas mais integradas de desenvolvimento rural, para além das já tradicionais políticas setoriais, se criaram iniciativas de DL em várias partes do planeta. A década de 1980 expressa com ênfase o início de um processo estruturado de produção de políticas integradas de desenvolvimento local em territórios rurais. O ‘Programa de Iniciativa Comunitária Ligação entre as Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (PIC LEADER)’ da União Européia é considerado um dos principais exemplos deste processo. Para gerir processos integrados de desenvolvimento local se criam, normalmente, fóruns de governança local, os quais se disseminaram pelo país inteiro e internacionalmente².

A construção da gestão integrada do DL, ou governança local, entendida como a coordenação de ações e iniciativas integrando organizações do Estado, da sociedade civil e de mercado é a problemática principal em análise neste trabalho. Esta governança local se forja sob a ordem discursiva quanto à importância de reunir esforços de diferentes atores sociais para qualificar o futuro da população local e para mobilizar ativos, ou ativar recursos específicos para seu desenvolvimento econômico. Diversas nomenclaturas são dadas a este tipo de iniciativa, no Brasil e no mundo. No Brasil, há iniciativas de ação integrada para o DL em territórios rurais desde o início da década de 1990, nomeadamente estimuladas por ONG’s. Algumas nomenclaturas utilizadas desde a origem destas iniciativas são: desenvolvimento local, desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), desenvolvimento territorial, desenvolvimento territorial local, desenvolvimento territorial rural³.

Existem vários tipos de configurações ou formas institucionais geradas com vistas a coordenar a gestão do desenvolvimento local e ampliar a participação em territórios locais, no contexto da relação entre participação e representação democráticas já discutidas. Como mencionado anteriormente, há muita discussão quanto à efetividade das diversas formas de participação, em termos dos critérios aqui apresentados como

2 A título de exemplo, aponta-se o caso da União Européia, onde seus países membros são estimulados para forjar processos de regionalização nos moldes aqui apresentados, seja como mecanismo de criar uma instância territorial específica de administração política, ou com fins de promover algum território, tendo muitas vezes, várias formas de regionalização ocorrendo simultaneamente no território de um mesmo Estado nacional. Nas diferentes regiões se formam Comitês ou Conselhos das Regiões. Sobre os múltiplos níveis dos processos de governança local instituídos ver Bobbio (2005).

3 Estas questões foram aprofundadas no capítulo 3.

relevantes para ampliação de uma perspectiva de autonomia democrática e de desenvolvimento como liberdade. Como este trabalho se propõe a um estudo específico das novas configurações institucionais formadas com vistas à gestão do desenvolvimento em regiões predominantemente rurais, apresentar-se-á uma descrição delas.

As novas configurações institucionais podem ou não ser um ente formal na democracia deliberativa, como outras instâncias tipo conselhos deliberativos instituídos em lei. Pode-se falar em um “processo público de institucionalização da democracia deliberativa” (AVRITZER, 2000), porém merece atenção o fato de não se tratarem de regiões componentes do pacto federativo brasileiro. Avritzer (2000, p. 43-44), falando do que chama de arranjos deliberativos, diz que eles partilham três características centrais: a) todos os casos “[...] implicam a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação”; b) as informações são trazidas pelos diferentes atores sociais envolvidos com o arranjo deliberativo, sendo partilhadas e discutidas, pressupondo que a base de informações deve ser construída coletivamente; c) são espaços que “[...] trabalham com a idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados”. Os FDR em estudo partilham em diferentes níveis das características descritas por Avritzer. Isto porque, o ponto de partida nem sempre foi a cessão de um espaço decisório por parte do Estado, sua base de informações para tomada de decisão muitas vezes não é construída coletivamente, ou ainda, a partilha de resultados é muitas vezes restrita. Os 03 fóruns estudados não têm um estatuto institucional formal que os reconheça na conformação do Estado brasileiro, visto não se referirem a nenhum ente da federação (município, estado ou união), embora cada um deles tenha origem ou relação efetiva com diferentes entes do pacto federativo. Eles são reconhecidos de diferentes formas pelo Estado brasileiro, seja através de instituições e entes de Estado participarem dos FDR, seja através dos FDR se organizarem fundamentalmente para a gestão de recursos financeiros sob a guarda do Estado. No que se refere à relação entre eles e o Estado, o Conselho de Desenvolvimento Regional foi instituído em lei pelo governo do Estado de Santa Catarina; o Fórum da Mesorregião Homogênea da Fronteira com o Mercosul é pessoa jurídica de direito privado, mas tem o suporte de um ministério do governo federal para sua viabilização – o Ministério da Integração Nacional; e a Comissão de Implantação das Ações Territoriais foi constituída a partir de demanda induzida pela Secretaria de

Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ainda neste capítulo cada uma destas NCI será melhor apresentada.

Os FDR estudados neste trabalho são novas configurações institucionais, constituídas num cenário de democratização do Estado e da sociedade, mobilizadoras de atores sociais, políticos e econômicos com interesses diversos, que atuam em um dado território local/regional. Eles se constituíram com o argumento de forjar processos democráticos de desenvolvimento do território a que se refere sua abrangência. Na maioria das vezes os FDR representam um avanço em termos de ampliação da democracia, quando as tomadas de decisão neles são comparadas às realizadas em gabinetes de prefeitos, de governadores de estado ou de ministérios. Neles se organizam filtros sociais que recebem, disputam e, muitas vezes, qualificam propostas originadas de instâncias centrais de governo. Eles podem colaborar com a construção de políticas públicas de interesse mais geral, não atendendo a apenas um setor social ou econômico, assim como podem auxiliar na superação de práticas políticas tradicionais, ampliando a representação de diferentes grupos de interesse e setores sociais do território local/regional. Apesar disto, como qualquer espaço político eles possuem uma dimensão inclusiva e outra excludente, sendo que em todos FDR se tem limites quanto à representação de interesses e universalidade de procedimentos de atuação. Cada um deles tem uma composição que evidencia maior participação e representação de algum grupo de interesses ou de outros⁴. Eles podem, assim, ser hegemonzados por redes de interesses privados, em detrimento de seu caráter público, podem ser ferramentas legitimadoras de políticas e orientações supra-locais, sendo neste caso resultados da tutela de quem lhes aporta recursos. Os filtros que os fóruns implementam para selecionar as políticas e orientar o uso de recursos são marcados por sua lógica de inclusão/exclusão, conforme sua configuração organizativa e os processos de negociação de interesses e prioridades que implementam.

A gestão político-administrativa por uma abordagem territorial, integrando atores, setores e políticas, não se limita à escala municipal. Muitas vezes, no entanto, tem dificuldade de ser construída para escalas maiores que o município, por mais que haja situações em que ampliar a escala da gestão integrada do desenvolvimento

4 Uma apresentação das diferentes composições dos FDR pode ser vista no “quadro 01: caracterização geral e forma de funcionamento dos FDR em estudo”. Após, na descrição específica de cada FDR, se detalha para cada caso o perfil dos membros que o compõem (Tabela 01 e Quadros 02 e 03).

territorial seja importante para qualificar seus resultados. A partir dos processos recentes de descentralização e participação no âmbito dos municípios, se verificou que muitas ações relevantes para o desenvolvimento local teriam mais resultado caso não se delimitassem geograficamente ao território municipal. Há ações, políticas, articulações e processos que necessitam ampliar sua abrangência para produzir resultados condizentes em termos de desenvolvimento. Abrangência a ser ampliada que, por mais que seja superior ao território municipal, não necessariamente chega à escala do território estadual. Isto provocou a construção de novas configurações institucionais nas micro-regiões e, em alguns contextos, provoca reflexões quanto à eficiência organizativa do pacto federativo brasileiro. Muitos países, a partir deste tipo de percepção, revisaram seu pacto federativo, ampliando a autonomia das regiões para gerir seus projetos e interesses territoriais na rede composta pelo Estado⁵. No caso dos FDR se verifica uma ausência de autonomia jurídico-administrativa, particularmente em relação aos órgãos de governo que lhes repassam recursos financeiros. Isto faz com que sua atuação seja tutelada e muitas vezes marcada pela legitimação de políticas oriundas daqueles órgãos.

Independente da maior ou menor relevância do reconhecimento formal das micro-regiões no pacto federativo, se têm formado novas configurações institucionais para o desenvolvimento micro-regional em várias partes do país. Elas se ampliam dia-a-dia, formando novos consórcios de municípios, conselhos ou fóruns de desenvolvimento regional. A relevância destas experiências, seja para o avanço da democracia, seja para promoção de processos inovadores de desenvolvimento é algo que carece de análises mais apuradas. Porém, é sabido que a tomada de decisão sobre as políticas públicas para o desenvolvimento local/regional tem um potencial democrático maior quando feita de forma colegiada, quando comparada com sua efetivação de forma centralizada. Em outras palavras, por mais que ainda careçam de análises mais apuradas, as perspectivas *bottom-up* têm sido apresentadas como preferenciais às *top-down* no que se refere a uma eficaz *governance* (NAVARRO, 2001). Pelo argumento da ampliação da participação, do controle social, da transparência, de mecanismos de responsabilização ou, ainda, pelo caráter educativo do processo participativo, as

⁵ Caso exemplar é o italiano. Outro exemplo é o início de um processo de implantação de regiões administrativas pelo atual governo português. O caso das regiões descentralizadas no estado de Santa Catarina/Brasil, reconhecidas por lei estadual é também uma iniciativa que merece destaque neste movimento histórico. No primeiro caso citado, no entanto, há uma autonomia efetiva, inclusive com recursos previamente designados para a gestão descentralizada. Como se verá, por mais que os casos aqui estudados representem avanços históricos por vários aspectos, sua autonomia política não está garantida.

iniciativas de governança do desenvolvimento local têm sido justificadas (ROVER, 2000; NAVARRO, 2001; HASS, 2006). Carecem de análise mais apurada, no entanto, a eficiência e eficácia de tal governança, no que se refere a garantir o uso adequado dos recursos públicos, aos resultados dos processos de negociação de interesses e prioridades, bem como a realização dos objetivos estruturais para os quais foram criados os próprios FDR.

Antes de ampliar a reflexão sobre a descentralização e os FDR na região Oeste de SC, realizar-se-á uma breve descrição de elementos históricos que se considera relevantes para este estudo.

5.2 Uma sucinta história da gestão política do desenvolvimento na região Oeste de Santa Catarina

A história da gestão política do desenvolvimento no Oeste Catarinense se vincula com a história de seu crescimento econômico, suas transformações sociais, com a relação entre grupos sociais existentes e a natureza, bem como, certamente, com a presença ou ausência do Estado e suas políticas. Especialmente quanto à presença ou ausência do Estado se pode abstrair a ocorrência de 04 grandes períodos históricos da relação entre gestão política e ‘desenvolvimento regional⁶’: um anterior à colonização por descendentes de europeus, até o início do século XX; outro da colonização propriamente dita da região por descendentes de europeus, que se pode recortar entre 1917 e a década de 1960; o período da modernização da agricultura e da agroindustrialização verticalizada, que tem fôlego maior durante o ‘milagre econômico brasileiro’ da década de 1970, mas avança até meados da década de 1980; e o período contemporâneo, marcado inicialmente pela crise pós-milagre econômico e suas derivações, seguido de novos processos, dentre os quais se situa a descentralização do Estado e a constituição de fóruns de governança local nos moldes aqui estudados. Ressalva-se que apesar das especificidades da região, apresentadas sucintamente

⁶ Ressalva-se que esta divisão em 04 momentos é por conta do recorte adotado, o qual se refere à ‘relação entre gestão política e desenvolvimento’, sendo que neste caso se está restringindo o entendimento de gestão política pressupondo a presença/ausência do Estado. Não fosse assim, se teria que acrescentar um período anterior que se refere àquele em que viviam apenas povos indígenas na região.

adiante, com o passar do tempo e com variações de anos ou décadas ela está cada vez mais integrada a processos históricos que ocorrem em escala internacional ou nacional⁷.

O primeiro período da relação entre gestão política e desenvolvimento da região Oeste de Santa Catarina, anterior à colonização por descendentes europeus, é marcado pelo convívio dos grupos sociais indígenas (Kaingang e Guaranis) e caboclos⁸, e pela ausência do Estado. Mesmo que houvesse as formas de gestão que as comunidades indígenas e caboclas adotavam, e mesmo que ocorresse alguma ação pontual do Estado brasileiro ou catarinense na região, pode-se afirmar que não havia um ente estatal que unificasse ações de desenvolvimento para o território regional como um todo.

O segundo período é justamente marcado pelo início de uma forte presença estatal, no começo do século XX, podendo ser indicados como marcos de origem a revolta do Contestado e a subsequente criação dos municípios de Chapecó e Joaçaba em agosto de 1917. As informações históricas indicam que a maior presença do Estado na região, a partir daí, foi provocada justamente pela intenção de controlar os ânimos sociais exaltados com 03 anos da revolta do Contestado. Para Piazza (1982, p. 251), falando da região do Contestado, da qual o Oeste Catarinense é parte, havia uma série de problemas que contribuíam para provocar as disputas na região:

Interesses econômicos (na época, dada a conotação da erva mate a região contestada era detentora das maiores reservas nativas desta planta, e era, também, área de criatório), sociais (com problemas de posse de terras, questionadas face a construção da estrada de ferro São Paulo – Rio Grande do Sul e de seus direitos territoriais daí advindos; além de um processo de formação de segmentos sociais marginalizados, devido à estrutura da sociedade pastoril, da própria construção da estrada de ferro), religiosos-culturais (a formação e desenvolvimento de uma cultura religiosa, propiciada pela aceitação de líderes messiânicos) e políticos (a colocação antagônica de líderes regionais – coronéis – pendendo para a facção de cada um dos estados litigantes.

Observe-se na citação de Piazza que a referência a problemas políticos na região se devia ao posicionamento dos coronéis, líderes regionais, e não por ações mais ou menos acertadas por parte do Estado, que não poderia tê-las, já que sua marca na região era principalmente sua ausência. Nesta região que foi incorporada ao estado de SC em 1917, a partir de 1919 começa a concessão de terras para empresas colonizadoras, as

7 Para compreensão dos tempos mais recentes auxiliam as noções de políticas em escala e multiterritorialidade já discutidas.

8 Ou brasileiros, como eles por muito tempo preferiram se denominar, face à conotação pejorativa que havia na denominação de caboclos. Esta preferência parece estar se alterando, inclusive com a auto-organização de “associações de caboclos” na região.

quais tinham por missão ocupar mais densamente o território através de mecanismos de compra e venda das terras. Assim se inicia a colonização da região sem levar em conta a questão dos posseiros que viviam nas terras à época. Esta foi a primeira grande ação estatal no Oeste Catarinense, sendo que Renk (2005, p. 114) afirma que “[...] a colonização a partir da década de 20 deste século é tida como o marco zero da história oficial da região”. Apesar da iniciativa do Estado em ampliar sua presença e da colonização que já ocorria havia dez anos, em 1929, Ferreira da Costa⁹ relata que mais a extremo-oeste havia “populações bráslicas que se estavam desnacionalizando” (COSTA, 2005, p. 23) e “não havia escola, nem justiça, nem administração, nem organização política” (COSTA, 2005, p. 48). Na região de Dionísio Cerqueira, “todos os contractos são lavrados no território argentino, onde existem esses elementos indicativos da autoridade pública” (COSTA, 2005, p. 49). A incursão do presidente do estado de Santa Catarina à região tornou-se conhecida por Bandeira Konder, a qual em sua passagem pelas margens do rio Uruguai, “[...] em cada povoado da margem catharinense deixou [...] um marco frizante e benefício de sua passagem; novas estradas, linhas telegraphicas, agencias de correio, escolas primárias, providências fiscaes, autoridades policiaes” (COSTA, 2005, p. 34). Estas foram as principais marcas da época para a política pública na região, com um Estado que estava ainda estabelecendo seus instrumentos básicos de intervenção e controle. O processo de colonização e a crescente presença do Estado, neste período, se fizeram de forma altamente seletiva, sendo beneficiadas as empresas colonizadoras e os descendentes de europeus, e excluídos de suas terras os caboclos sem título de posse e os indígenas. Mas independente de suas mazelas ela se efetivou.

A colonização do Oeste se fez rápida e exponencialmente. De 1920 a 1940, temos 10.340 migrantes. Nos dez anos seguintes, 1940 a 1950, 22.801. As décadas de 50 e 60 são as que mais atraíram gente pra lá. De 1950 a 1960, temos 48.664 migrantes. Na década seguinte, 61.730. Em 1980, quase a metade da população regional não era natural do município onde residia, o que dá uma idéia da intensidade da migração (PAULILO, 1996, p. 111).

Entre 1917 e a década de 1960 a colonização foi mais que o marco zero da história oficial da região. Ela demarcou importantes configurações que condicionaram sua continuidade histórica. A exclusão de indígenas e caboclos, e o povoamento intenso

9 A. Ferreira da Costa participou da primeira incursão de um presidente (denominação de governador à época) do estado de Santa Catarina à região, em 1929.

do território com descendentes de europeus (especialmente de italianos, alemães e poloneses) são apenas exemplos de transformações que trazem suas marcas até hoje.

A seguir à implantação da colonização, com todas as suas conseqüências, na década de 1970 ganha força o período da modernização da agricultura e da agroindustrialização verticalizada, que avança até meados da década de 1980. Neste período se constitui uma forte integração da economia e da política regionais com processos ocorridos em escala mais ampla, merecendo destaque o chamado “milagre econômico brasileiro” e sua realização sob a gestão política de uma ditadura militar. Falando do modelo desenvolvimentista adotado nacionalmente, Mussoi (2003) demonstra como a extensão rural, a pesquisa, bem como outras políticas de desenvolvimento rural do Estado de Santa Catarina foram dirigidas para ratificar, em nível estadual, o modelo nacional. O Estado, em seus níveis estadual e federal teve papel-chave na agroindustrialização e modernização da agricultura à época.

Segundo Giese (citado por MICHELS, 1998, p. 224), durante a década de 1970

[...] o poder estadual ofereceu aos industriais empréstimos e créditos subsidiados e facilidades no recolhimento de impostos devidos, ou mesmo a sua isenção. Neste período o ramo industrial que mais se beneficiou destas ações governamentais foi o dos produtos alimentares. A instalação de novas empresas (por exemplo, a Sadia e a Chapecó) foi financiada através de fundos estaduais como o Fundesc/Procape, permitindo também o re-equipamento das fábricas já existentes.

Pesquisa, extensão rural e crédito subsidiado foram direcionados de forma conjugada para internalização de bens industriais na agricultura, como adubos químicos, sementes melhoradas industrialmente, agrotóxicos, maquinários agrícolas. A região rapidamente respondeu ao processo modernizador. Os agricultores colonizadores traziam desde o Rio Grande do Sul, de onde veio sua maioria, a prática de conjugar agricultura e criação de pequenos animais em suas propriedades. A criação de pequenos animais, especialmente suínos, com a produção de milho para sua alimentação foi a base para a integração dos agricultores às agroindústrias, as quais se estruturavam com o aporte de muitos recursos públicos. Seja através da integração entre agroindústrias e agricultores, ou da internalização de bens industriais para a produção agropecuária, a ‘revolução verde’ efetivamente ocorreu na região Oeste de Santa Catarina, ampliando velozmente a integração ao mercado de importante número de agricultores. Este processo não foi linear e muito menos sem seletividades. Ao mesmo tempo em que para

muitas pessoas, grupos sociais e organizações ele representou uma oportunidade, para outros representou exclusão via perda de terra, de laços sócio-culturais, etc. Do ponto de vista da gestão política do desenvolvimento, acrescenta-se ainda que “a partir de meados dos anos 70, intensifica-se o fato de que os próprios industriais do setor agroalimentar passam a exercer funções executivas diretas no governo estadual” (MUSSOI, 2003, p. 226). No Estado ou na ação empresarial havia um sentido estratégico que os empresários davam para o desenvolvimento regional, o qual passava por sua modernização e pela integração vertical entre agroindústrias e agricultores. Este terceiro período, portanto é marcado pela integração da região na política desenvolvimentista nacional, pela implantação da revolução verde, pela constituição de cooperativas de grande porte, pela disseminação de um sistema capilar de integração entre agricultores familiares e agroindústrias, todas com elevada dependência de crédito subsidiado e de políticas forjadas nas escalas estadual e federal. Como o financiamento de todo este processo foi oriundo do endividamento do Estado brasileiro, na década de 1980 se fizeram sentir seus limites. De uma fase de pujança, com crédito, pesquisa e extensão orientados para implantação do modelo de desenvolvimento rapidamente descrito, vem uma etapa de crise e subsequente ajustamento de mercado, de modos de vida e de organização social. Para Mussoi (2003, p. 227), a política agrícola estadual não sofreu grandes alterações qualitativas nos governos dos anos 1980, apesar da restrição de crédito rural que aconteceu em nível nacional. O mecanismo “troca-troca” de fornecimento de crédito, criado pelo governo estadual de 1983-7, com pagamento em produto pelo agro-pecuarista representou importante meio de o Estado estadual continuar financiando a ‘modernização’ dos territórios rurais.

Apesar das ações do governo de Santa Catarina, a crise da economia nacional se fez sentir no estado a partir de meados da década de 1980, quando se inicia o que hora se denomina de quarto período da relação entre gestão política e desenvolvimento regional. Segundo Testa et alii (1996), vários fatores ocorridos a partir dos anos 1980 influenciaram para chegar a uma crise da economia regional, cuja competitividade foi construída numa interação da produção agrícola familiar diversificada com o setor privado agroindustrial, apoiados pelo Estado. Eles citam como fatores conjunturais que motivaram a crise: a concentração expressiva da suinocultura, a diminuição dos recursos de crédito e o aumento das taxas de juros, o esgotamento dos recursos naturais, a redução da área cultivada de milho e soja, e a redução da rentabilidade de alguns

produtos tradicionais como milho e suínos. Acrescentam como fatores estruturais que contribuíram para a crise: a distância dos mercados consumidores, a escassez de terras nobres, o esgotamento da fronteira agrícola, a estrutura fundiária pulverizada, na qual 40% dos estabelecimentos têm menos de 10 hectares de solos, os quais são declivosos e pedregosos, além da numerosa população rural. Os itens que os autores apresentam acima como fatores conjunturais da crise, podem ser melhor definidos como os efeitos regionais da crise do ‘milagre econômico’. A concentração da suinocultura, por exemplo, é um reflexo na necessidade de ajustamento a um cenário comercial de redução da rentabilidade da atividade, agora sem créditos subsidiados e mercado comprador facilitado, o que levou as agroindústrias a reduzir os custos de produção ao longo de sua cadeia produtiva.

Um fator importante a ser analisado como reflexo do processo de ‘modernização’ da agro-pecuária regional e da crise gerada com o fim do milagre econômico é a situação sócio-econômica dos agricultores, que ainda representam a maioria da população do território. Ao analisar a situação econômica dos agricultores da região, Testa et alii (1996) afirmam que 5% deles produziam apenas para subsistência, 23% estavam em exclusão, 36% em descapitalização e apenas 36% eram considerados agricultores viáveis¹⁰. Muitos dos agricultores excluídos da condição de viáveis eram descendentes de europeus, que ao longo das décadas anteriores eram propalados como o verdadeiro potencial de desenvolvimento regional, ao contrário dos caboclos ou mesmo indígenas, estigmatizados como menos afeitos ao trabalho (RENK, 1995). A crise sócio-econômica deste período não escolheu etnia ou segmento social, mesmo que tenha atingido com mais força os que já não possuíam terra ou acesso a outros recursos básicos. Certamente muitos agricultores caboclos e mesmo indígenas compunham este grupo dos “não viáveis”. A exclusão sócio-econômica de muitos agricultores produziu êxodo rural, busca de novas áreas de colonização no Centro-oeste brasileiro, bem como reações em termos de organização política. A partir da década de 1980 os pequenos agricultores tiveram dificuldade de competir no mercado, em função da diminuição dos ganhos sobre os produtos que produziam. A diminuição de sua rentabilidade se deveu à redução dos preços finais dos produtos, à elevação do custo com a incorporação das máquinas, tecnologias e insumos industrializados nos sistemas de produção, ou ainda a

10 Estabelecimentos viabilizados foram definidos como aqueles que possuíam renda da operação agrícola (ROA) superior a US\$ 4.200,00 por família por ano. A ROA equivale à renda bruta menos os custos variáveis, a depreciação e os desembolsos efetivos (impostos, taxas, energia, etc), excluídos os investimentos.

exigências de investimentos colocadas pelas agroindústrias. Em muitos casos as propriedades que haviam sido adquiridas por uma família tinham sido divididas entre os filhos e representavam pouca terra para garantir o seu sustento. Neste contexto vieram também grandes oscilações no preço dos suínos e a inflação, gerando forte redução na renda dos agricultores familiares. Os camponeses não conseguiam pagar suas dívidas e precisaram se desfazer de bens e até da própria terra (POLI, 1999). Um forte processo de êxodo rural e de polarização da economia e da população¹¹ ocorreu desde a década de 1970 e se agravou na década de 1980. Em Chapecó, por exemplo, a população rural que equivalia a 60% do total em 1970, passou a apenas 8,4% em 2000 (IBGE, 2000). Segundo Mior (2005), até o início dos anos 80 existia um padrão homogêneo de desenvolvimento rural e regional. Ele fala de um equilíbrio entre produção agrícola familiar diversificada, agroindústria e território que passa a ser quebrado a partir dos anos 80. Acrescenta que “[...] a incorporação de produtores, típica do período anterior aos anos 80, dá lugar a um intenso processo de seleção/concentração/exclusão de suinocultores familiares” (MIOR, 2005, p. 86-88). Ressalve-se que a suinocultura foi a principal atividade econômica da região antes de sua crise nos anos 80.

A partir dos problemas e crises ocorridos na produção familiar da região surgiram movimentos sociais rurais, como o Movimento dos Sem Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens, das Mulheres Agricultoras, além de um forte sindicalismo de trabalhadores rurais, de oposição, articulado com a Central Única dos Trabalhadores (CUT). A origem destes movimentos e organizações populares está muito marcada pela ação de igrejas cristãs, em especial a católica, através de encontros em grupos de reflexão e suas pastorais. Membros importantes das igrejas da região tiveram bastante influência da vertente teológica conhecida como teologia da libertação.

A organização dos citados movimentos sociais inicialmente ocorre nos espaços próprios da igreja, ganhando autonomia com o passar do tempo, sendo que alguns deles, nascidos na região, possuem hoje abrangência e capacidade organizativa nacional. Desde sua origem, estes movimentos tiveram uma dimensão regional que orientava as reflexões e ações gerais e locais. Referindo-se à dinâmica de organização dos sem terra, Poli (1999, p. 92) comenta que além dos encontros regionais (específicos ou junto com outras lideranças da CPT), havia em cada município outros dois níveis de discussão e encaminhamento da organização, um municipal com os líderes comunitários e, a partir

¹¹ Denominado por Silva (1982) de modelo de desenvolvimento urbano-industrial.

dele, encontros nas comunidades sob coordenação daqueles líderes. Em processos organizativos que se capilarizavam da dimensão regional às comunidades rurais, construiu-se uma crítica social à revolução verde e suas conseqüências, bem como novos atores sociais com forte atuação política e econômica na região (POLI, 1999; CURTA, 2000). Com o passar de poucos anos os movimentos já possuíam lideranças e dinâmicas organizacionais próprias, sendo que para Poli (1999, p.165) eles

[...] representam um salto qualitativo na história da participação política do campesinato brasileiro, porque pela primeira vez o mesmo conseguiu construir movimentos politicamente autônomos, capacitados a intervir no jogo político da sociedade abrangente, negociando diretamente os seus interesses, sem necessidade de representantes externos ao grupo. Nesse sentido representam um passo a frente mesmo em relação as ligas camponesas, uma vez que os seus centros de decisão são controlados por lideranças e intelectuais construídos no interior do próprio movimento, sem a tutela de nenhum partido ou organização política tradicional.

Outras organizações, movimentos e redes foram criados posteriormente, a partir destes movimentos e organizações populares. Ao contrário dos primeiros, cujos objetivos originais eram a formação e organização política e social, os novos foram mais marcados por uma preocupação de viabilização econômica do público a eles ligado. A diversidade de organizações que se poderia citar é grande. Em função do foco de análise desta tese se menciona neste momento apenas a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) e a Associação das Cooperativas Produtoras de Leite do Oeste Catarinense (Ascooper), sobre as quais se fará novas menções adiante, por estarem inseridas em um dos fóruns estudados. Ressalta-se, além disto, uma das marcas que estas organizações trazem dos movimentos e processos que as constituíram, que é a **definição de estratégias regionais que orientam sua atuação comum, as quais são construídas capilarmente à sua rede organizacional** que vai até as comunidades rurais. Os movimentos e organizações citados, a partir da década de 1980 têm desempenhado um importante papel em transformações sociais e econômicas que acontecem na região. Para além de espaços específicos que coordenam, eles interpelam políticas públicas, governos de diferentes níveis e, nos cabos-de-guerra políticos que produzem são atores que as análises do desenvolvimento desta região não podem desconsiderar.

A criação destes movimentos sociais no campo integrou um processo mais geral que a sociedade brasileira viveu a partir da década de 1980, buscando superar o

autoritarismo e construir uma nova política de base, questionadora da centralização do poder político e econômico no país. Apesar de sua atuação a

[...] tônica centralizadora e pouco participativa da formulação e gestão das políticas públicas agrícolas [...] segue até finais dos anos 80, início dos anos 90, quando, resultado dos ‘ventos democratizantes’ e da pressão dos movimentos sociais, a sociedade começa a reivindicar maior participação e protagonismo na decisão de seu presente e futuro (MUSSOI, 2003, p. 229).

O quarto período da relação entre gestão política e desenvolvimento na região Oeste de SC, assim, é marcado pela crise do ‘milagre econômico brasileiro’; por um arrefecimento da modernização intensiva da agro-pecuária; por ajustes econômicos que geraram forte seletividade e exclusão sócio-econômica; por uma redução da participação do Estado na economia, particularmente no que se refere ao crédito subsidiado; bem como por uma reação de forças sociais subalternizadas por este processo, formando movimentos e organizações populares de reação. Do Estado se originam várias respostas a esta nova configuração colocada. As mais importantes para esta tese se referem aos processos de democratização e descentralização, cujos marcos de origem são a constituição federal de 1988 e a do Estado de Santa Catarina em 1989. A partir daí se ampliou velozmente o número de municípios na região, no estado e no país. Para responder a exigências dos movimentos sociais ou para buscar novos caminhos para uma melhor gestão política, o Estado começou a abrir mecanismos de participação social na construção de um número diverso de políticas públicas.

Dos quatro períodos relatados, à exceção do primeiro no qual não se identifica a presença clara do Estado na região Oeste Catarinense, nos outros três ele é o principal ator que condiciona os processos de desenvolvimento regional. Isto ocorre no segundo período quando ele define por uma ocupação ordenada do território através de levas de colonização; no terceiro quando ele orienta crédito subsidiado, pesquisa e extensão rural para a modernização da agropecuária; e no quarto quando via descentralização se criam muitos municípios e, além disto, posteriormente se abrem diversas formas de governança local/regional do desenvolvimento. Para este período se faz importante demarcar, além do Estado, a importância dos movimentos e organizações sociais que vêm tendo importante papel na exigência de mecanismos mais qualificados de participação política e de acesso às políticas públicas. Este período e o formato de gestão político-administrativa, pautado pela governança local/regional do desenvolvimento são os focos deste estudo.

5.3 *A descentralização no estado de Santa Catarina e os Fóruns de Desenvolvimento Local/Regional*

A gestão do desenvolvimento local no Brasil da década de 1990 se dava principalmente em escala municipal. Fruto da constituição de 1988 os municípios passaram a ter mais poder sobre seu território, mais autonomia e recursos financeiros. Assim, este ente federativo passou a ter em suas mãos a responsabilidade de gerir o desenvolvimento local, mesmo que parcialmente. Isto ocorreu, na maioria das vezes, abrindo espaços ocasionais de decisão para processos participativos por iniciativa do poder executivo local.

Ainda na primeira metade da década de 1990 passa a haver iniciativas de ampliação da participação social para a gestão do desenvolvimento local em Santa Catarina. Na escala municipal realizaram-se experiências iniciadas por ONG ou por iniciativas capitaneadas pelo governo federal. No caso das ONG verificou-se a implantação de planos de desenvolvimento local em municípios predominantemente rurais. Tendo como referência estes planos, se desenvolveram ações a partir de diagnósticos participativos, programas e projetos para o desenvolvimento local em escala municipal (ROVER, 2000). A partir de 1997 surge o Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais, para fortalecer os pequenos municípios predominantemente rurais com infra-estrutura econômica e social, a partir de recursos financeiros do governo federal. Com ele, passa a haver uma governança local para orientar o uso dos recursos federais, visando o desenvolvimento rural de municípios com predomínio da agricultura familiar. Os Conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR) são as instâncias institucionais de definição do direcionamento do uso dos recursos públicos. O governo federal criou a obrigatoriedade de que o CMDR elaborasse um plano de desenvolvimento rural, a partir do qual seriam liberados os recursos para cada município. Preocupado com os municípios mais pobres e com os indicadores de desenvolvimento humano e social do país, em 1999 o governo federal exige dos municípios a criação de PMDLIS (Programas municipais de desenvolvimento local integrado e sustentável). Esta iniciativa foi contrapartida exigida aos municípios que se beneficiavam de recursos federais para melhorar seus baixos indicadores humanos e sociais. A constituição dos PMDLIS nos municípios foi orientada pelo programa

Comunidade Ativa, o qual era ligado ao programa Comunidade Solidária, este vinculado ao Palácio do Planalto. Pôs-se em jogo a construção participativa do PMDLIS em cada município, para o qual se punha a exigência de estruturar um Fórum de DLIS, ao qual caberia a coordenação da elaboração de um plano de DLIS, bem como a coordenação de sua execução e a continuidade do processo. No que se refere aos recursos, após a elaboração dos planos de desenvolvimento municipal não houve garantia de sua disponibilidade pelo governo federal, sendo que a maioria dos municípios termina o ano de 2002 com planos organizados, fóruns constituídos, mas sem recursos financeiros para efetivar o planejado¹².

Além das iniciativas das ONG e do governo federal através do PRONAF e dos PMDLIS, já na década de 1990, no estado de Santa Catarina havia os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), articulados pelas associações de municípios. Neste caso é a escala micro-regional a referência territorial de construção do desenvolvimento local, diferentemente dos casos citados anteriormente, de abrangência municipal. As associações de municípios cumpriam até aí um papel de articular micro-regionalmente ações integradas para o desenvolvimento, no entanto o faziam envolvendo os governos municipais que representavam. A integração de governos municipais é marcada pelos consórcios e ações complementares entre prefeituras de uma mesma região. São consórcios e ações setoriais e/ou integradoras de prefeituras, mas com pouca capacidade de integrar atores sociais não estatais. Elas próprias perceberam sua restrição envolvendo apenas organizações de Estado e criaram os FDRI como instituições congregando organizações de Estado, da sociedade civil e do mercado. A AMOSC (Associação dos municípios do Oeste de Santa Catarina) foi referência na criação e suporte organizativo dos FDRI. O caso dos FDRI é um exemplo factual de novas formas organizativas que se geraram a partir da percepção de dois limites: 1) o de pensar e coordenar ações pró-desenvolvimento restritas à escala municipal e, 2) o de fazê-lo restrito a instâncias governamentais e de Estado. Ao primeiro limite amplia-se a escala de gerir processos de desenvolvimento para níveis supra-municipais (micro-regionais, regionais); ao segundo limite se criam novas institucionalidades de tomada de decisões (fóruns de governança local), envolvendo atores sociais e de mercado, não restrito a atores de Estado. Como apresentado em capítulo anterior, a construção da política pública através de arranjos deliberativos que

¹² Conforme demonstrado em estudo de 07 municípios da região Oeste de Santa Catarina (ROVER; FOGOLARI, 2005).

transcendem a esfera estatal, envolvendo atores da sociedade civil e do mercado é o que diferencia uma lógica de governo (estatal) de uma lógica de governança (BOBBIO, 2005) ou gestão social (KLIKSBURG, 2003).

A escala municipal não perde importância com a construção de arranjos deliberativos em escala supra-municipal. Há políticas, propostas e ações que remetem a uma menor unidade de gestão, mais próxima dos cidadãos e da execução no lugar, assim como há o ente federativo município, com autonomia financeira e administrativa. Mas há outras políticas, que fazem mais sentido em escala mais ampla, em instâncias de decisão acima do município. A criação de instâncias de governança supra-municipais não tira a importância de fóruns ou conselhos de desenvolvimento dos municípios. Eles são importantes como mecanismos de maior democratização dos atos de governo local, assim como forma de gerir reduzindo o excesso de conselhos setoriais em que se transformou a participação da sociedade em alguns municípios. A ampliação da gestão integrada supra-municipal não se deu apenas na abrangência micro-regional. Há duas escalas supra-municipais em que se estruturam perfis de gestão integrada do desenvolvimento local, as quais são empiricamente estudadas nesta tese: a) a da região situada no intervalo supra-municipal e sub-estadual, representada neste estudo por duas experiências: a da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Conselho de Desenvolvimento Regional, criados pelo governo do estado de SC; e a da Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) dos territórios de desenvolvimento rural, criada pela SDT/MDA do governo federal. b) a região situada no intervalo supra-estadual e sub-nacional, representada neste estudo pela experiência da Mesorregião da Fronteira do Mercosul. Cada experiência aqui estudada é gerida por um fórum ou conselho de desenvolvimento regional (FDR), responsável pela coordenação inter-organizacional e inter-institucional dos atores a ele ligados.

5.4 *Os fóruns de desenvolvimento da região Oeste de Santa Catarina*

Na chamada Região Oeste de Santa Catarina existem várias iniciativas que se sugerem como integradoras de diferentes atores sociais, constituindo novas configurações institucionais para gerir processos de desenvolvimento regional. Há consórcios, conselhos, fóruns de desenvolvimento regional, sendo que a todos se denomina aqui de FDR. Sua diversidade e número não permitem um estudo detalhado

de cada um, nem do conjunto existente numa mesma região, por exemplo, na região Oeste de Santa Catarina. Por conta disto se escolheu os FDR que atuam na micro-região do município de Chapecó como objeto/sujeito empírico deste estudo, independente de sua abrangência organizacional, origem e fronteiras territoriais. Assim, chegou-se aos três FDR já citados.

Como demonstrado no capítulo 3, a configuração de fronteiras territoriais é normalmente fluida. Se em situações europeias, por exemplo, há dinâmicas territoriais que se forjam em vínculos de identidade milenares, não é este o caso da região Oeste de Santa Catarina. A definição das fronteiras de muitos territórios carrega a marca da normatividade administrativa realizada em décadas recentes, onde o Estado é o principal ator que define diferentes recortes¹³. A capacidade de participação de governos na liberação de recursos financeiros e no funcionamento das dinâmicas organizativas territoriais é muitas vezes o fator central na definição das fronteiras de um território de ação institucional. Nas configurações estudadas neste trabalho está evidente que o Estado é o definidor dos recortes territoriais para o trabalho de dois dos fóruns, além de ter papel importante no terceiro, havendo variantes de autonomia entre os casos. No caso da Mesorregião da Fronteira do Mercosul, que em seu histórico de formação parte de iniciativas de atores da sociedade civil, o Estado federal tem participação ativa na definição de suas fronteiras. Os outros dois fóruns foram criados por iniciativa do Estado, seja do governo do estado de SC – o Conselho de Desenvolvimento Regional, ou do governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Agrário – a Comissão de Implantação de Ações Territoriais. Este caráter “induzido” e institucionalizado remete à apreensão destes fóruns como espaços institucionais. A seguir se apresentará uma descrição das três configurações institucionais criadas para gerir processos de desenvolvimento, denominadas aqui de fóruns de desenvolvimento regional (FDR). Cada um dos FDR estudados apresenta especificidades ou elementos comuns com os demais. Inicialmente procurar-se-á caracterizar cada um, para posteriormente discutir suas especificidades e semelhanças mais marcantes, que permitam uma reflexão analítica a partir dos referenciais propostos nesta tese. No Quadro 01 apresenta-se um resumo descritivo de algumas características gerais referentes às três instituições de gestão territorial em estudo.

13 Vide o item 5.2 para uma descrição dos principais momentos históricos em que o Estado, através de sua presença e ação, delimitou fronteiras e orientou processos na região Oeste de Santa Catarina.

Quadro 01: caracterização geral e forma de funcionamento dos FDR em estudo

CARACTERÍSTICA	Conselho de Desenvolvimento Regional – SDR	Fórum Mesorregião Fronteira Mercosul	Comissão de implantação de ações territoriais – SDT/MDA
Momento de constituição	<ul style="list-style-type: none"> • Em 2003 – Conselho e Secretaria de Desenvolvimento Regional • Em 2006 – Comitês Temáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico complexo até 2002, melhor descrito adiante, quando da apresentação específica deste FDR • 28 nov. 2002 – assembléia de constituição do Fórum 	03 e 04 nov. 2004 – 1ª oficina territorial em CCO/SC
Princípios orientadores /focos	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento das entidades locais e da sociedade • Organizar e mobilizar capital humano em uma estratégia de desenvolvimento • Organização e gestão para ampliar o capital social • Participação dos agentes de desenvolvimento em todas as etapas do planejamento participativo** <p>(fonte: SC, s/d: 07)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia político-institucional • Pluralidade e busca de consensos • Formação de parcerias e de cooperação • Integração e articulação com entidades públicas, privadas e sociedade civil regional. • Regionalização das políticas de desenvolvimento • Construção de identidade mesorregional • Garantia de continuidade de políticas que favoreçam o desenvolvimento regional <p>(fonte: PERIN, 2004, p.39)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abordagem territorial • Compreender o território como espaço socialmente construído • Entender o desenvolvimento como um processo • Estimular a participação da diversidade dos atores sociais do território • Metodologias endógenas e auto-gestionárias dos territórios • Protagonismo dos agricultores familiares • Integrar níveis de governo, organizações e movimentos sociais. • Articular demandas sociais com a oferta de políticas públicas • Priorizar redução de desigualdades econômicas e sociais • Fortalecer instâncias colegiadas, qualificando mecanismos de representação e participação. • Desenvolvimento sustentável com ênfase na agricultura familiar e reforma agrária** <p>(fonte: BRASIL, jun. 2005, p. 12-3).</p>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalização do desenvolvimento • Modernização da gestão pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Visão e planejamento estratégico para o desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão, organização e fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais.

	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão social • Desenvolvimento econômico • Melhoria na qualidade de vida • Desenvolvimento ambiental** <p>(fonte: PIRES; DAMO, 2004).</p>	<p>integrado e sustentável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulação interinstitucional e federalismo cooperativo • Novo modelo de gestão influenciando as políticas públicas • Intercâmbio interestadual, nacional e internacional. <p>(fonte: PERIN, 2004, p. 40)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento e gestão social dos territórios • Dinamizar e diversificar a economia do território • Articular e integrar programas e políticas públicas** <p>(fontes: CIAT/SDT/MDA em oficina III, jan. 2005; BRASIL, jun. 2005). Nos documentos das oficinas no território em estudo há apenas eixos estratégicos para orientar a priorização de projetos.</p>
Composição	<p>11 prefeitos, 11 presidentes de Câmara de Vereadores, 22 membros da sociedade civil organizada, 01 secretário de Estado do desenvolvimento regional. (membros da sociedade civil: “definidos por decreto do chefe do poder executivo” local – art. 3, inciso II do regimento interno do CDR proposto como modelo para todos CDR pelo governo estadual).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assembléia geral: 73 membros • Conselho de representantes: 05 membros da diretoria do Fórum, mais 05 titulares e 05 suplentes por Estado, escolhidos na assembléia do fórum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assembléia = CIAT: aberta, gerando problemas face à mobilização de grupos em momento de aprovação de projetos. • Núcleo dirigente: prefeituras (02), associação de município (01), sindicatos (01), ONG (01), Epagri (01), MMC (01), cooperativas (02), MDA (01), Arcafar (01). = total de 11 membros • Núcleo técnico: prefeituras (03), CFR (01), Apaco (01), Epagri (01), Unochapecó (01). = total de 07 membros
Intervalo de reuniões	<ul style="list-style-type: none"> • CDR: reunião ordinária mensal • Comitês temáticos: não informa 	<ul style="list-style-type: none"> • Assembléia ordinária: anual • Conselho de representantes: documentos não informam 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há definição formal

CARACTERÍSTICA	Conselho de Desenvolvimento Regional – SDR	Fórum Mesorregião Fronteira Mercosul	Comissão de implantação de ações territoriais – SDT/MDA
Quem faz definição sobre diretrizes /eixos estratégicos, planos, projetos.	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios e objetivos apontados acima são orientações do governo do Estado. Não aparece esta discussão em nenhuma reunião do Conselho • Conselho de Desenvolvimento Regional • Comitê temático: indicar propostas de programas, projetos e planos para aprovação do CDR. (fonte: art. 7º do regimento interno) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Representantes (fonte: art. 17 do estatuto) • O Conselho de Representantes é composto pela diretoria (05 membros) e por 05 membros titulares e 05 suplentes da assembléia do Fórum (fonte: art. 16 do estatuto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê técnico faz pré-análise de projetos • Assembléia CIAT define projetos/estratégias • Grupo dirigente: coordena
Quando/como foi feita definição de eixos estratégicos*	<ul style="list-style-type: none"> • Na construção do Projeto Meu Lugar, em 2005, em consulta a agentes dos municípios, com forte participação dos dirigentes da SDR 	<ul style="list-style-type: none"> • Em encontro de Planejamento chamado para este fim 	<ul style="list-style-type: none"> • Eixos estratégicos para priorização de projetos definidos desde 1ª oficina, qualificando-se nas seguintes.
Definição de critérios para priorizar projetos*	<ul style="list-style-type: none"> • Não há até 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há, desde que se incluíam nos eixos estratégicos do Fórum 	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios definidos em fevereiro de 2006 por encontro de núcleos dirigente e técnico

* Nas Tabelas 01, 03, 05 e 06, e nos Quadros 03 e 04 apresenta-se um detalhamento quanto aos eixos, diretrizes, programas e projetos trabalhados no contexto de cada um dos 03 Fóruns.

** Estes itens não foram extraídos de nenhum documento específico do FDR, em face de não ter havido uma definição do mesmo quanto a esta questão. Tais princípios e focos de ação foram obtidos de documento de governo.

O quadro 01 permite verificar alguns elementos interessantes para a reflexão deste estudo. Um deles é o que se poderia chamar de marco discursivo da constituição das novas institucionalidades em estudo – os Fóruns. Observando-se nas linhas dos princípios orientadores/focos e dos objetivos de cada um deles, verifica-se que apesar do uso de termos diferentes há muitas similaridades. Cooperação e parceria inter-organizacional, autonomia local, processos de desenvolvimento ascendente ou endógeno, pluralidade, garantia de continuidade das políticas públicas são alguns referenciais presentes, mesmo que sob diferentes nomenclaturas. Assim, pode-se afirmar que nos princípios ou diretrizes gerais eles se assemelham em muito, situando-se, portanto, num mesmo marco discursivo.

No marco metodológico ou processual, no entanto, é onde se verifica as maiores diferenças entre eles. Em sua abrangência geográfica, sua composição com diferentes atores e grupos sociais – e grupos de interesse, portanto – seus mecanismos de definição de prioridades são onde se revelam as maiores diferenças entre os fóruns. Estas diferenças serão melhor explicitadas na seqüência deste capítulo, mas pode-se de ante mão referir que têm relação direta com mecanismos de seletividade próprios de cada nova configuração institucional. Uma seletividade que funciona como filtros que definem quem e de que forma será beneficiado com políticas produzidas nestes ambientes institucionais. Esta seletividade pode ser definida como seletividade processual (OFFE, 1984, p. 153), a qual se encaixa bem nos casos em estudo. Na perspectiva de Offe, esta seletividade confere a certos conteúdos políticos probabilidades maiores ou menores de realização, tratamento preferencial a certos interesses, com prioridades no tempo, oportunidades favoráveis de coalizão ou possibilidades de aplicação de meios de poder específicos. Alguns grupos de interesse são favorecidos em detrimento de outros, sob o argumento dos limitados recursos públicos existentes. Isto se relaciona com as “dinâmicas de representação de interesses” (OFFE, 1989), onde os grupos mais organizados e estruturados têm seu assento garantido em cada FDR. Os grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis são justamente os que não possuem uma posição garantida nas relações de poder vinculadas ao processo decisório de cada FDR. Assim, está ainda distante a redefinição dos sentidos de representação e participação proposta por Chauí (1990) para se referir à autonomia política. Como poderá cada FDR priorizar políticas, programas e projetos de caráter mais universal, não voltados às especificidades de um ou outro grupo de

interesses, se desde sua composição não garante uma diversidade de representação em suas dinâmicas participativas? Na sequência deste estudo dar-se-á continuidade a estas e outras reflexões. Antes disto, segue-se uma melhor caracterização de cada FDR para melhor subsidiar as análises propostas.

5.4.1 Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (FMGFM)

O FMGFM é uma configuração institucional que envolve organizações de Estado, da sociedade civil e do mercado com objetivo de coordenar o processo de desenvolvimento desta Mesorregião. Sua abrangência atinge hoje 380 municípios (Figura 01) e uma população de 4.000 mil habitantes. Ele é apoiado pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), ministério que foi criado em 1999 e tem estimulado a constituição de “Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas”. O MIN cita o IBGE para conceituar Mesorregião como “áreas individuais que apresentam forma de organização do espaço geográfico definida por dimensões sociais, naturais e de comunicação própria. Isto permite que a Mesorregião tenha uma identidade regional, construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou” (BRASIL, [2003a?]). Esta conceituação não define claramente o que seja uma mesorregião, já que se poderia utilizá-la, por exemplo, para fins de caracterizar uma micro-região. As mesorregiões escolhidas pelo MIN para integrar sua ação podem ser consideradas o que Becker (1983) denomina “regiões-problema”.

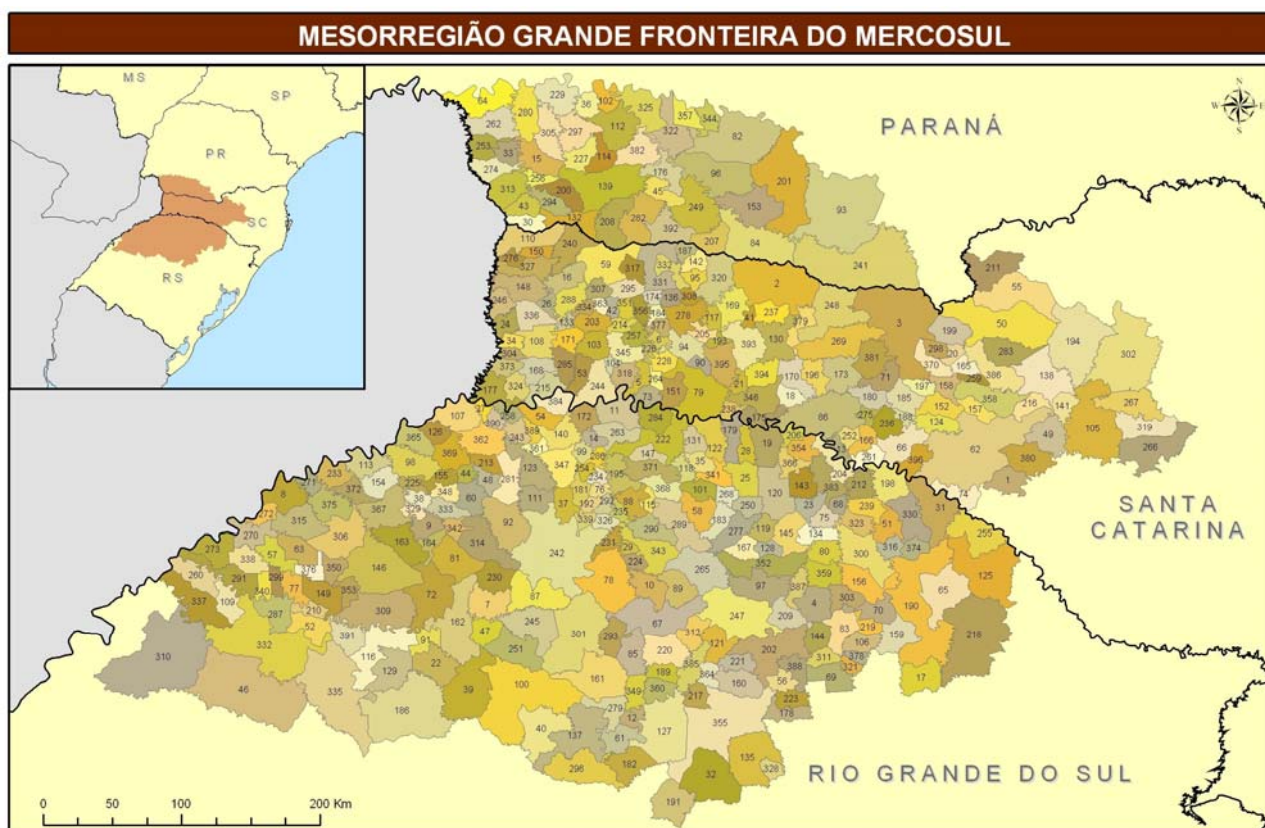


Figura 01: Abrangência atual da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul

Fonte: Gerência de projetos do Ministério da Integração Nacional – MIN

Esta mesorregião abrange o Noroeste do Rio Grande do Sul, o Oeste de Santa Catarina e o Sudoeste do Paraná (Figura 01). Não foi sempre esta, no entanto, a abrangência deste território. Paraná e Rio Grande do Sul anteriormente tinham um número maior de municípios participando da Mesorregião (Figura 02). Tal mudança se deveu “[...] a uma solicitação dos estados da Região Sul, que já possuíam recortes territoriais anteriores a criação da Mesorregião”. Já que “[...] os mesmos são utilizados como unidade de planejamento territorial estadual, o fórum propôs (e o ministério aceitou) a redefinição da Meso em função dos recortes territoriais estaduais” (Marcelo Moreira, gerente de projetos do Ministério da Integração Nacional – MIN). A decisão sobre esta mudança ocorreu em 2005, apesar de a idéia do redesenho ser mais antiga – 2003. Ela foi tomada pela diretoria executiva do Fórum da Mesorregião, segundo Marcelo Moreira. Segundo Antônio Mário Scherer, “O MIN delineou/definiu: são 48 municípios no Paraná, 130 em Santa Catarina e 215 no Rio Grande do Sul”. Marlene de Andrade (16/11/2006) dá a mesma informação: “O MIN definiu as áreas das regiões a

nível do Brasil economicamente e socialmente deprimidas, com problemas de desenvolvimento e pobreza. Daí que foi mapeada esta Mesorregião”. Segundo ela, no episódio de retirada da Serra Gaúcha da Mesorregião, “O Fórum teve peso, pela organização e pelas iniciativas que já tinha, mas a decisão foi do Ministério”.

Segundo os materiais de divulgação do Fórum, sua criação deveu-se ao fato de a região estar a demandar um trabalho de planejamento estratégico e de mobilização/articulação das forças endógenas, articuladas a uma ação efetiva das diferentes instâncias do Estado (FÓRUM DA MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2002).



Figura 02: Abrangência anterior da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul Fonte: Gerência de projetos do Ministério da Integração Nacional – MIN

O FDR foi formalmente criado em novembro de 2002 para gerir processos de desenvolvimento nesta mesorregião. As organizações que dele participam, dentre outros detalhes podem ser vistos no Quadro 02. Não há uma participação efetiva de cada município no FDR, já que as organizações que participam são aquelas cuja atuação tem

abrangência geográfica mais ampla. Os municípios são beneficiados por políticas do Ministério da Integração Nacional, por recursos de emendas parlamentares ou por recursos estaduais, quando são aprovados projetos que lhes envolvem, a partir do Fórum. Pode-se afirmar desde já, deste FDR, que sua atuação central é integrar atores sociais, econômicos e institucionais para forjar demandas organizadas de recursos públicos estaduais e federais, sendo que é do MIN de onde provêm a grande maioria destes recursos.

Para executar programas, propostas e ações decididas no FDR e na coordenação do mesmo, foram definidas instituições executoras, cada um executando ações na porção específica de seu estado, quais sejam: o Conselho Regional de Desenvolvimento do Norte do RS (Credenor/RS), o Instituto Saga de Desenvolvimento Regional (Saga/SC) e a Agência Regional de Desenvolvimento do Sudoeste do PR (AD/PR). A opção deste fórum foi definir uma espécie de agência de desenvolvimento na porção que o compõe em cada estado, ao invés de trabalhar com maior diversidade das organizações existentes no território. Trabalhar com a diversidade de organizações existentes no território implicaria em maior complexidade e exigência de gestão, podendo significar maior morosidade e menor controle por parte dos diretivos do FDR. Por outro lado, poderia garantir mais universalidade de acesso aos processos e recursos envolvidos, especialmente se trabalhasse através de editais e chamadas públicas de projetos.

A escolha de conduzir o processo através de ‘agências de desenvolvimento’ traz em si uma forma de seletividade, constituindo uma capilaridade organizacional entre os diretivos do FDR e tais agências. Outros atores, menos capilares às organizações que hegemonizam o fórum, podem acessar recursos para projetos específicos que ali propõem e são aprovados, mas não a execução de projetos mais estruturantes para o FDR. Estes são executados pelas ‘agências de desenvolvimento’ ou em parceria com outras organizações muito próximas a elas e aos diretivos do fórum.

O Quadro 02 apresenta como está estruturada a composição da assembléia do fórum, o que dá uma idéia sobre quem está integrado ou excluído das tomadas de decisão mais importantes, visto que as grandes diretrizes são normalmente definidas na assembléia. Pode-se perceber por este quadro que apesar de uma certa diversidade de atores sociais listados, há importantes atores sociais atuantes na mesorregião que ali não aparecem. Quando perguntado por que representantes de comunidades indígenas, de

organizações de agricultores familiares e mesmo de igrejas não possuíam assento no FDR, Antônio Mário Scherer, do Instituto Saga afirma que “[...] o convite feito para participação é um tanto quanto excludente, [...] seletivo e excludente”. Arildo Jacóbus, do Sebrae fala que “[...] um fórum é isto, abrir espaço para participação de todos os estratos da sociedade”. Porém, “[...] quando as pessoas falam em fórum lembram de Amosc, URI, Sebrae e Saga. Isto é um problema para o fórum da Meso”. Para ele, diferenças ideológicas, de idéias e conceitos, levam a uma divisão que é muitas vezes “[...] mais forte que o discurso de se aproximar, unir forças, trabalho em conjunto, a região é a mesma [...]”. Indica que esta exclusão não é algo premeditado ou proposital.

Exclusão, tu podes ver ela de dois lados: ou eu não deixo ou eu não quero. [...] Eu posso defender minhas idéias e conceitos, mas eu tenho que deixar as portas abertas para que os grupos ligados a outros segmentos também possam ser atendidos. Como também tem quem deixa a porta aberta e torce para que o convidado não venha (ARILDO JACÓBUS).

Ele acrescenta, em torno desta provocação sobre a não participação de alguns grupos e atores sociais no Fórum da Mesorregião: “[...] o maior desafio do fórum é ser um fórum”.

Quadro 02: Perfil da composição da assembléia geral do Fórum da Mesorregião da Fronteira com o Mercosul

15 Associações de municípios
01 federação estadual de municípios
01 associação de Câmaras de Vereadores
14 Conselhos ou Fóruns de desenvolvimento micro-regionais
01 Conselho de desenvolvimento da macro-região Sul – CODESUL
08 universidades
06 representantes patronais da indústria, comércio e agricultura.
04 representantes dos trabalhadores da indústria, comércio e agricultura.
04 organizações de assessoria e consultoria (03 são SEBRAE)
01 ONG
03 empresas de pesquisa, assistência técnica e extensão rural (02 estaduais e 01 federal).
01 representante de cooperativas (OCEPAR)
03 representantes dos governos de estado
03 representantes de assembléias legislativas
03 representantes do BRDE
03 representantes das agências estaduais de fomento
01 representante do governo federal
Total de aproximadamente 72 representantes

Fonte: Perin, Damo e Bonetti (2003).

Observação: A forma de apresentação do perfil de composição de cada FDR é diferente em função das informações e materiais disponíveis em cada caso.

Alguns elementos que se pode verificar no perfil do Fórum da Mesorregião da Fronteira com o Mercosul são: seu forte caráter institucional (com associações de municípios, governos de Estado e suas empresas) e sua pouca representatividade de organizações de trabalhadores e agricultores. As organizações sociais representadas são fundamentalmente universidades, entidades de assessoria e apoio, mas não organizações representativas dos trabalhadores. No caso do noroeste do Rio Grande do Sul, os Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDES) tem um peso importante, representando quase a totalidade – nove – dos conselhos que compõem o FMGFM.

Com relação ao perfil da composição do FDR, vale mencionar o caso catarinense, mais pertinente a este estudo, particularmente no período de fevereiro de 2004 a abril de 2005, quando a representante da porção catarinense (MARCIA DAMO, da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC) exerceu a presidência do fórum. Neste período, se estruturou na porção catarinense o ‘Comitê Gestor Catarinense’, composto por 12 entidades, das quais 06 são associações de municípios, 01 federação de associações de municípios, 01 governo do estado, 01 banco de desenvolvimento do estado, 02 agências de desenvolvimento ligadas às redes de articulação de duas associações de municípios, além de 01 representante do Sebrae. Esta composição do ‘Comitê gestor’ evidencia o caráter institucional e com pouca representação de organizações sociais, particularmente dos segmentos mais desfavorecidos sócio-economicamente.

Quadro 03: Eixos estratégicos, programas e projetos prioritários listados pelo FMGFM*.

Eixos estratégicos / diretrizes para projetos	Programas / sub-eixos	Projetos
<ul style="list-style-type: none"> • Agroindustrialização, contemplando as principais cadeias produtivas. • Industrialização em diversos setores • Qualificar a matriz produtiva regional para abertura do mercado com o Mercosul • Aproveitar o potencial turístico • Ampliação e qualificação da infra-estrutura de transporte, energia (hídrico), de comunicações e saneamento básico. • Gestão ambiental • Universalização da educação básica, qualificação do sistema de ensino e ampliação do acesso ao ensino superior. • Estruturação das universidades comunitárias para geração e difusão tecnológicas • Qualificação da mão-de-obra para produção e empreendedorismo • Universalização do acesso a serviços de saúde • Preservação do patrimônio histórico e cultural • Qualificação da gestão pública em todos os níveis • Fortalecimento das parcerias para o desenvolvimento regional • Implantação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento em todos os municípios da região • Busca de recursos públicos estaduais e federais • Implantação de programa de crédito diferenciado (fonte: Perin; Damo; Bonetti, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> • Organização regional e novo modelo de gestão • Apoio à agroindustrialização e ao agro negócio • Desenvolvimento do turismo • Apoio aos sistemas locais de produção, distribuição e comercialização. • Gestão ambiental e aproveitamento do potencial hídrico • Pólos de modernização tecnológica • Infra-estrutura • Crédito • Capacitação (fonte: Perin; Damo; Bonetti, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> • Na tabela 01 estão apresentados os principais projetos construídos neste arranjo institucional, os quais receberam recursos do MIN. Eles são considerados os principais projetos porque são os que efetivamente aparecem nos materiais de divulgação do fórum. • Em Perin, Damo e Bonetti (2003) há uma lista bastante grande de projetos propostos, resultado de processo de planejamento com integrantes do FMGFM. Os projetos implementados até 2005, no entanto, são os que constam na tabela 01.

* Os eixos, diretrizes, programas e projetos, como são chamados neste trabalho, não são necessariamente assim denominados pelos 'Fóruns' e atores com ele relacionados.

Em função do caráter menos ou mais abrangente os dados acima foram sendo organizados em cada coluna buscando perceber a coerência de conjunto buscada por seus formuladores.

Em termos de eixos e linhas estratégicas, bem como programas para atuação de cada fórum, se evidencia uma similitude entre eles a partir dos Quadros 01 e 03. Quando se afunila para os marcos processuais e metodológicos, para os atores sociais tomadores de decisão e beneficiários dos processos constituídos é quando se verificam diferenças marcantes. Da listagem de eixos estratégicos apresentada acima, o FMGFM afunilou para um conjunto mais restrito de projetos (Tabela 01). Tais projetos são resultados da definição mais apurada de prioridades para o desenvolvimento regional, bem como uma resposta a áreas em que havia recursos públicos disponíveis, mobilizando assim, alguns atores ligados ao Fórum em torno de tais projetos. O caso do projeto junto ao setor moveleiro (vide Tabela 01) é um exemplo disto: o SEBRAE é uma organização que não possuía uma participação mais intensa junto ao FMGFM, mas em função da disponibilidade evidenciada de recursos financeiros nesta área, o projeto foi encaminhado, aprovado e executado sob coordenação desta organização, em parceria com a Associação dos Moveleiros do Oeste de Santa Catarina.

Ainda, a partir da coluna dos eixos estratégicos, pode-se ponderar uma questão que ganhou importante lugar no debate regional na segunda metade de 2006: a construção de uma proposta de universidade federal na região. Nos eixos estratégicos do fórum aparece como um dos itens a estruturação das universidades comunitárias para geração e difusão tecnológicas, seja porque estas universidades ocupam importante espaço na estrutura do FDR, ou por causa de seu histórico de contribuição para o desenvolvimento regional. O governo federal sinalizou o interesse em implantar uma universidade federal na região da fronteira com o Mercosul e o deputado federal Cláudio Vignatti (PT) encaminhou uma emenda parlamentar para elaboração do projeto. A Universidade Federal de Santa Catarina responsabilizou-se pela elaboração do projeto, consultando e dialogando com os atores sociais e institucionais da região. Este debate se faz na assembléia do fórum apenas em novembro de 2006, sendo que nesta ocasião 02 dos 03 principais dirigentes do mesmo estavam participando da comissão pró-universidade federal na região. Sobre esta questão, Gilberto Agnolin, reitor da Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó, afirma que

[...] quando eles colocaram o nome deles lá para fazer o projeto de universidade e não consultaram nem o espaço do fórum, eu disse pro pessoal: agora eu vou pra bronca e se estes caras não saírem [da comissão pró-universidade] não são legítimos para continuar no fórum, porque eles abraçaram uma causa sem abrir a discussão amplamente.

O argumento de Gilberto Agnolin parte de sua compreensão do FDR como “[...] espaço para movimento, discussão com a sociedade, debate”. Ele levanta tanto uma preocupação mais específica, relacionada com o interesse da universidade comunitária que dirige, quanto uma preocupação quanto ao papel do fórum e de seus dirigentes.

Estamos atravessados por os dirigentes do fórum não terem levado [a discussão], feito convite. Se quer assumir participação na comissão pró-universidade federal então vai como pessoa física. Eles se afirmam como sendo do fórum, mas eu sou membro, nunca fui consultado, nunca houve reunião para isto (GILBERTO AGNOLIN).

O espaço de debate defendido por este membro do FDR não se efetivou para discussão e alguns encaminhamentos da construção do projeto de universidade federal. No que se refere ao papel do fórum e de seus dirigentes, compreende-se que para que esse não perca legitimidade é estrutural garantir a consecução de decisões tomadas ou, quando revisadas decisões estratégicas, que isto seja feito em processo amplo de negociação e discussão. Ali, como visto, houve uma opção dos dirigentes do FDR, sem uma consulta ampliada ao menos a seu Conselho de Representantes, apesar de saber que o tema em questão era potencialmente gerador de conflitos. Os dilemas da relação entre representantes e representados se colocam claramente aqui, no que se refere a garantir a autonomia pública do fórum. Aos dirigentes do FDR faltou uma postura mais voltada à defesa da instituição fórum, garantindo um processo de discussão/negociação que permitisse uma reflexão coletiva sobre o tema antes de dar encaminhamentos ao mesmo. O que talvez melhor explique os rumos dados a esta questão, que aqui não possui outro papel senão apresentar uma evidência para alimentar a reflexão teórica, é que o fórum tem cumprido menos com um papel de integrar atores para discutir rumos do desenvolvimento regional e deslocado sua atuação para servir como braço operacional/executor de políticas do governo federal. Com o passar dos anos se foi evidenciando este deslocamento, com o forte peso que ganharam as ‘agências de desenvolvimento’ citadas e com o fórum se mobilizando principalmente quando há necessidade de direcionamento de recursos federais que virão para a mesorregião.

Tabela 01: Projetos da Mesorregião apoiados pelo Governo Federal brasileiro

Ano	Projeto	VALOR
2001*	Capacitação de Recursos Humanos	648.818,00
2001	Apoio ao Turismo da Mesorregião	300.128,00
2003	Fortalecimento de agroindústrias familiares	809.000,00
2004	Fortalecimento de agroindústrias familiares - Rio Grande do Sul	1.400.000,00
2004	Fortalecimento de agroindústrias familiares - Santa Catarina	1.150.000,00
2004	Fortalecimento de agroindústrias familiares – Paraná	450.000,00
2004	Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Móveis na região Oeste de Santa Catarina	500.000,00
2004	Sinalização Turística na Região das Missões Jesuíticas – RS	700.000,00
2005	Fortalecimento da Piscicultura	700.156,00
2005	Fortalecimento da Vitivinicultura no Sudoeste do Paraná	445.600,00
2005	Desenvolvimento do APL da Vitivinicultura em Santa Catarina	350.000,00
2005	Projeto de lapidação e artesanato mineral – RS	450.000,00
2005	Modernização do centro de serviços/profissionalizante de movelaria	355.000,00

Fonte: Informações fornecidas pela Gerência de Projetos do Ministério da Integração Nacional

* Nesta coluna estão indicados os anos em que ocorreu a definição pela liberação dos recursos, sendo que a execução de muitos projetos transcende o ano indicado.

Na Tabela 01 há itens nos quais está indicada a unidade da federação para a qual se destinou os recursos e outros em que não há esta indicação. Neste caso, significa que o recurso foi destinado para toda a Mesorregião, dividindo-se entre as diferentes porções de cada estado.

Os recursos do MIN têm sido o principal mobilizador deste fórum. Além deles o FMGFM tem na contrapartida dos governos estaduais aos projetos aprovados junto ao governo federal, bem como na demanda de emendas parlamentares suas principais fontes financeiras. A origem dos recursos para projetos com que o fórum atua pode variar ano a ano, conforme quem está na direção do Conselho de Representantes, a qual é rotativa entre os três estados anualmente. Na gestão 2005-2006, em que se esteve atento no estudo empírico desta pesquisa, muito poucas atividades do fórum ocorreram, ao contrário do que há de registros da gestão 2004-2005. Saliente-se que nestes anos já vinha ocorrendo o ‘deslocamento da atuação do FDR’, de um perfil mais negociador e elaborador de estratégias e programas, para uma atuação mais executiva e operativa de políticas estatais. Conta também para redução das atividades do FDR na gestão que vai até o final de 2006, a capacidade e iniciativa de mobilização de cada dirigente da

configuração institucional. Isto é um indício do quão pouco está institucionalizado o FMGFM, não possuindo uma dinâmica organizacional já sistemática. Há ainda que se considerar que o ano de 2006 foi ano eleitoral, sendo que o não repasse de recursos federais e estaduais durante grande período do ano é um fator limitador da atuação do FDR. Isto, especialmente, caso se considere a evidência de que este fórum deslocou sua atuação para gerir recursos públicos para o território de sua atuação.

Dos recursos provenientes do MIN, o projeto de fortalecimento de agroindústrias familiares é onde se destinou maior volume. No ano de 2003 ele ainda representou um pequeno volume de recursos (R\$ 809.000,00), o qual foi dividido entre os três estados. Neste ano, o foco do apoio foi em diagnosticar as agroindústrias que seriam posteriormente beneficiadas com apoio infra-estrutural através dos recursos públicos, o qual foi realizado pelo Instituto Saga. Deste diagnóstico, merece destaque que 30% das iniciativas estudadas possuíam inspeção municipal e o mesmo percentual (30%) inspeção estadual. A maioria das agroindústrias diagnosticadas, portanto, não possuía inspeção de nenhum tipo ou possuía apenas inspeção municipal (70%). Parece importante destacar que segundo dados do Instituto Cepa, do governo do estado de SC, apresentados no projeto do Fórum da Mesorregião encaminhado ao MIN (FÓRUM DA MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2004), 93% dos empreendimentos agroindustriais do estado de SC não possuíam nenhum tipo de inspeção ou possuíam inspeção municipal¹⁴. Como a Mesorregião da Fronteira do Mercosul concentra grande volume de agroindústrias familiares, particularmente as que possuem menos infra-estrutura seria de se imaginar que nesta região houvesse um percentual de agroindústrias sem inspeção ou com inspeção municipal maior do que aquele do conjunto de SC. O que se pode inferir desta diferença de percentuais é que no diagnóstico feito pelo Instituto Saga já houve uma pré-seleção de público, contemplando atendimento maior a agroindústrias mais estruturadas.

Além disto, apenas 41% das unidades agroindustriais diagnosticadas eram familiares (FÓRUM DA MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2005), ou seja, 59% constituíam sua gestão no formato patronal. Os dados do Instituto Cepa indicam que 84% da mão-de-obra das agroindústrias

¹⁴ Conforme o tipo de inspeção que a agroindústria de processamento animal possuir, ela terá um mercado potencial para seus produtos. Para comercialização em todo território nacional se faz necessário ter a inspeção federal (SIF) e para comercializar no território estadual, inspeção estadual (SIE). Agroindústrias que possuem inspeção municipal têm sua comercialização restrita ao território do município.

catarinenses é familiar e não remunerada (ICEPA, s/d, citado por FÓRUM DA MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2005). Pode-se inferir também aqui, que as agroindústrias diagnosticadas pelo Instituto Saga representam uma pré-seleção de público, neste caso contemplando atendimento maior a agroindústrias com gestão patronal.

O apoio às agroindústrias no ano de 2004, para onde foi destinado volume bem maior de recursos financeiros que em 2003, resultou em partes de conclusões extraídas do referido diagnóstico. Uma delas foi quanto à necessidade de ampliação do número de agroindústrias com inspeção estadual, o que abriria seu mercado para todo o estado. Os recursos referidos na Tabela 01 para agroindústrias no ano de 2004 tiveram sua principal destinação para esta adequação.

Na medida em que avança historicamente, o fórum se organiza para demandar recursos públicos para seus projetos de interesse¹⁵, com o tempo tornando-se praticamente um braço operacional para algumas ações do governo federal na região. Sua relação com o Ministério da Integração Nacional (MIN) é tão presente que em diversos documentos o leitor fica em dúvida se o FMGFM é uma instituição de organização regional, ou se é um braço do MIN na região. Um exemplo disto é o relatório da oficina de planejamento estratégico organizada como subsídio ao “Plano de Desenvolvimento Integrado Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul”. Sua apresentação aparece como um documento do MIN, indicando a ação como dentro dos “Programas de Desenvolvimento Integrado de Mesorregiões Diferenciadas”. Noutra situação, numa matéria jornalística anexada no relatório na gestão 2004-2005 aparece: “O programa da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, situado na esfera do Ministério da Integração Nacional [...]” - (FÓRUM DA MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2005). Ainda como exemplo, no relatório anual da coordenação do fórum da Mesorregião, quando fala de sua organização está escrito: “Isto torna possível eleger os projetos prioritários e desenvolvê-los conforme orientação do Ministério da Integração Nacional” - (FÓRUM DA MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2005, p. 5). As assembleias do FDR ocorridas no ano de 2006 retratam bem esta questão, sendo que

15 Bandeira (2004, p. 91) faz referência a este tipo de atuação denominando-a de *advocacy*, a qual se refere a “[...] atividades desenvolvidas por diferentes organizações ou coalizões com objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas”. Comenta adiante que algumas “[...] abordagens assimilam a ‘advocacy’ ao lobby e à negociação” (Bandeira, 2004, p. 92).

todas elas foram realizadas a partir da agenda do governo federal, em particular do MIN.

Reitere-se que este é dos fóruns estudados o que teve em sua constituição menor intervenção estatal. Enfatiza-se assim, desde já, a importância do Estado na configuração destas experiências de governança regional. Apesar de não serem organizações estatais *strictu senso*, nem para-estatais, como as associações de municípios, o Estado continua central para garantir seu funcionamento e efetividade.

5.4.2 Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR)

A partir de 2003, com a posse do novo governo do Estado de Santa Catarina, foram instituídos os Conselhos de Desenvolvimento Regional. Eles “são órgãos técnicos de aconselhamento, orientação e formulação das normas e diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional” (SANTA CATARINA, 2003). O estado de Santa Catarina foi inicialmente dividido em 29 micro-regiões, sendo que cada uma delas possui uma Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e um Conselho de Desenvolvimento Regional. Posteriormente acrescentou-se uma 30ª região, completando-se a divisão que funcionou até 2006, apresentada na figura 03.

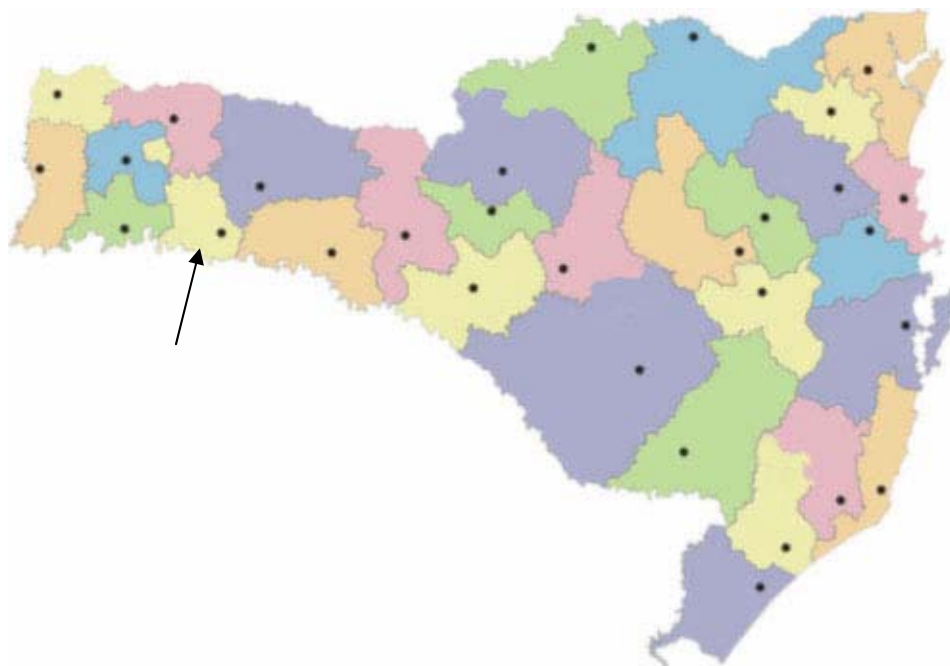


Figura 03: Estado de SC com as 30 regiões descentralizadas pelo governo estadual a partir de 2003 – indicação para a região da SDR Chapecó.

Fonte: SANTA CATARINA, 2006.

A partir de 2007, com a reeleição de Luis Henrique da Silveira como governador de Santa Catarina, está anunciada a criação de mais 06 SDR no estado. Segundo Hélio Dal Piva, Secretário de Desenvolvimento Regional até 2006,

O governador quer fazer uma redistribuição do governo no sentido de manter as atuais funções, mas distribuídos mais forte no território. A intenção é ter o governo do estado mais localmente. Tem aí um aspecto de ver a distância e a população a ser atendida. Por isto, as SDR não ficaram na abrangência das associações de municípios.

A região Oeste do estado de Santa, desconsiderando-se as regiões Meio-Oeste e Vale do Rio do Peixe, foi dividida em 07 secretarias. Uma delas, a SDR Chapecó, que é objeto-sujeito deste estudo é composta de 11 municípios, quais sejam: Águas Frias, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Guatambu, Nova Itaberaba, Nova Erechim, Planalto Alegre, Serra Alta, Sul Brasil. A distribuição geográfica dos mesmos está apresentada na Figura 04, no qual também é visível a descontinuidade espacial de sua abrangência.

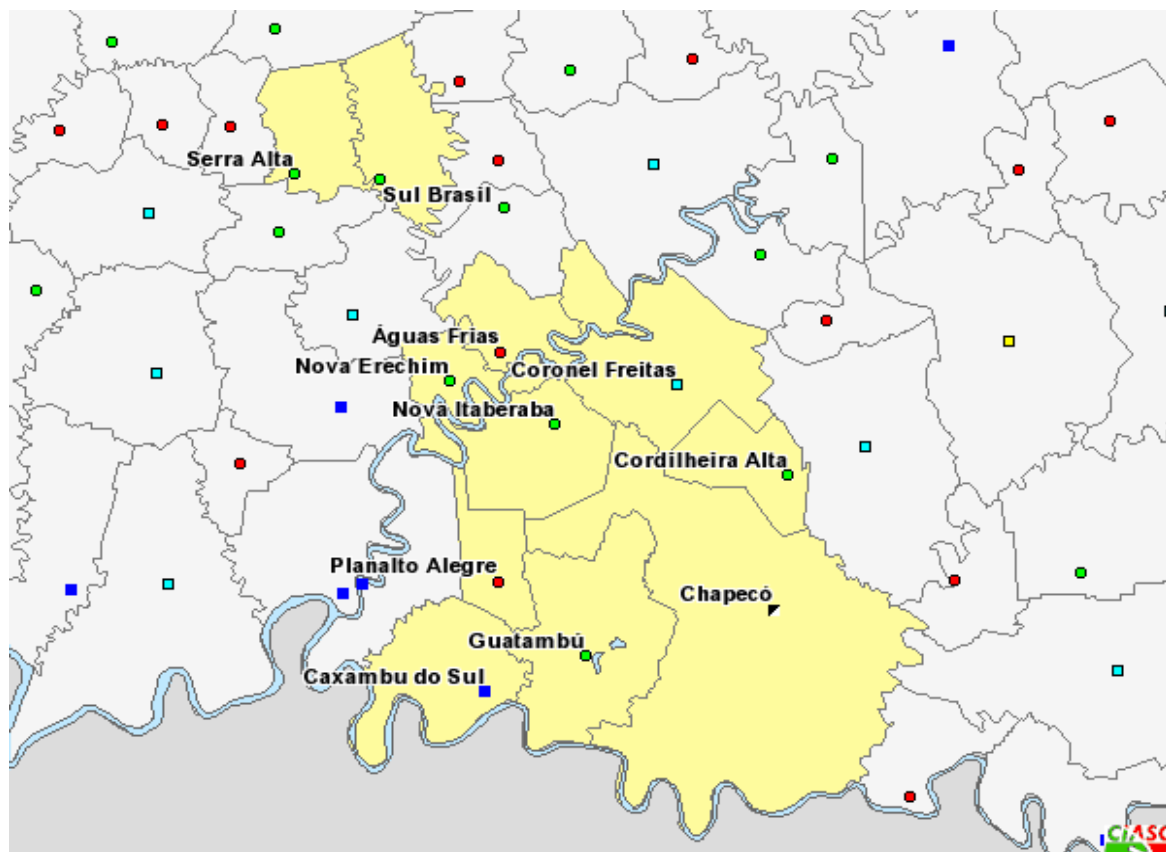


Figura 04: 11 municípios da SDR Chapecó.

Fonte: SANTA CATARINA, 2006.

A descentralização governamental e a democracia participativa são apontadas como a base da estratégia de desenvolvimento do governo do Estado de Santa Catarina. Cada CDR é composto pelo secretário de Estado do desenvolvimento regional, os prefeitos, os presidentes de Câmara de Vereadores, além de dois representantes da sociedade civil de cada município da região (SANTA CATARINA, 2003). “O que se quer do conselho é que ele tenha uma pluralidade, mas hoje ainda é o prefeito quem indica quais serão os representantes da sociedade civil” (HÉLIO DAL PIVA). Na Tabela 02 apresentam-se alguns detalhes quanto ao perfil da composição do CDR de Chapecó.

Tabela 02: Perfil do Conselho de Desenvolvimento Regional – SDR Chapecó até início de 2005

Profissão	Cargo que ocupa	Representação	Formação
Agropecuária (1)* Professor (2) Empresário (3) Funcionário público (1) Engenheiro (1) Formação técnica (3)	(Conselheiros natos) (11) Prefeitos municipais	Executivo Municipal	1º grau (3) 2º grau (4) 3º grau (4)
Funcion. Público (1) Empresário (1) Comerciante (4) Agricultor (5)	(Conselheiros natos) (11) Presidentes de Câmara de Vereadores	Legislativo Municipal	1º grau (7) 2º grau (4)
Empresário (3) Construtor (1) Comerciante (6) Administrador (3) Professor(a) (6) Despachante (1) Agricultor (2)	(Conselheiros não natos) Repres. Mun. PMDB (2) Vereador (1) Suplente vereador (2) Diretor de Associações Comerciais e Industriais (ACI) - (6) Diretor de fundação (1) Reitor (1) Assessor (1) Secret. Rotary (1) Funcionário privado (1) Gerente empresa (3) Membro conselho municipal (2) Direção Sindicato de Trabalhador Rural (1)	Igreja (2) ACI 9 Escola (1) Fundação do Trab. Rural (1) Universidade (1) Cooperativa (1) Apae (1) Grupo Mulheres (1) Conselho Municipal (3) STR (2)	1º grau (7) 2º grau (6) 3º grau (9)

TOTALIZAÇÕES**Total de conselheiros:** (44)

<u>Educação formal dos conselheiros:</u> Ensino básico: (17) Ensino médio: (14) Ensino superior: (13)	<u>Profissão dos conselheiros:</u> Empresários/comerciantes: (18) Agricultores/agropecuária: (08) Professor: (08) Outros: (11)
<u>Representação dos conselheiros não natos</u> (totalizam 22): ACI: 09 (mais expressiva – demais estão pulverizados)	<u>Cargos que ocupam os conselheiros não natos:</u> Político-partidário: (5) Diretor de ACI: (6) Gerentes de empresas: (3) Outros: não informaram

* Os números que acompanham cada informação referem-se ao total de pessoas do Conselho que se encaixam em cada situação.

Os dados da Tabela 02 foram extraídos de um cadastro dos conselheiros feito pela SDR Chapecó, respondido por cada conselheiro. O perfil dos conselheiros se refere ao período 2003 e 2004. A partir de 2005, com as eleições municipais de 2004, há alterações na composição de todos CDR das 30 regiões descentralizadas de SC, já que

se alteraram os representantes natos (prefeitos e vereadores), bem como os representantes de organizações sociais que são indicados pelos prefeitos¹⁶.

Além dos atores institucionais (prefeitos e vereadores) que são membros natos e correspondem à metade dos 44 membros do conselho, dos demais 22 há um predomínio de representação dos empresários, particularmente das associações comerciais e industriais dos municípios. Os agricultores, suas organizações, trabalhadores em geral, além de indígenas que representam um grupo social importante na região, têm participação restrita ou inexistente no CDR. Mesmo aqueles que se apresentam como agricultores/agropecuaristas, em alguns casos são produtores mais estruturados, que não representam agricultores familiares mais carentes de políticas públicas. Para além do Conselho, os Comitês Temáticos (CT) também não registram participação de organizações sociais representantes dos agricultores familiares, indígenas e grupos sociais em condições sócio-econômicas desfavorecidas. Mesmo o CT da agricultura é fundamentalmente composto por secretários de agricultura e técnicos da secretaria de agricultura dos municípios. Estas questões evidenciam a seletividade processual que se forja neste arranjo institucional. Além de uma má representação de grupos sociais desfavorecidos, o que se põe em questão é a ausência de qualquer representação de alguns grupos, através de sua própria organização de interesses.

Na estrutura organizativa que envolve o Conselho de Desenvolvimento Regional da região de Chapecó, bem como em todo estado, há ainda os órgãos administrativos da Secretaria de Desenvolvimento Regional, além dos Comitês Temáticos (CT). Tanto a Secretaria (SDR) quanto o Conselho (CDR) foram criados em 2003. Os CT, no entanto, são resultados de uma parceria do governo do Estado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do projeto Meu Lugar. A partir do 'Meu Lugar' se gerou um processo de planejamento em cada uma das regiões do estado, elaborando a "agenda de desenvolvimento" regional, da qual derivaram os Comitês Temáticos (CT), a partir de 2006. Seu objetivo é organizar diretrizes, propostas e projetos por áreas temáticas, tendo ainda o papel de pré-selecionar tecnicamente projetos para serem ou não aprovados no âmbito do CDR.

¹⁶ Não se teve acesso a uma lista dos conselheiros da SDR Chapecó a partir de 2005, bem como a condições de montar uma lista para rever o perfil dos conselheiros. Segundo Adriana Trevisan, gerente de planejamento da SDR Chapecó, foram poucas as mudanças da composição do conselho.

Através do projeto Meu Lugar elaboraram-se planos de desenvolvimento regional em cada uma das 30 regiões, no ano de 2005, envolvendo atores sociais, econômicos e institucionais. A partir de 2006 o projeto Meu Lugar de cada região passa a ser indicado como o ambiente institucional de orientação do processo de desenvolvimento regional. O plano elaborado e os Comitês Temáticos são as referências organizativas do Meu Lugar. O caráter mais técnico e a pré-seleção de projetos a serem posteriormente analisados pelo Conselho de cada região são o que define a especificidade do Comitê.

Os nomes e o número de CT foram definidos a partir de uma proposta que veio do governo estadual (segundo OSMAR THOMAZ, professor da Unochapecó, que coordenou a elaboração da agenda de desenvolvimento da SDR Chapecó) e através de reuniões entre a SDR e a Unochapecó para organizar a construção do projeto Meu Lugar. Os mesmos começam em número de 06 (seis) – em reunião aberta realizada em 13 de julho de 2005 – e depois se efetivam em número de 08 (oito) – na oficina de capacitação, palestra de sensibilização, formação dos grupos temáticos e assinatura da carta de acordo – de 08 de agosto de 2005. As áreas temáticas chegaram a ser em número de 07 em uma reunião específica entre a SDR e a Unochapecó, realizada em 14 de julho de 2005. Os 08 (oito) CT são: Agricultura; meio ambiente; desenvolvimento econômico e infra-estrutura; saúde; educação; assistência social; segurança pública; e cultura, esporte e turismo. Cabe ponderar que, à exceção da oficina de 08 de agosto, quando com participação mais ampla a área de agricultura e meio ambiente foi dividida em duas, as demais reuniões que indicaram áreas temáticas eram restritas à participação da SDR e da Unochapecó. Vê-se aqui, que apesar da importância apregoada aos CT, a participação para definição de seu número e temas foi restrita aos diretivos da SDR e a membros da Unochapecó envolvidos com a construção da “agenda de desenvolvimento” do projeto Meu Lugar. Quanto à construção desta agenda, Osmar Thomaz diz que o produto final demandado era um documento com 30 ou no máximo 40 páginas e que para além das prefeituras e organizações muito conhecidas nos municípios, não havia um prévio reconhecimento de qual era o “capital social” (se referindo aos diferentes perfis organizativos) existente em cada local. Ele faz referência a uma desarticulação da dinâmica organizativa do projeto Meu Lugar, visto que “[...] botaram a gente para visitar município, descobrir contatos e tal, e dois meses depois eles estão aqui fazendo um trabalho de levantamento do capital social da região [...]”.

Afirma isto para ponderar a qualidade maior que uma integração poderia dar ao processo. Sem um conhecimento mais detalhado das diferentes organizações de diferentes áreas existentes em cada município, o processo de construção da ‘agenda de desenvolvimento regional’ pouco ampliou a participação e pouco ampliou o debate sobre possíveis estratégias para o desenvolvimento regional. Osmar Thomaz acrescenta: “Com um pouco de boa vontade dá pra dizer que a gente conseguiu alguns informantes qualificados, pessoas que talvez tenham um pouco mais de informações sobre a realidade do município”. Estes “informantes qualificados” compuseram os Comitês Temáticos (CT), sendo que “[...] primeiro foram definidos os CT [em reuniões da SDR com a Unochapecó, conforme anteriormente apresentado] e depois os comitês elaboraram as prioridades para a região para os próximos 15 anos” (CELSO ZARPELON, coordenador do projeto Meu Lugar na região estudada). Tais prioridades estão apresentadas no Quadro 04, na coluna referente a programas/sub-eixos, e referem-se à ‘agenda de desenvolvimento’ construída em 2005 através de parceria da SDR com o PNUD e a Unochapecó, com a participação dos “informantes qualificados”.

Com relação à importância dos Comitês Temáticos na SDR Celso Zarpelon afirma: “[...] com o projeto Meu Lugar, as propostas vão passar primeiro pelos comitês temáticos, que são técnicos da área, que vão analisar os projetos e propor projetos, dar parecer técnico. A decisão é submetida ao conselho, mas antes vai passar pelo Comitê Temático” (fala na reunião do CDR em 28/04/2006).

Quadro 04: Eixos estratégicos e programas prioritários do Projeto Meu Lugar – CDR/SDR

Eixos / diretrizes para projetos	Programas / sub-eixos
Agricultura*	<ul style="list-style-type: none"> • Preservação ambiental / melhoria da qualidade da água / reflorestamento; • Bovinocultura de leite; • Fortalecimento da agricultura familiar
Assistência social	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de Trabalho e Renda • Habitação Popular Urbana e Rural • Preparação Profissional para o Mercado de Trabalho • Implantação do Sistema Único de Assistência Social • Inclusão Social de Agricultores Familiares Beneficiários de Programas de Transferência de Renda • Destino do Material Reciclável como Geração de Trabalho e Renda • Capacitação aos Conselheiros, Técnicos, Gestores e Usuários das Políticas Públicas.
Desenvolvimento econômico e infra-estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição e regionalização com implantação da Região Metropolitana; • Logística e Infra-estrutura Integrada; • Criação de Pólo de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Escola em Tempo Integral • Capacitação Continuada • Escola Aberta à Cultura e Cidadania • Centro de Tecnologia e Biblioteca Escolar Interativa
Meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Esgotamento Sanitário • Proteção dos Recursos Naturais • Barracão para Reciclagem de Lixo
Cultura, esporte e turismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Programa de implementação de Casas de Cultura • Programa de valorização do patrimônio cultural • Vários outros (ver Meu Lugar) • Esporte • Programa Movimento-se nos Parques • Programa para Reformas e Ampliações de Ginásios de Esportes • Primeiros Jogos Regionais de Integração • Custeio para Campeonatos Municipais • Turismo • Programa de agenda regional e banco de dados; • Eventos regionalizados; • Articulação das áreas; • Divulgação articulada; • Planejamento regional de ações; • Centro de informações
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade. • PSF como um instrumento de promoção de saúde na SDR – Chapecó • Centro de convivência e recuperação da saúde de dependentes químicos • Serviço de referência em medicina física e reabilitação para macro região do oeste de Santa Catarina - atenção à saúde das populações estratégicas e em situações especiais de agravos.
Segurança pública	<ul style="list-style-type: none"> • Construção do Novo Presídio • Polícia Comunitária • Aparelhamento das Polícias e Melhorias do Espaço Físico • Profissionalização e Ressocialização de Presos

Fonte: PNUD; SANTA CATARINA; UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA REGIONAL DE CHAPECÓ - UNOCHAPECÓ, 2005

* Estes eixos são as mesmas áreas dos Comitês temáticos.

No Quadro 04 se evidencia o perfil mais generalista e voltado para serviços públicos dos programas indicados para cada eixo ou área temática. Diferentemente do FMGFM, este Conselho (FDR) demonstra uma clara derivação das iniciativas do governo do Estado de Santa Catarina. Mesmo sendo um ‘espaço de concertação institucional’, como os demais FDR aqui estudados, ele traz de suas marcas de origem o domínio administrativo/governamental. Os programas ou sub-eixos são uma lista de prioridades construídas pelo trabalho coordenado pela Unochapecó para estruturação da Agenda de Desenvolvimento Regional. Dentro das áreas temáticas, derivadas dos CT, e a partir do que se chama aqui de programas /sub-eixos, os Comitês Temáticos iniciaram sua atuação em 2006, para analisar e construir projetos com vistas ao desenvolvimento regional.

Reitera-se que partiu do governo do estado de Santa Catarina a iniciativa para constituição do CDR, da Secretaria de Desenvolvimento Regional, bem como de todo processo de descentralização em regiões administrativas. Isto tem impacto sobre o conjunto do processo. Quanto ao marco conceitual ou discursivo, observou-se a partir do Quadro 01, que os princípios, objetivos e a composição do CDR foram definidos no governo do Estado. Não houve uma discussão destes elementos, nem sequer de estratégias para o desenvolvimento regional, no ambiente institucional do Conselho. Tais elementos conceituais, enquanto idéias gerais ou carta de princípios são muito correlatos ao dos demais Fóruns aqui estudados. Neste sentido, se afirma que os 03 fóruns estudados se situam no mesmo marco discursivo. Por serem idéias gerais, de tão gerais são vagas e deixam margem para os mais variáveis procedimentos ou caminhos processuais. Como estas idéias gerais não partiram ou não foram discutidas profundamente pelos atores envolvidos com o FDR, eles não partem de uma base referencial comum quando vão definir programas, propostas e ações nos Comitês Temáticos ou no Conselho de Desenvolvimento Regional. Evidência disto é que nas reuniões do CT que se seguiram à elaboração da ‘agenda de desenvolvimento’, na qual está o que Celso Zarpelon chama de ‘prioridades para os próximos 15 anos’, não houve uma retomada destas prioridades, que mesmo assim têm caráter temático/setorial e não integrador.

Isto contribui para transformar o CDR num espaço de levantamento de demandas avulsas, descontextualizadas de qualquer estratégia de desenvolvimento construída pelos atores sociais com ele envolvidos. A tão propagada integração de

atores do Estado, da sociedade civil e do mercado para articuladamente projetar seu desenvolvimento, parece ser ainda realidade apenas na ordem discursiva. Quando perguntado se caberia ao CDR a definição de estratégias para os Comitês Temáticos orientarem suas ações específicas, o secretário da SDR afirma:

Os atores têm de entender qual é o papel deles. A meta principal é pensar as ações estruturantes para a sua área temática em discussão. Quando os atores se reúnem eles se limitam aos projetos e muitas vezes a gente vai na corrida para resolver aquele problema momentâneo. Porque não adianta nós pensarmos que o conselho vai pensar desta forma porque não vai. Quem tem que pensar é quem são os principais atores hoje: são as pessoas envolvidas nas áreas específicas.

Ao longo do debate provocado pela entrevista, o secretário Helio Dal Piva veio a concordar que caberia ao CDR o papel de pensar as questões mais estruturantes ou as estratégias para o desenvolvimento regional. Mesmo assim, cabe salientar que os rumos dados para a construção do processo até o final de 2006 estão vinculados à visão expressa na transcrição da entrevista apresentada acima. Ou seja, o próprio secretário partia do entendimento que as estratégias para o desenvolvimento deveriam ser pensadas e projetadas em cada área específica. Faz-se importante salientar que as citadas prioridades foram definidas pelos “informantes qualificados” de que fala Osmar Thomaz, ou seja, por uma restrita base de representação da diversidade local.

Este caminho, até o momento, tem levado à ausência de uma definição pelo CDR, de linhas estruturantes que ele escolha trabalhar para o desenvolvimento regional, respaldada por uma seleção avulsa de projetos e demandas dos municípios e das organizações que participam. A seleção avulsa de projetos e demandas, sem discussão de estratégias para o desenvolvimento regional, e sem o conhecimento de quanto recurso financeiro haverá disponível para sua implementação, resulta que o CDR, como novo espaço público, restrinja-se a legitimar as políticas do governo de SC. A Tabela 03 dá a dimensão de quanto dos recursos destinados à região são definidos no CDR, demonstrando que as ações que recebem mais recursos financeiros não são nele discutidas. Nesta tabela apresentam-se algumas informações quanto aos projetos definidos no ano de 2005, cuja sistemática se altera em 2006 com a introdução do projeto Meu Lugar, mas ainda mantendo grande parte da forma de decisão dos anos anteriores. Nela, se apresenta a destinação dos gastos do governo do Estado de Santa Catarina no ano de 2005, para a região em estudo, a título de ilustração de como tal destinação dos gastos está organizada. Na coluna da direita se demonstra os itens destes

gastos cuja decisão sobre sua aplicação passou ou não pelo CDR. Isto permite verificar em que medida houve no CDR definição sobre os recursos investidos na região, mesmo porque é um argumento recorrente o de que ‘só vão receber recursos os projetos cuja discussão passar pelo CDR’ (fala de membros da SDR). Nas colunas centrais optou-se por apresentar apenas as rubricas com gastos que superaram os R\$ 100.000,00, especialmente porque os gastos acima deste valor representaram 93,5% da destinação total de recursos para a região (vide tabela 04).

Tabela 03: Destinação de recursos financeiros do governo do estado de Santa Catarina no ano de 2005 para a região descentralizada de Chapecó.

Município / total aplicado no município	Item (apenas projetos com valores acima de R\$100 mil)	Valor do item (R\$)	Definição sobre investimento no CDR
Águas Frias (R\$ 3.044.071,72)	- Microbacias 2*	187.026,84	- Não
	- Pavimentaç. Asfált acesso 4,6 km	2.489.052,28	- Não
	- Pavimentaç. pedras	100.000,00	- Sim
	Total	2.776.079,12	
Caxambu do Sul (988.186,96)	- Microbacias 2	262.681,62	- Não
	- Ginásio de esportes escola estad.	168.204,22	
	Total	430.885,84	
Chapecó (69.217.165,35)	- Bônus estiagem Cooperalfa	596.291,52	- Não
	- Núcleo de criadores de bovinos	150.000,00	- Não
	- Microbacias 2	395.979,99	- Não
	- Ginásio de esportes escola estad.	240.684,68	- Não
	- Prodeme – escolas rede estadual	187.191,00	- Não
	- Transporte escolar	278.596,82	- Não
	- Assistência alunos ensino superior	3.391.326,30	- Não
	- Ginásio de esportes escola estad.	230.351,83	- Não
	- Ampliação/reforma escola estadu	931.157,88	- Não
	- Ampliaç/melhorias redes elétr.	988.776,86	- Não
	- Sub-estação de energia	320.312,21	- Não
	- Apoio aos JASC	500.000,00	- Sim
	- Apoio AABB – Campeon. Futsal	180.000,00	- Sim
	- Sistema esgoto sanitário	33.367.867,00	- Não
	- Readequação de UTI	240.000,00	- Sim
	- Apoio ao Hospital Regional	5.412.000,00	- Não
	- Aparelho de raio X – Efapi	240.000,00	- Sim
	- Reforma do CER	115.994,00	- Não
	- Viaturas Segur. Pública	100.000,00	- Não
	- Atendimento adolescente infrator	235.000,00	- Não
- Construção Centro de Eventos	15.000.000,00	- Sim	
- Recuperação asfalt. Leop. Sander	3.990.000,00	- Sim	
Total	67.091.530,09		
Cordilheira Alta (384.727,95)	- Microbacias 2	162.788,10	- Não
Coronel Freitas (1.115.267,49)	- Microbacias 2	305.369,55	- Não
	- Ampliaç. rede de energia elétr.	152.337,84	- Não
	- Ginásio de esportes	280.000,00	- Sim
	Total municipal	737.707,39	

Guatambu (3.016.162,11)	- Microbacias 2 - Transporte escolar - Pavimentação asfáltica SC 459 Total municipal	317.285,77 124.949,00 2.399.162,11 2.841.396,88	- Não - Não - Sim
Nova Erechim (1.007.762,12)	- Microbacias 2 - Pavimentaç. asfáltic acesso à 282 Total municipal	119.872,22 538.440,18 658.312,40	- Não - Sim
Nova Itaberaba (546.836,47)	- Microbacias 2	171.867,22	- Não
Planalto Alegre (384.354,90)	-	-	
Serra Alta (597.568,66)	- Microbacias 2 - Reforma de escola estadual Total acima R\$ 100 mil	206.692,97 128.906,48 335.599,45	- Não - Sim
Sul Brasil (786.833,57)	- Construção de habitações - Microbacias 2 - Reforma de escola estadual - Aquisição de retroescavadeira Total acima R\$ 100 mil	135.000,00 200.215,73 101.985,90 200.000,00 637.201,63	- Sim - Não - Sim - Sim
REGIÃO	TOTAL 2005	81.088.946,80	

Fonte: As informações da quarta coluna foram verificadas nas atas das reuniões do CDR deste ano.

* Este programa é uma iniciativa do governo do Estado, implementada com recursos do Banco Mundial. Apesar de sua construção não ter partido da iniciativa regional é um dos que mais alcança as populações desfavorecidas sócio-economicamente dos territórios rurais, inclusive 03 aldeias indígenas desta regional. Sua discussão no CDR, no entanto, passou apenas por alguns momentos de apresentação do programa para os conselheiros. Para o ano de 2005 o total regional foi de R\$ 1.907.000,00 .

Vale ressaltar, a partir da Tabela 03, que nos casos em que a destinação de recursos passou por uma definição do CDR, esta não se deu através de uma análise técnica de necessidade, nem sequer por uma apresentação dos valores financeiros necessários para cada caso. A decisão no CDR geralmente se deu a partir de uma apresentação da demanda, justificando a necessidade do investimento, sendo todas as demandas sempre aprovadas por unanimidade.

As informações referentes aos gastos financeiros relacionados com os Fóruns são apresentadas por se avaliar que esta é uma dimensão objetiva que permite avaliar, inclusive, a coerência discursiva de seus dirigentes. A exposição do ano de 2005, na Tabela 03, tem caráter ilustrativo desta questão. Não se apresentará uma tabela de cada ano de funcionamento do CDR, mas vale comentar que no ano de 2003, apenas na ata nº. 10, da reunião de setembro, aparece referência de discussão no conselho quanto à destinação de recursos. Nesta reunião são citados os pedidos de financiamento de alguns municípios junto ao Fundo de Desenvolvimento Municipal (FDM) / Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC). A ata refere-se a um pedido de R\$ 5.000.000,00 para os municípios de Caxambu do Sul, Nova Erechim, Nova

Itaberaba, estes na área da saúde, “[...] Serra Alta no valor de R\$ 400.000,00 para pavimentação de ruas [...]” e “[...] Chapecó para vários investimentos [...]”¹⁷. Nesta reunião aparece ainda uma apresentação do Projeto Microbacias 2, o qual não possui recursos destinados neste ano de 2003 para esta região (conforme SANTA CATARINA, 2006b). As referências citadas acima são as únicas em que há definição de destinação de recursos pelo CDR neste ano (conforme livro de atas do CDR, da SDR Chapecó). Como 2003 é o primeiro ano do governo de Estado que decidiu pela implantação das SDR e dos CDR, o governo organizou sua capilaridade com os dirigentes municipais como espaço de definição dos investimentos na região. Este ano foi um período de organização inicial e não pode ser o único analisado, sob pena de enviesar a compreensão deste processo de descentralização do Estado de Santa Catarina. No entanto, o quesito ‘definição sobre a destinação de recursos’ manteve-se pouco intenso em 2004 por parte do CDR. Até porque neste ano o conselho se reuniu apenas 06 (seis) vezes, sendo 04 de janeiro a maio e 02 em novembro e dezembro. O intervalo entre junho e outubro tem haver com o período eleitoral. Assim, não apenas a destinação de recursos, mas o conjunto das discussões do CDR foi limitado neste ano. Vale comentar, que em 2006 houve uma sistemática semelhante, marcada por poucas reuniões e encaminhamentos, em função de ser ano eleitoral.

Considerando a relevância do rural e da agricultura para a região em estudo, merece destaque na Tabela 03 as rubricas de repasse financeiro para a Cooperalfa e o Núcleo de Criadores de Bovinos. Chama à atenção os valores e os destinatários, já que representam agricultores em condições sócio-econômicas mais favorecidas que a maioria da região. Merece destaque que esta é uma decisão que não consta nas atas das discussões do CDR. Quanto aos demais gastos listados na tabela, verifica-se que para grande parte deles não houve decisão do CDR quanto a sua destinação. Especialmente em se tratando dos gastos no município de Chapecó, se percebe que um grande número de rubricas não teve sua decisão passando pelo CDR. Isto ocorreu apesar de o Secretário de Desenvolvimento Regional, que também é presidente do Conselho, ter afirmado que “[...] todos os recursos que serão aplicados na região precisam ser liberados e aprovados pelo Conselho”¹⁸.

17 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CHAPECÓ). Ata nº 10, de setembro de 2003.

18 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CHAPECÓ). Ata nº 22, de 15 de junho de 2005.

Outra constatação importante de se comentar, visível na Tabela 03 quanto ao ano de 2005, mas que vale também para os demais anos, é a concentração de recursos no município de Chapecó. Isto também é perceptível na Tabela 04, que retrata os gastos nos 03 anos na região. A concentração em Chapecó, município pólo regional é justificável por sua concentração populacional, pela centralidade em relação aos demais, ou ainda pelo tipo de investimento ali feito, que muitas vezes atende ao conjunto dos municípios. Mesmo assim, salta aos olhos o nível de concentração dos investimentos públicos em Chapecó, especialmente quando se tem em mente que a carência de infra-estruturas é bem maior em municípios menores. Para o ano de 2005, os valores gastos no conjunto dos municípios em ações acima de R\$ 100 mil totalizam R\$ 75.843.368,12. Isto corresponde a 93,5 % de R\$ 81.088.946,80, total descrito pelo governo como aplicado nesta região. Os projetos acima de R\$ 100 mil do município de Chapecó representam 82,7 % do total aplicado na região neste ano. Especificamente nos projetos/ações que custam acima de R\$ 100 mil, o que foi aplicado em Chapecó corresponde a 88,5 %.

Tabela 04: Totalização dos gastos do governo do Estado na região entre 2003 e 2005

Ano	Gastos em Chapecó	Gastos acima de R\$ 100 mil por item, em Chapecó (A).	Total gasto na região	Total gasto na região em projetos acima de R\$ 100 mil (B)	(B) / total gasto na região	(A) / total gasto na região	(A) / (B)
2003	8.073.314,51	7.584.968,97	37.130.648,12	34.271.795,48	92,3	20,4	22,1
2004	17.785.587,33	16.730.931,36	27.649.790,00	24.403.479,30	88,3	60,5	68,6
2005	69.217.165,35	67.091.530,09	81.088.946,80	75.843.368,12	93,5	82,7	88,5

Fonte: SANTA CATARINA, 2006b.

Segundo Adriana Trevisan, as definições do CDR até 2005, possuíam caráter mais político do que técnico. “Por falta de uma qualificação técnica, tudo o que chegava ao conselho era aprovado [...]” (HÉLIO DAL PIVA). A iniciativa do governo do Estado em instituir os Comitês temáticos, de caráter técnico, é uma resposta e também uma prova de que antes de 2006, quando estes passam a funcionar, não havia critérios técnicos para definição quanto à destinação dos recursos públicos. Mesmo assim, até meados de 2006 não houve uma discussão dos CT sobre critérios para orientar a priorização/aprovação de projetos, apesar de os Comitês serem compostos por pessoas de cada área temática, o que supostamente lhe daria este caráter mais técnico. Na análise dos documentos da SDR e do CDR verificou-se que não há qualquer tipo de

critério previamente definido para orientar a priorização por algum tipo de projeto apresentado ao Conselho. Existe um critério, aprovado em reunião de abril de 2005, referente à necessidade de presença dos conselheiros do município que demanda algum apoio, para que o mesmo seja submetido à votação. Na mesma reunião do Conselho, não entraram em votação demandas específicas da prefeitura de Chapecó, em face de seus conselheiros não estarem presentes. No entanto, foram aprovados recursos para a Cooperalfa, para a Feira metal-mecânica e plásticos, bem como para a assembléia distrital do Rotary Internacional, todos de Chapecó¹⁹. Na reunião de agosto de 2005 esta questão fica mais claramente definida, sendo que a partir daí a ausência do proponente do projeto fará com que o mesmo sequer seja analisado, isto valendo para prefeituras ou organizações diversas²⁰. Mesmo assim, ressalva-se, não há critérios previamente definidos para a análise e aprovação de projetos.

Pondera-se, por fim, que o foco dos investimentos realizados nos anos anteriores a 2006 foi em infra-estrutura, com poucas exceções. A partir de 2006, com o Meu Lugar, se ampliam a análise e apoio a projetos de organizações sociais e de cunho mais processual. Compreende-se que a origem dos recursos do governo do estado, a carência de infra-estrutura na região e o perfil dos conselheiros (Tabela 02), em sua ampla maioria representantes institucionais (prefeitos e vereadores) e empresariais (membros de associações comerciais e industriais), ajuda a compreender a prioridade por investimentos infra-estruturais, mesmo nos casos cuja decisão passou pelo CDR.

19 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CHAPECÓ). Ata nº 20, de 29/04/2005.

20 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CHAPECÓ). Ata nº 24, de 19/08/2005.

5.4.3 Comissão de implantação de ações territoriais (CIAT)

A CIAT é outra nova configuração institucional (NCI) aqui estudada que tem iniciativa governamental. Ela é uma herança do Pronaf Infra-estrutura e Serviços, que originalmente tinha como escala territorial de atuação os municípios. A estruturação dos trabalhos em escala micro-regional, de forma mais intensa, se fez por iniciativa do governo federal de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo Lula, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A alteração da escala municipal para a micro-regional se deveu a dois principais fatores: a) a percepção forjada nos anos de experiência quanto a limites de alguns investimentos em nível municipal, os quais seriam mais viáveis em escalas territoriais maiores; e b) a opção por construir processos de seleção de prioridades a partir de novos arranjos institucionais, envolvendo novos atores sociais, menos vinculados a forças tradicionais do poder local. Antes de 2003 não havia uma ação intensa, a partir do governo federal, de organização deste tipo de trabalho em escala micro-regional. Já havia, porém, a percepção dos limites da escala municipal para construção de ações integradas de desenvolvimento numa abordagem territorial. Neste sentido, desde 2002, no último ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, governo FHC, o PRONAF apoiou projetos de consórcios de municípios.

Comparado com as outras duas configurações institucionais aqui estudadas, a CIAT tem um foco de atuação mais agrícola/rural, tendo na priorização à agricultura familiar um de seus elementos centrais de atuação. Num estudo bibliográfico de publicações nacionais sobre a “gestão social para o desenvolvimento rural”, encomendado e publicado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), Duarte e Mattei analisando 69 documentos, dos quais 80% eram estudos sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), argumentam: “As ações propostas nos planos de trabalho dificilmente transcendem a esfera setorial (agrícola) e o horizonte municipal” (DUARTE; MATTEI, 2005, p. 21). Além das limitações de caráter setorial e municipal, os estudos analisados demonstraram que os CMDR foram criados basicamente “para atender as exigências legais para receber verbas públicas” (DUARTE; MATTEI, 2005, p. 25). Adiante se demonstrará que, à exceção de ter superado o limite da escala territorial – o município –

por exigência do governo federal, os demais limites não demonstram condições de superação para o caso estudado, na região Oeste de Santa Catarina.

A iniciativa da SDT/MDA de estruturar territórios de desenvolvimento rural visa superar recortes restritos à dimensão agrícola (setorial) e à escala municipal do desenvolvimento. Sua abordagem de trabalho é territorial, buscando a integração de atores e ações, como as demais iniciativas em estudo nesta tese, no entanto está mais focada na dimensão rural do desenvolvimento local. Prova disto é que dos casos estudados este é o único que se intitula por parte do governo federal de “desenvolvimento sustentável de territórios rurais”, afirmando como central em sua atuação a “integração de políticas e a promoção de parcerias para o desenvolvimento territorial” (BRASIL, [2003b?]). A SDT, coordenadora deste processo por parte do governo federal foi “criada para promover a articulação e gestão descentralizada das políticas públicas em apoio ao desenvolvimento sustentável, tendo como área de atuação o território rural” (BRASIL, [2003b?]). No mesmo documento o governo federal define territórios rurais como aqueles que têm “por base microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab./km², população média de até 50.000 habitantes por município” (BRASIL, 2004, p. 10).

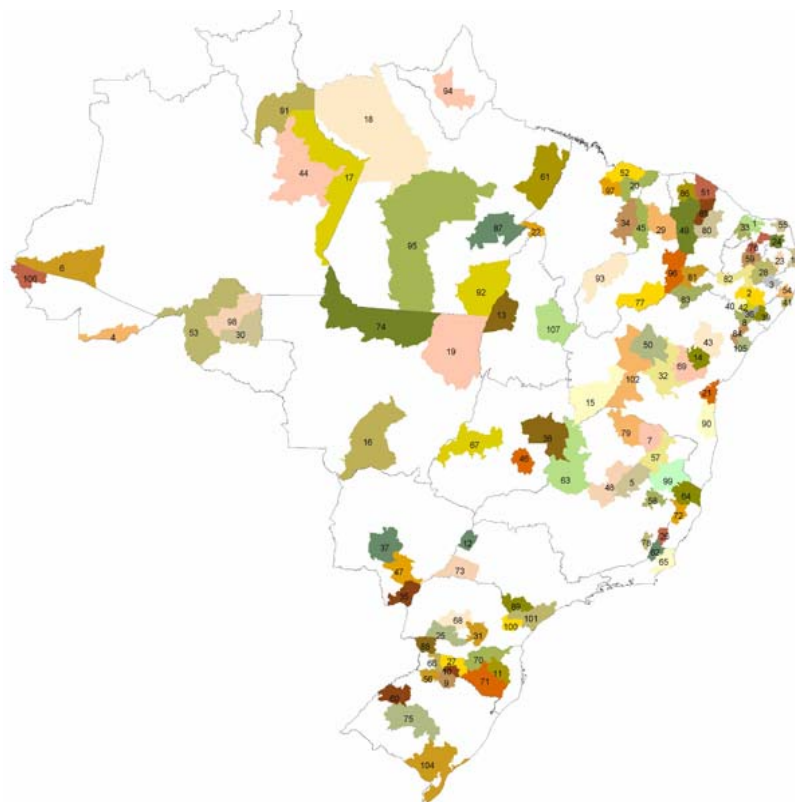


Figura 05: Territórios rurais de atuação da SDT no Brasil.

Fonte: BRASIL, 2006.

Em documento institucional a SDT afirma como fim de sua atuação “o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”. Indica como objetivos específicos promover e apoiar:

[...] a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais; o planejamento e a gestão social dos territórios [...]; a dinamização e diversificação das economias territoriais [...], a implementação e integração de políticas públicas [...] - (BRASIL, 2005a, p. 7).

A iniciativa estudada na região Oeste de Santa Catarina, bem como tantas outras estruturadas no país (ver Figura 05) são claramente capitaneadas pela SDT. Em torno e a partir de suas orientações se estruturou o processo que ora se caracteriza. A abrangência de cada território, no entanto, foi acordada a partir de alguns critérios prévios formulados pela SDT. “A SDT deixou critérios, mas eram extremamente gerais para a definição de território [...]” (ALEXANDRE DA SILVA SANTOS, consultor territorial da SDT/MDA em SC). Os critérios mais importantes eram: a) presença e

concentração de público alvo do MDA (agricultores familiares, quilombolas, assentados da reforma agrária, indígenas, pescadores artesanais); b) haver algum trabalho com enfoque integrador de atores e ações em um território contíguo – um trabalho com enfoque territorial; c) haver alguma política federal com perfil semelhante – regional, territorial, a exemplo dos ‘consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local’; d) e haver iniciativas do governo do Estado com o enfoque territorial ou recorte regional. Neste caso, no início do trabalho “[...] o estado disse: se vocês querem trabalhar pelo desenvolvimento territorial em Santa Catarina, obrigatoriamente vocês têm que optar pela política das Secretarias de Desenvolvimento Regional” (ALEXANDRE DA SILVA SANTOS).

Quando o MDA foi discutir com o governo do estado, este vinculou às Secretarias de Desenvolvimento Regional. Aí, aqui [falando do território Oeste de SC] o que determina que o município tal, tal e tal vai fazer parte do território da SDT é porque é da Secretaria Regional de Chapecó e de São Lourenço do Oeste (GELSO MARCHIORO, articulador territorial do Território Oeste de SC em nome APACO).

A SDR Chapecó, objeto-sujeito deste estudo, anteriormente apresentada, junto com a SDR que tem sede em São Lourenço do Oeste são, portanto, as duas SDR que integram o território Oeste Catarinense, no qual a SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário é o principal dinamizador e financiador.

Após a definição do recorte do território Oeste Catarinense pelos governos estadual e federal, havia municípios que possuíam proximidade geográfica, um histórico de relação e trabalho conjunto, dos quais alguns foram integrados ao território, outros não. “A gente começou a mobilizar, fazer um movimento, no intuito de que estes municípios fizessem parte [...]” (MARLENE BONIATTI, membro do Núcleo Técnico da CIAT, entrevistada em 14/11/2006). A proposta de inclusão destes novos municípios foi levada à discussão do colegiado/assembleia territorial para aprovação ou não, depois sendo analisado pelo Conselho Estadual do Pronaf (CEP). Sua inclusão foi aprovada na assembleia territorial, mas não o foi oficialmente na reunião do CEP.

Eu estive uma vez em Florianópolis, numa reunião do Conselho (CEP) defendendo, então, a participação de Pinhalzinho, São Carlos e Águas de Chapecó no Território Oeste. Deu pra se ver que tinha um embate entre o Conselho Estadual do Pronaf e a Delegacia do MDA em Florianópolis (MARLENE BONIATTI).

O Conselho Estadual do Pronaf em Santa Catarina manteve poder de decisão sobre várias questões no andamento do processo ligado aos ‘territórios da SDT’, já que

este é uma continuidade do que antes de 2003 era o Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais, que possuía sua coordenação estadual.

Qualquer coisa pra ser oficial em nível de Santa Catarina tem que passar pelo Conselho Estadual. Por exemplo: o território aqui discutiu a saída de Coronel Martins, Jupiá e Galvão, e a inclusão de Saudades, São Carlos e Pinhalzinho que não faziam parte deste território. Pra isto ser oficial tem que o Conselho do Pronaf aprovar. Quem pediu pra sair e quem pediu pra entrar foram os próprios municípios e houve uma discussão no território. É difícil entender porque não aprovaram (ALEXANDRE DA SILVA SANTOS).

Apesar disto, os municípios vêm participando das assembleias/colegiados territoriais. Oficialmente, o território Oeste Catarinense é composto por 24 municípios (Figura 06). Pode-se visualiza-lo na Figura 05, que contém todos os territórios formados pela SDT no Brasil até 2006. O território Oeste Catarinense aparece com o número 68. Na Figura 06 fica mais evidente seu posicionamento geográfico no oeste do estado de Santa Catarina. Atualmente, esse território conta com a seguinte composição de municípios, fora os 03 citados acima: Águas Frias, Campo Erê, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Coronel Martins, Formosa do Sul, Galvão, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Jupiá, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Novo Horizonte, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Bernardino, São Lourenço do Oeste, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste.

Quadro 05: Perfil membros das assembleias da CIAT / Apaco / SDT / MDA

Oficina 03 e 04 de novembro de 2004

Pauta: apresentação proposta de territórios pela SDT, definição preliminar de linhas estratégicas e de comissão provisória de coordenação, definição de projetos a receber \$\$.

Participantes: 01 Amosc / 01 Instituto Saga, 05 Cooperativas (Cresol, Ascooper e afiliadas), 15 de prefeituras / maioria técnicos, 03 Epagri regional, 05 Sintraf / Fetraf-Sul, 05 CFR, 03 ONG's (Apaco, Capa), 01 MMC, 01 CMDR, 02 agricultores, 02 Iberê/Sebrae.

Oficina 24 e 25 de maio de 2005

Pauta: constituição dos núcleos dirigente e técnico, entrada de novos municípios (votado e aprovado pela plenária), planejamento de ações para próximos meses.

Participantes: 01 Amosc, 11 cooperativas de agricultores familiares (Cresol, Ascooper e afiliadas), 28 de prefeituras (maioria técnicos de secretarias), 01 Epagri (regional), 02 Sintraf, 02 CFR, 01 Apaco, 01 gabinete de deputado federal (Cláudio Vignatti), 02 vereadores, 01 MMC, 01 CMDR, 01 agricultor.

Oficina 23 de junho de 2005

Pauta: aprimoramento de definição de eixos estratégicos, informe da SDT sobre \$ disponíveis ao município.

Participantes:

01 Amosc, 03 cooperativas de agricultores familiares, 25 prefeituras, 05 Epagri (regional e locais), 04 Sintraf/Fetraf-Sul, 03 CFR, 01 Apaco, 01 agricultor, 01 ABS. Miguel

Oficina 19 e 20 de julho de 2005

Pauta: Definir ações prioritárias (programas) dentro dos eixos, construção de critérios para aprovação de projetos, apresentação/defesa/seleção de projetos a receber \$\$\$.

Participantes: 01 Amosc, 03 cooperativas de agricultores familiares, 25 prefeituras, 05 Epagri, 04 Sintraf/Fetraf, 03 CFR, 01 Apaco, 01 agricultor, 01 ABS. Miguel

Oficina 22 e 23 de fevereiro de 2006 (Núcleo dirigente e Núcleo técnico)

Pauta: avaliação processo, calendário 2006, critérios para aprovar projetos.

Participantes: 01 Amosc, 01 cooperativas de agricultores familiares, 03 prefeituras, 01 Epagri regional, 02 Sintraf/Fetraf-Sul, 01 Apaco, 01 MMC.

Continuação do Quadro 05: Perfil membros das assembléias da CIAT / Apaco / SDT / MDA

Oficina 28 de março de 2006

Pauta: aprovação de critérios propostos por Núcleo técnico para avaliação de projetos, análise/defesa e seleção de projetos.

Participantes: Não há relatório disponível

Oficina 09 e 10 de maio de 2006

Pauta: “1ª Oficina de gestão e elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste”

Participantes: 05 cooperativas de agricultores familiares, 10 prefeituras/Epagri Local, 02 Sintraf/Fetra-Sul, 01 Apaco, 01 Microbacias 2, 01 SDT/Governo Federal, 01 CFR

Oficina 03 e 04 de agosto de 2006

Pauta: “2ª Oficina de gestão e elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste”.

Participantes: 17 cooperativas de agricultores familiares, 11 prefeituras, 02 Epagri regional, 03 Sintraf/Fetra-Sul, 01 Apaco, 03 MMC, 03 Microbacias 2, 02 SDT, 03 Rede Ecovida de Agroecologia, 06 CFR

Fonte: TERRITÓRIO OESTE CATARINENSE, 2004, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d, 2006.

Observando o perfil dos representantes que participam deste FDR verifica-se, ao contrário dos dois anteriores, uma maior representatividade de organizações dos agricultores familiares da região. Nos casos anteriores, organizações de apoio, instituições governamentais, enfim, “entidades meio” têm maior representação e atuação mais determinante, tendo assim, hegemonia sobre o andamento daqueles FDR. No caso do Território Oeste, mesmo havendo instituições governamentais (em sua maioria prefeituras) e organizações de apoio (ONG e universidades, por exemplo), verifica-se uma maior participação de cooperativas, sindicatos e associações de agricultores familiares que nos casos anteriores. Além disto, como se demonstrará

adiante, para além da participação quantitativa uma rede de organizações de agricultores familiares dá efetivo direcionamento aos processos promovidos neste FDR. No ponto de vista de Gelso Marchioro,

“[...] se é pra botar uma grana (sic), tem que colocar nas bases de serviço, na base da Cresol, da Ascooper, da Apaco, da Ucaf. Não é pra botar dinheiro para quem tem um bom poder aquisitivo, ta bem instalado lá no meio rural; tem que botar dinheiro pro cara lá que é pobre. Na ponta tem que ir pro pobre, se é pros outros tem que ir pra atividades meio, de suporte.

Verifica-se no ponto de vista do principal técnico regional que coordena este processo uma efetiva preocupação que o dinheiro público chegue “na ponta”, no público alvo da política do MDA. Por outro lado, sua fala evidencia que não há uma preocupação com a universalidade do público alvo da política do ministério, mas com as redes que articulam as “bases de serviço” específicas de uma rede de poder que representam. Neste sentido, ele sinaliza a opção de o recurso público ir para ‘a ponta’, os mais necessitados da política pública, ou se for para atividades e organizações meio, que vá para aquelas que têm uma relação mais direta com o público beneficiário da política, neste caso as organizações citadas que se articulam à rede da qual a Apaco faz parte.

O envolvimento maior deste FDR com organizações ligadas aos beneficiários das políticas se deve, por um lado, ao arranjo organizativo que hegemoniza sua composição, marcado por organizações que representam os agricultores familiares da região; por outro lado é fortemente condicionado pela pré-definição de público alvo/beneficiário pela SDT/MDA. A focalização de público pela política da SDT/MDA é um diferencial que dá garantias prévias de atendimento a alguns segmentos sócio-econômicos menos favorecidos.

Se a falta de representações dos agricultores familiares é um dos limites dos outros dois FDR, o favorecimento de sua representação e a pouca participação de outros segmentos e atores pode ser apontado como um dos limites deste FDR. Em um estudo encomendado pela SDT a consultores independentes, os mesmos afirmam que “a representatividade do colegiado se restringe a organizações da agricultura familiar” e apontam para a necessidade “[...] que outras organizações sejam integradas ao colegiado e que sejam estabelecidas articulações e parcerias com outros fóruns e organizações relacionadas ao desenvolvimento do território” (SGARBI; MAGALHÃES, 2006, p. 55). Apesar de não se concordar que a representatividade deste

FDR está restrita aos agricultores familiares, conforme mostram os dados anteriormente apresentados, concorda-se que há uma limitação quanto à representação de outras organizações sociais. Organizações como Sebrae e Instituto Saga, por exemplo, que atuam junto ao Fórum da Mesorregião, participaram da primeira oficina e depois não acompanharam mais as atividades deste FDR. Isto remeteria à pergunta: seria porque não teriam sido mais convidados? Uma boa resposta para isto foi dada por Arildo Jacóbus, do Sebrae, quando perguntado por que Apaco, MST e igreja, dentre outros, não participam do Fórum da Mesorregião da Fronteira do Mercosul. Ele afirma que

As questões ideológicas às vezes são mais fortes do que [...] este discurso de se aproximar, unir forças, trabalho em conjunto, a região é a mesma [...]. Quando você começa a ver os objetivos do projeto você encontra a separação de idéias e conceitos. A exclusão não é algo premeditado ou proposital, mas há uma diferença de idéias e conceitos.

O reconhecimento de que há, efetivamente, conflitos e disputas entre os atores que estão à frente de cada um dos Fóruns, evidencia que junto ao discurso e às práticas de união e integração de esforços, ocorrem as dinâmicas de seletividade. Tais dinâmicas são marcadas por uma mobilização restrita de atores pouco alinhados em termos de projetos, bem como por uma auto-exclusão de atores que não vendo grande espaço para seus projetos num FDR, concentram sua participação em outro ou mesmo em nenhum.

Há no fórum do Território Oeste, bem como nos demais aqui estudados, uma seletividade processual (OFFE, 1984). Neste FDR, a seletividade é perceptível na pré-definição de público prioritário pela SDT/MDA, bem como na opção local de focar a ampla maioria dos recursos públicos recebidos na cadeia produtiva do leite (vide Tabelas 05 e 06) e numa rede organizativa hegemônica pela FETRAF-Sul: a Associação das Cooperativas Produtoras de Leite do Oeste Catarinense (ASCOOPER)²¹. Ascooper, Fetraf-Sul, ONG's da agricultura familiar (especialmente Apaco) e Fórum Sul do Leite são organizações que integram um mesmo conjunto que se articula em espaços para além da assembléia do Território Oeste Catarinense. Além delas, pode-se incluir a rede de cooperativas 'Cresol' e a Rede Ecovida de Agroecologia. Apesar de o Território Oeste ser o que consegue ter 'representação direta

²¹ Com as cooperativas que congrega, esta associação possui quase 2.000 associados, que produzem aproximadamente 02 milhões de litros de leite/mês. "A associação também está inserida no Fórum Sul do Leite, entidade que congrega as Associações de Cooperativas de Produção de Leite da Agricultura Familiar dos estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)" – (SGARBI; MAGALHÃES, 2006, p. 36).

dos interesses e identidades mais afetados pelas decisões' (REIS, 2004), quando comparado com os demais, ele também representa um espaço institucional seletivo e hegemônico por um conjunto de atores com interesses comuns e específicos.

Parte-se do pressuposto que a presença ou ausência de diferentes atores sociais em cada FDR dá a eles, respectivamente, maior ou menor poder sobre as decisões tomadas nestas novas configurações institucionais. Para verificar a eficiência da gestão social ou governança cívica é importante observar a presença ou ausência de organizações representantes dos grupos sociais beneficiários ou público alvo. A posição e função dos diferentes atores nas relações de poder (ELIAS, 1970) configura neste FDR, diferentemente dos anteriores, uma hegemonia de poder a redes e organizações representativas de agricultores familiares, implementando projetos de seu interesse.

Na Tabela 05 são apresentados os eixos estratégicos, programas e projetos do FDR do Território Oeste para o ano 2005, a partir dos quais se pode ter uma idéia adicional das especificidades deste arranjo organizativo. Nas duas colunas da direita, referentes aos projetos são também apresentados os montantes financeiros aplicados.

Tabela 05: Eixos estratégicos, programas e projetos priorizados pela CIAT no Território Oeste Catarinense em 2005.

Eixos estratégicos / diretrizes para projetos	Programas / sub-eixos	Projetos	
		Aprovados em 2005 / recursos SDT/MDA* (R\$)	
<ul style="list-style-type: none"> • Cadeias produtivas alternativas com ênfase no leite 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos e infra-estrutura para industrialização e comercialização • Organizar a produção • Diagnóstico das cadeias produtivas (da produção ao mercado consumidor) • Fomentar novas cadeias produtivas • Articular cadeias produtivas em rede • Assistência técnica para projetos e capacitação técnica dos agricultores 	<ul style="list-style-type: none"> • Cisterna em Chapecó • Leite (diversos) • Abate animais • Hortaliça orgânica • Pontos de comercialização • Formação de jovens 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.000 • 207.800,00 • 40.00,00 • 13.000,00 • 32.200,00 • 25.000,00
<ul style="list-style-type: none"> • Comercialização • Educação no campo • Meio ambiente 			

Fonte: TERRITÓRIO OESTE CATARINENSE, 2005c, 2005d.

*Este FDR se organiza, basicamente, em função dos recursos públicos federais provindos da SDT/MDA.

Por mais que apareçam eixos estratégicos além do econômico e das cadeias produtivas é apenas para este que há um esforço integrado de pensar o que chamam linhas de ação (programas/sub-eixos). A Tabela 05 evidencia a manutenção nesta experiência dos limites sistematizados por Duarte e Mattei (2005, p. 21) em experiências dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, quanto ao caráter setorial e agrícola de sua atuação. Ou seja, sua atuação se foca na dimensão econômica, de cadeias produtivas agrícolas, com expressa ênfase no leite²². Também se observou que este FDR foi criado basicamente para atender as exigências legais para receber verbas públicas e que, pelo menos até o momento, sua atuação tem se concentrado em selecionar projetos para se beneficiarem de recursos públicos federais do MDA. Ambas as questões mantêm os limites já levantados por vários outros estudos feitos para o Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais, sistematizados por Duarte e Mattei (2005).

A mobilização das organizações envolvidas com este FDR se deu basicamente para poder acessar verbas públicas sinalizadas pelo governo federal. “Hoje, estes territórios, estes colegiados só se reúnem quando o governo pauta eles” (ALEXANDRE DA SILVA SANTOS). Sobre isto, entre membros da SDT há o entendimento de que o recurso financeiro funciona como “isca” (visão expressa por VOLMIR FRANDOLOSO e ALEXANDRE DA SILVA SANTOS) para a mobilização e planejamento integrado das organizações do território. Assim, com o poder diretivo e com os recursos financeiros que a SDT oferece como isca, grande parte da agenda organizativa para a integração dos atores sociais locais é pautada pela Secretaria do governo federal. Segundo Gelso Marchioro “[...] há duas agendas: uma da SDT, do governo federal, outra das organizações [...]”.

Na proposta da SDT os atores e o colegiado territorial deveriam se desafiar a discutir a aplicação dos recursos que nós temos como isca, o desenvolvimento rural do território e ainda pautar com suas prioridades os governos municipais, estaduais e federal. Isto é o que está no discurso, na ideologia da abordagem territorial. Na prática há uma grande ingerência sobre os colegiados territoriais, o que começa no estado, através do Conselho Estadual do Pronaf (ALEXANDRE DA SILVA SANTOS).

Outro entrevistado, Alexandre Bergamin, do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Chapecó e Região, pondera quanto ao nível de autonomia que o FDR do Território Oeste possui em relação à SDT e afirma que “[...] o governo

²² Necessário esclarecer que a ênfase no leite não deixa de ser fundamental considerando a importância desta cadeia produtiva, especialmente para os pequenos produtores familiares da região.

interfere via metodologia, mas os conteúdos são definidos no território”. A diretividade do governo pode limitar a autonomia das organizações e instituições locais em se integrarem ao seu ritmo, mas tem sido importante em garantir alguns passos metodológicos consistentes. Isto fez, por exemplo, com que a definição de projetos apoiados financeiramente estivesse inserida em diretrizes e estratégias previamente definidas na assembléia do FDR, diferentemente do que se demonstrou anteriormente para o Conselho de Desenvolvimento Regional e, em menor grau, para o Fórum da Mesorregião. Neste sentido, a relativa autonomia do FDR do Território Oeste permite espaço para que os atores sociais envolvidos construam a sua pauta do que consideram prioridade para seu desenvolvimento, mas também lhes exige que façam isto definindo estratégias que orientarão a elaboração e seleção de projetos.

No que se refere aos conteúdos, ou às prioridades construídas neste FDR, verifica-se uma clara tendência a priorizar a estratégia das cadeias produtivas. À exceção da formação de jovens, marcadamente em torno de Casas Familiares Rurais (pedagogia da alternância), as quais têm uma representatividade expressa através da participação nas oficinas (Quadro 05), os demais projetos se situam nesta estratégia. Tal prioridade está expressa textualmente na ênfase no leite e fica evidente observando-se o montante de recursos aprovados para as diferentes rubricas. Isto pode ser explicado, mesmo que parcialmente, pela participação nas oficinas de aprovação de recursos de grande número de representantes de cooperativas de leite (Quadro 05). Tais cooperativas estão integradas à Ascooper, a qual está intimamente relacionada com a Fetraf-Sul (Federação dos trabalhadores na agricultura familiar do Sul do Brasil) e a Apaco.

No ano de 2006 ocorre um aprofundamento da discussão quanto aos eixos estratégicos, num processo de elaboração do Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste/SC. Em grandes linhas mantiveram-se as definições anteriores, com algumas alterações a considerar, conforme a Tabela 06.

Tabela 06: Eixos estratégicos, programas e projetos priorizados pela CIAT no Território Oeste Catarinense em 2006.

Eixos estratégicos / diretrizes para projetos	Programas / sub-eixos	Projetos	
		Aprovados em 2006 / recursos SDT/MDA (R\$)	
<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de cadeias produtivas alternativas com ênfase no leite 	<ul style="list-style-type: none"> Leite Mel Frango caipira Fruticultura e horticultura Agroindustrialização Cadeia florestal 	<ul style="list-style-type: none"> Leite (diversos) Cereais Mel Agroindústria de animais 	<ul style="list-style-type: none"> 185.000,00* 39.400,00 Sem descrição de valor específico 50.000,00
<ul style="list-style-type: none"> Comercialização 	<ul style="list-style-type: none"> Sem indicação 	<ul style="list-style-type: none"> Aquisição de equipamentos 	<ul style="list-style-type: none"> 43.000,00
<ul style="list-style-type: none"> Educação do campo 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusão social Formação e capacitação para os agricultores Gênero 	<ul style="list-style-type: none"> Videoteca 	<ul style="list-style-type: none"> 20.000,00
<ul style="list-style-type: none"> Meio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> Agroecologia Plantas medicinais Saneamento ambiental Alimentação/segurança alimentar/sementes 	<ul style="list-style-type: none"> Sementes e comercialização de orgânicos 	<ul style="list-style-type: none"> 15.600,00
<ul style="list-style-type: none"> Organização Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento do Capital Social e Interinstitucional 		

Fonte: TERRITÓRIO OESTE CATARINENSE, 2006a.

* Estes valores são aproximados, pois na descrição do solicitado à SDT pelo território estão indicados vários itens em conjunto, em algumas situações deixando claro para que atividades é dirigido o recurso, mas em outras situações isto não fica claro.

No ano de 2006 observa-se uma continuidade da estratégia de organização focada nas cooperativas ligadas à rede Ascooper. Na oficina para definição de projetos a serem apoiados com recursos da SDT ficou evidente que a discussão principal de tais cooperativas era para equipar seus escritórios / suas sedes. Na referida oficina, ocorrida em março de 2006, após o debate com o conjunto dos presentes, esta perspectiva é minimizada. Manteve-se, no entanto, a previsão da maioria dos recursos para a estratégia do leite, focada na Ascooper. O argumento central é a necessidade de adequação dos agricultores e processos de coleta do leite à normativa 51 do Ministério da Agricultura, a qual estabelece novas exigências em termos de higiene e sanidade do produto (TERRITÓRIO OESTE CATARINENSE, 2006b).

O que se evidenciou na oficina de março de 2006 é que mesmo sendo pouco o recurso financeiro envolvido, já não havia uma clareza de qual o foco para sua aplicação, apesar de haver clareza de que desejavam acessar a tais recursos. O que se evidencia na observação desta oficina de definição de investimentos é que a estruturação do arranjo organizativo ligado à Ascooper é tão prioritário quanto os investimentos na reestruturação técnico-produtiva do leite. Seja por falta de clareza sobre onde investir novos recursos na cadeia do leite, seja por uma opção em garantir investimentos na estratégia organizativa econômica hegemônica pelos atores que dirigem a organização deste Fórum, o grande volume de investimentos concentrou-se na estrutura das cooperativas de leite. Uma parte dos recursos investidos dirigiu-se a equipar os escritórios das cooperativas, como já dito, além de que muitos dos equipamentos para processamento de cereais foram solicitados para ficar nas sedes das mesmas cooperativas. Por outro lado, Alexandre Bergamin, uma das lideranças que está à frente deste processo no FDR afirma: “Os projetos aprovados pela CIAT contribuem para garantir a autonomia daquelas cooperativas”.

Estas evidências demonstram que a partir dos recursos federais definidos no espaço institucional do Fórum aqui estudado, se está estruturando mais uma rede sócio-econômica de articulação regional no Oeste de Santa Catarina. O que se pretende fixar com estas evidências é que há uma rede político-organizativa que orienta os investimentos anuais, a qual vem estruturando redes produtivas e técnicas com base em seu viés político-organizativo. A hegemonia do processo por uma ONG (Apaco) e uma federação de agricultores familiares (Fetraf-Sul) trabalha para garantir isto. Esta

constatação de garantir a capilaridade de uma rede político-organizativa (uma rede de poder) não é diferente do que foi verificado nos demais fóruns aqui estudados.

Apesar destas argumentações, convém ponderar que a soma de recursos financeiros para definição dos quais a assembleia do Território Oeste se reúne é pouco expressiva, quando comparado com os demais FDR aqui estudados. O montante anual repassado pelo SDT/MDA para gestão deste território está em torno de R\$ 360.000,00. Apesar de exíguos, no entanto, para muitas organizações que até então tiveram pouco acesso a recursos públicos diretos, eles são expressivos e fator de estímulo à mobilização. Tanto que a idéia de os recursos financeiros serem usados como “isca” tem funcionado e exige considerar que, apesar dos limites aqui levantados, este FDR tem um funcionamento que demonstra coerência entre mobilização dos atores, objetivos estratégicos e projetos apoiados.

Dos FDR estudados, este é o que mais tem em sua constituição organizações representativas do público beneficiário, além de ser o que mais tem organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo é o que tem uma definição clara por fazer os recursos financeiros chegarem mais “na ponta” (para os beneficiários), em atividades alternativas que vêm sendo desenvolvidas por estes beneficiários e que, ainda, vêm estruturando organizações de apoio (organizações meio ou bases de serviço) vinculadas a uma estratégia de rede organizativa.

6 ALGUNS APROFUNDAMENTOS E ANÁLISES RELEVANTES SOBRE OS CASOS ESTUDADOS

No capítulo anterior realizou-se uma descrição dos FDR, aproveitando para abrir algumas reflexões sobre pontos que se pretende aprofundar. Neste capítulo, proceder-se-á uma análise aprofundada dos elementos considerados mais relevantes a esta tese, cruzando as reflexões tratadas na revisão teórica com os elementos empíricos apresentados no capítulo 5 e com falas dos entrevistados.

Este trabalho colocou como pergunta orientadora: **em que medida e sob que condições é possível conciliar, através de fóruns de governança regional, o interesse público (entendido como a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade) e a limitada capacidade de grupos e atores sociais, com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos?** Esta pergunta está marcada por uma preocupação em verificar empiricamente, em nível local, as exigências para realização de uma democracia de alta intensidade e de um desenvolvimento como liberdade. O que se evidenciou, em grande medida é que sob o argumento universalista que identifica os FDR com o interesse público, manifestando uma preocupação com o conjunto da sociedade local, de fato se realizam interesses particulares, de redes específicas de poder. Nisto reside um elemento central da disputa política: a construção de interesses “particulares” sob o argumento do interesse público/comum/universal. Isto pôs uma nova questão, que é *como atores e redes específicos conseguem hegemonizar os fóruns, submetendo-os a interesses particularistas que ficam ocultos sob o discurso do ‘interesse público’?* Verificou-se que os processos de gestão político-administrativa coordenados pelos FDR variaram conforme: sua abrangência geográfica¹; seu proponente/iniciador da proposta; seu grau de institucionalização; sua composição e os grupos que hegemonizam o processo de gestão; seu principal fornecedor de recursos financeiros para realizar suas diretrizes e propostas; bem como sua normatização e procedimentos gerados para orientar as tomadas de decisão. Neste contexto, observou-se da dinâmica de funcionamento dos FDR que sua hegemonização por atores e redes específicos se deu, especialmente, por limites em sua institucionalização e por falta de processos mais horizontais de

¹ A abrangência geográfica de cada FDR está demonstrada nas Figuras 01, 04 e 06.

negociação de interesses e priorização. Importante esclarecer que a democratização que esta tese indica como necessária não significaria eliminar a hegemonia de interesses particulares, presentes em espaços institucionais que se propõem ao ‘interesse público’, conforme demonstrado para o caso dos FDR. Para ampliar a democracia em direção a um ‘desenvolvimento como liberdade’ considera-se necessário submeter o processo de produção de hegemonia a procedimentos públicos e universalistas, além de ‘empoderar’ grupos em condições mais vulneráveis para permitir que participem efetivamente daqueles procedimentos.

Dos atores e redes em conflitos de interesse na sociedade é esperado que procurem ocupar posições e funções em organizações e instituições diversas, em busca de realizar seus objetivos e interesses. Avaliando instituições quanto a seu maior ou menor caráter público e, na medida em que se queira intensificar a democracia e promover um desenvolvimento como liberdade, se observa como exigência para os FDR: a) sua adequada institucionalização, em termos estruturais, para superar seletividades estruturais, assim garantindo condições que evitem sua subordinação a determinados atores com maior poder; b) a criação de processos horizontais de negociação de interesses e priorização, para superar seletividades processuais, garantindo normas e procedimentos que não privilegiem a priori segmento(s) e interesses sociais em detrimento de outro(s), utilizando metodologias apropriadas de gestão com transparência no levantamento de necessidades e interesses, bem como na seleção de estratégias, programas e projetos prioritários. A criação de condições institucionais, sejam estruturais ou processuais, pode viabilizar uma relação mais simétrica entre os diversos atores privados, permitindo se aproximar de uma governança cívica aqui entendida como condição para uma democracia de mais alta intensidade.

Além de condições institucionais, de espaços e de simetria de representação de interesses, porém é preciso que haja condições sócio-políticas para que a diversidade de necessidades e interesses se torne representável. Como diz TOURAINE, a qualidade da representação política depende, em grande medida, da existência de interesses sociais organizados e representáveis. Como esperar que os fóruns não sejam excludentes se muitos atores não possuem condições para demandar sua inclusão? A capacidade de organização e representação de interesses sociais expressa o poder e o grau de autonomia dos atores privados. Se por um lado os espaços institucionais precisam se proteger da ‘autonomia privada’ de atores específicos com maior poder, por outro, sua

maior democratização exige que grupos em condições sócio-econômicas vulneráveis se ‘empoderem’ e constituam graus de autonomia que lhes permita disputar/negociar seus interesses nestes espaços institucionais. Neste sentido, se coloca como exigência aos atores sociais se constituírem como sujeitos, ampliem sua capacidade para negociação política, afinal, ampliem seu poder e sua autonomia, visto que crescentemente se abrem instituições de governança para sua participação e representação. Impõe-se uma situação na qual se é forçado a ser sujeito. A exigência contemporânea aos indivíduos e organizações em serem sujeitos/autônomos funciona como uma imposição sistêmica, mas que pode ser positivamente utilizada pelos atores sociais em seu favor. A imposição aos grupos e atores sociais de serem sujeitos/autônomos está posta para que possam ampliar sua capacidade de lutar por seus direitos e interesses nos fóruns de governança.

Como já se demonstrou os FDR são um exemplo de espaço institucional que não gerou condições para uma adequada representação de interesses ou para uma horizontalidade de negociação e priorização. Apenas os grupos e atores sociais mais organizados se fizeram representar e, dentre eles, os integrados às redes hegemônicas de poder viabilizaram programas e projetos relacionados com seus interesses e objetivos. Neste sentido, para além gerar condições institucionais – estruturais e processuais – favoráveis ao ‘interesse público’, se indica como necessário o empoderamento dos grupos sociais mais vulneráveis, permitindo melhor organização e representação de seus interesses nos fóruns de governança. Assim, atores sociais ligados a estes grupos teriam um grau de autonomia privada que lhes permitiria disputar e negociar com outros atores privados com variados graus de autonomia.

6.1 Sobre territórios, múltiplas escalas e redes de interesses

No capítulo 3 se trabalhou uma reflexão sobre as escalas territoriais, procurando demonstrar como contemporaneamente ganha força a idéia de multiterritorialidade e, com ela, a noção de territórios-rede. As intersecções entre o Território Oeste Catarinense (ligado à SDT) e o território da SDR Chapecó dão margem a aprofundar aquela reflexão com base em constatações empíricas. Os dois atingem os mesmos municípios, com Chapecó como pólo regional, apesar de um ter maior abrangência que

o outro. O primeiro, além de abranger a SDR Chapecó, também atinge a SDR São Lourenço do Oeste e a partir de 2007 a SDR Quilombo, que é um novo recorte promovido pelo governo do Estado de SC. Observa-se que os diferentes recortes territoriais ainda têm pouco diálogo e coordenação entre si e que se amplia a existência de novos recortes. No caso da mesorregião, do ponto de vista dos recortes territoriais também é possível se verificar uma multiterritorialidade de recortes, inclusive dentro da mesma proposta organizativa. A mais evidente é a divisão da mesorregião em 03 porções estaduais, a do RS, a de SC e a do PR. Quando se define um mesmo projeto para toda a mesorregião, como é o caso do ‘projeto agroindústrias’, os recursos que vêm do governo federal já vêm divididos proporcionalmente entre cada porção estadual do território. Além disto, nas porções gaúcha e catarinense, multiplicam-se os recortes territoriais com os ‘territórios dos Coredes’ no RS e os ‘territórios das associações de municípios’ em SC. Quando da divisão de responsabilidades e recursos há, normalmente, uma distribuição operacional entre as diferentes redes organizacionais e porções territoriais. Conforme a capacidade e interesse da rede organizacional que hegemoniza a coordenação em cada porção territorial, em nome do FDR, acontece a distribuição de responsabilidades e recursos.

No que se refere aos recortes territoriais não se pode deixar de mencionar para os 03 casos os municípios, pois muitos dos projetos oriundos de discussão dos fóruns estudados passam pelo governo local em sua execução municipal. No caso dos recursos da SDT a discussão e definição dos projetos são regionais, porém o repasse dos recursos é via prefeituras. No caso da Mesorregião, apesar de muitos recursos do MIN passar pelas Agências de Desenvolvimento, a seleção de beneficiários nos últimos anos e mesmo a aplicação de parte dos recursos ocorre via prefeituras. Isto se dá através do repasse de equipamentos, assistência técnica, veículos, maquinários, para muitos dos quais os governos estadual ou federal têm obrigação constitucional de passar pelos governos municipais. No caso da SDR não é necessário expor mais a importância das prefeituras em sua estrutura organizativa. O fato de os municípios integrarem o pacto federativo lhes dá esta condição que favorece o controle de seu governante sobre a parte do processo que ocorre em seu território de gestão, já que muitas vezes, mesmo recursos públicos dirigidos a organizações da sociedade civil e a cooperativas locais precisam passar por ele. Por outro lado, governantes locais em reclamação pública manifestam que “[...] muitas vezes por umas migalhas de recursos federais ou estaduais temos que

nos envolver com muita burocracia” (fala de um prefeito municipal numa reunião do CDR na qual este pesquisador estava presente e foi possível visualizar a concordância de outros prefeitos). O que é importante fixar neste momento, no entanto, é como os municípios também integram estes territórios-rede, participando em diferentes graus dos 03 fóruns estudados. Conforme o projeto, ação ou programa ocorre, inclusive, a constituição de novas territorialidades para o implementar, como é o caso, por exemplo, de alguns municípios que se integram através de alguma pequena cooperativa ligada à rede Ascooper para reunir e resfriar leite de seus agricultores. A configuração de um novo recorte territorial está marcada por interesses de atores e redes com capacidade para definir suas fronteiras, que são também as fronteiras da negociação entre a diversidade de atores ali presentes, bem como entre eles e outros localizados em outros lugares.

Nesta reflexão sobre territórios, escalas e redes de poder considera-se importante também ponderar sobre as lógicas de interesse que definem recortes e fronteiras territoriais. O sentido de território local adotado nesta tese procura analisá-lo relacionadamente, seja com outras escalas territoriais, não se fechando em si mesmo, seja com atores que atuam em variadas escalas em sua diversidade de interesses. Assim, mesmo que a gestão do desenvolvimento de um território local através de um FDR se limite a um território com fronteiras definidas, ela é a gestão de equilíbrios flutuantes e elásticos de poder processados em diferentes escalas territoriais. Pode-se dizer que isto ocorre desde a definição dos recortes e fronteiras territoriais. O caso do Território Oeste Catarinense, ligado à SDT/MDA é exemplar disto. A iniciativa de construir uma gestão pública micro-regional de desenvolvimento rural foi do governo federal, através da SDT. Para definir os territórios a serem trabalhados a discussão veio para o estado de Santa Catarina, sendo o Conselho Estadual do Pronaf seu principal lócus. Ali, o governo do Estado tencionou para que os recortes propostos pelo governo federal sejam os mesmos das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR). O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), que é um órgão federal, participou destas negociações e “não abriu mão de priorizar as 03 regiões que o Incra trabalha no estado [...] como sendo um órgão federal ele foi muito forte no poder de negociação” (ALEXANDRE DA SILVA SANTOS). As organizações e movimentos sociais, por sua vez, tencionaram para garantir que esta política privilegiasse seu público. Numa reunião com eles, segundo Alexandre da Silva Santos

A Fetraf, desde o início disse: não, se for pra discutir desenvolvimento territorial temos que ir lá pro Oeste, na região do entorno da Amosc, de Chapecó. A Fetaesc apontou lá no Planalto Norte, a região de Mafra, Rio Negro e Canoinhas como sendo a região prioritária pra eles. [...] Aí as ONG's também cada uma olhou pro seu umbigo. [...] A Apaco foi discutindo o território como sendo o Grande Oeste [vai do Rio do Peixe até a divisa com a Argentina], que é a área de atuação dela. Aí se foi sobrepondo mapas e cruzando com os critérios, se chegando ao número de 08 territórios pra tirar 04.

Após este debate com as organizações e movimentos sociais ligados aos territórios rurais em SC, uma proposta de 06 territórios foi levada à reunião do Conselho Estadual do Pronaf. Nesta reunião, o primeiro critério proposto é que o recorte dos territórios em SC teria que seguir os mesmos recortes das SDR. Além disto, segundo dois entrevistados, critérios político-partidários também pesaram na reunião do Conselho Estadual do Pronaf, acrescentando municípios nos territórios ligados à SDT no estado de SC, neste caso para contemplar interesses do partido do governo do estado, o PMDB. Por sua vez, quando o governo federal abre espaço privilegiado para um conjunto de organizações e movimentos sociais indicar as primeiras propostas de recortes territoriais, ele está contemplando interesses de atores ligados à sua rede de poder. O que se procura evidenciar com este exemplo de definição das fronteiras de territórios locais é que desde este momento os grupos de interesse, que se articulam em redes de poder, participam para defender seus objetivos, negociando-os na medida das exigências que o espaço público constituído lhes coloca.

Utilizou-se o exemplo da organização do Território Oeste, ligado à SDT, porque foi o que mais abriu espaços para negociação de suas dimensões e fronteiras. A SDR foi pré-definida pelo governo de Santa Catarina e a Mesorregião não viveu tantos embates para definição de seu território atual, exceto a retirada de uma sub-região conforme demonstrado no capítulo anterior. Nos 03 casos, porém, se evidenciaram negociações em vários níveis de governo e em várias escalas organizacionais, fazendo com que mesmo quando ocorresse uma definição mais administrativa de um governo, houvesse interlocução com atores atuantes em variadas escalas. Assim, se pode afirmar que em diferentes graduações a origem, composição atual e dinâmica organizativa dos FDR foi participada com variados níveis de governo e de escalas organizacionais, mesmo que mais ligados a uma ou outra rede de poder. Em alguma medida se pode afirmar que os FDR, como espaços institucionais de governança, são resultantes e promovem uma

“governança em múltiplos níveis”, articulando/integrando atores que atuam em variadas escalas territoriais, assim como diferentes níveis de governo.

Uma última reflexão que se considera importante fazer sobre os territórios locais é quanto a seu papel como filtros de políticas e ações elaboradas em escalas superiores. Parte-se de um acordo com Santos (2002, p. 338), para quem “O território termina por ser a grande mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local, já que em sua funcionalização, o ‘mundo’ necessita da mediação dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos”. O território local com suas culturas, grupos sociais, recursos e ativos disponíveis, interpela as dinâmicas que lhe abordam. Apesar de cada vez mais vinculado e, em algumas situações, dependente de dinâmicas decididas em escalas superiores, resta aos territórios locais uma margem de manobra que se refere justamente aos filtros que interpõe. Falando dos territórios regionais, Armand Frémont (1976), citado por Santos (2002, p. 339), afirma que “A resistência regional realiza uma filtragem, uma seleção de aportes externos e, em larga medida, uma assimilação da inovação a seus próprios valores”. Não se pode perder de vista que são as dinâmicas de poder e negociação que se efetuam no espaço geográfico o que o transforma em territórios e regiões. Ou seja, os “filtros da resistência” não são elaborados por um território abstrato, mas pelos atores sociais que, com diferentes graus de capacidade e poder, negociam seus interesses e necessidades.

Os FDR, como espaços institucionais criados para realizar a gestão política do desenvolvimento local, filtram localmente políticas produzidas centralmente. Face sua quase inexistente autonomia administrativa e financeira, têm pouca capacidade de organizar autonomamente estratégias de desenvolvimento local e praticamente se limitam ao papel de filtros locais. Num cenário de predominante desconcentração política, e não descentralização, depurar para as condições da realidade local políticas produzidas centralmente parece ser das maiores qualidades dos FDR. Por outro lado, como cada FDR é hegemonizado por redes específicas de poder e como são os atores sociais mais capazes os que principalmente se beneficiam dos recursos e políticas, os filtros não se fazem apenas do território para com aquilo que lhe interpela, mas também dentro dele. As políticas que se forjam na dinâmica organizativa dos FDR são resultados da capacidade de filtros que os atores e redes que lhes hegemonizam conseguem produzir, seja às políticas elaboradas em níveis centrais de governo e em

escalas organizacionais superiores, ou a interesses de outros atores sociais vinculados ao território. Estes filtros operam como seletividades, nos termos já discutidos.

Quando os FDR depuram para condições da realidade local políticas produzidas centralmente representam um papel importante, ‘em nome do território’, adaptando propostas, programas e projetos à realidade local. Os filtros que colocam permitem aproximar de condições locais projeções muitas vezes produzidas em escritórios distantes (Brasília ou Florianópolis, por exemplo), adaptando-as e tornando-as mais factíveis. Mas a aproximação e adaptação destas projeções são feitas conforme os grupos e atores sociais que se envolvem com a nova configuração institucional, que nela fazem representar seus objetivos e interesses. Neste sentido, aqueles grupos e atores sem representação ou pouco representados nos FDR têm seus objetivos e interesses pouco trabalhados nas ações dos FDR. Assim, aproximar os FDR de um perfil de governança cívica, além de expressar uma gestão mais pública lhes permitirá que os filtros produzidos espelhem melhor a diversidade de objetivos e interesses locais.

6.2 Ação integrada para o desenvolvimento local

Conforme demonstrado no capítulo 3, vários são os motivos que remetem recentemente a uma maior ênfase na escala local para gestão de políticas, recursos ambientais ou econômicos. Conjuntamente à ênfase no local, que vem paralela e contraditoriamente à ampliação dos fluxos globais de mercadorias, serviços e capitais, cresce a preocupação com a integração de atores, políticas e instrumentos para a promoção do desenvolvimento. Os objeto/sujeitos deste estudo, os FDR são novas configurações institucionais que integram atores e redes sociais, políticas e econômicas para construção de políticas públicas. Mas qual é a qualidade desta integração no ambiente dos FDR estudados e quanto se poderia afirmar estar construindo algo próximo de um desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)? Conforme demonstrado no Quadro 01, os 03 fóruns e processos estudados trabalham discursivamente com a integração de políticas e atores como uma orientação-chave de sua atuação. Há duas dimensões para as quais se pode afirmar que é importante haver maior integração para potencializar os resultados dos FDR: uma integração inter-estatal e outra entre as políticas de Estado e as organizações da sociedade civil e do mercado.

Nesta última, apesar de ser importante uma integração entre os três segmentos (organizações de Estado, sociedade civil e mercado) é também salutar que ela ocorra mediante procedimentos de governança cívica, já discutidos. A seguir, proceder-se-á a uma reflexão de como ocorrem e qual a importância de uma integração inter-estatal, bem como do Estado com as organizações da sociedade civil e do mercado.

A integração inter-estatal é considerada como a mais urgente, na medida em que muitos recursos públicos se perdem por sobreposição, falta de coordenação de ações, contradição entre órgãos gestores públicos, etc. Conforme apresentado nos capítulos 3 e 4, a perspectiva de integração de políticas e atores tem seu nascedouro na percepção de que políticas restritas ao recorte setorial não dão conta de trabalhar as interfaces necessárias à promoção do desenvolvimento, em qualquer escala. É, portanto, da necessidade de integrar ações do Estado em seus diversos níveis e setores que nasce a abordagem denominada de desenvolvimento integrado, apesar de na sua origem já contemplar uma preocupação com a integração de atores não estatais. Nos 03 entes do pacto federativo brasileiro se percebe um esforço em promover maior integração entre os setores e níveis do Estado para promoção de políticas de desenvolvimento local ou regional. No nível federal foi criada a ‘Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional’, articulando 19 ministérios e secretarias especiais em torno de políticas de desenvolvimento regional. Segundo Marcelo Moreira (MIN), a partir desta Câmara formou-se uma agenda de compromissos conjunta entre os ministérios do governo federal. Marcia Damo, que já foi coordenadora do Fórum da Mesorregião da GFM e hoje integra a equipe do MIN, afirmou em janeiro de 2006 que “Há muita segmentação em propostas, em políticas e em ações. Há pouca integração entre os ministérios e esta Câmara pode ajudar a solucionar isto [...]”. Além disto, pode-se fazer referência a uma convergência de políticas públicas através de uma parceria entre o MIN e o Ministério do desenvolvimento Agrário (MDA). “Esta parceria busca consolidar e otimizar seus respectivos instrumentos de políticas públicas nos Territórios Rurais e nas Mesorregiões Diferenciadas” (CARLOS GADELHA, secretário do MIN). Neste sentido, na assembleia geral do fórum da Mesorregião da GFM, realizada em 23 de novembro de 2006, o representante do MIN defendeu publicamente que representantes de cada território rural ligado à SDT existente no território da mesorregião sejam incluídos neste fórum. O representante do MIN acrescenta, falando de Santa Catarina: “[...] é o primeiro estado do país que tem uma total aderência à

política nacional de desenvolvimento regional, se a gente olhar a concepção de organização territorial que foi dada e de empoderamento das decisões territoriais”. Neste caso, ele está se referindo especificamente à estruturação das SDR. Apesar do entusiasmo do representante do MIN se pode afirmar que o principal efeito da SDR Chapecó foi, até o momento, a articulação dos diferentes órgãos e políticas estaduais atuantes na região e pouco o empoderamento da sociedade. Segundo o secretário estadual de desenvolvimento regional, Hélio Dal Piva,

Só em Chapecó nós temos 08 órgãos da Secretaria de Segurança Pública. Hoje, tudo isso aí, pelas normas, fica vinculado à Secretaria [SDR]. Então você pega mais Epagri, mais Cidasc, mais Fatma, tudo isso, você começa a coordenar tudo isso pra ver o nível de atividade que você tem. [...] todas estas entidades tem um foco comum. Elas estão dentro de um projeto único que é pensar a região. Aqui tinha 15 órgãos ou mais do governo, mas cada um pensava o seu. A gerência da Epagri aqui se direcionava à gerência da Epagri lá [em Florianópolis], o da Cidasc também, a gerência da educação se direcionava ao secretário de educação, quer dizer, eles não se inter-relacionavam em políticas públicas pensando o conjunto da ação do Estado aqui. E o objetivo da SDR é juntar todos estes órgãos. [...] Esta coordenação dos órgãos do governo, este trabalho conjunto é o principal papel do Secretário. [...] Eu não posso ir pro conselho discutir assuntos se eu não consigo dentro de casa fazer as pessoas pensarem desta forma [integrada].

A fala do secretário Hélio Dal Piva deixa claro qual é a importância dada pela SDR à integração de órgãos e ações de governo, bem como à integração com atores da sociedade civil e de mercado. A prioridade desta secretaria foi a integração dos órgãos e ações do governo do estado na região, tendo o fórum um papel informativo e consultivo. O secretário pondera a importância da integração com organizações para além dos órgãos de Estado, mas restringe-se à parceria com o setor/iniciativa privada, ou com o mercado, para dar mais agilidade às ações, já que o Estado, por conta da burocracia, é muito lento.

Em não se perdendo a memória histórica de que no início do século XX o Estado era praticamente ausente da região Oeste de SC, conclui-se que sua atuação atual é vigorosa, apesar de diminuída se comparada ao período do “milagre econômico”. Mas se uma das marcas de sua atuação a partir da década de 1990 é a intencionalidade de superar uma atuação restrita ao viés setorial, para integrar órgãos, políticas e ações, pode-se afirmar que muito ainda está por fazer. Seja nas políticas e órgãos das esferas federal e estadual, seja nos municípios, a integração inter-estatal está apenas no nascedouro. O simples exemplo da existência de dois ‘territórios de gestão local’

(Território Oeste Catarinense e Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul) cuja organização foi orientada pelo governo federal e que pouco dialogam entre si corrobora esta afirmação. O papel consultivo e formulador de demandas avulsas do CDR mostra a forma como se integram os municípios e o governo do Estado. Há uma ação clara de desconcentração das políticas do governo estadual, sem uma estratégia integrada de desenvolvimento regional, envolvendo os municípios, como outro ente federativo, ou as organizações da sociedade.

Quanto à integração entre o Estado e os atores sociais, o Ministério da Integração Nacional afirma que “[...] todas as políticas de desenvolvimento no cenário da globalização passaram a assumir uma expressão regional explícita, atestando a importância das forças sociais em interação nas regiões como elemento-chave das estratégias preconizadas” (BRASIL, 2005, p. 9). Nesta dimensão de integração entre as políticas de Estado e as organizações da sociedade civil e do mercado se verifica uma diferença marcante entre os 03 fóruns. A CIAT, do Território Oeste Catarinense é a que mais garante representação dos grupos sociais que serão atingidos pelas políticas que ela gere, através da participação de organizações vinculadas a tais grupos. Segundo Marlene de Andrade, da Amosc, que tem algum nível de envolvimento com os 03 fóruns aqui estudados, “[...] o da SDT é o que tem maior participação hoje, em termos de participação de base, das prefeituras, das organizações locais. O problema é que a participação está muito vinculada à questão dos recursos”². A CIAT tem representação de entes federados, de organizações estatais e para-estatais, de universidades, mas garante também uma representação dos agricultores familiares, apesar de não serem os mais necessitados dentre estes. Neste fórum, a garantia de representação e favorecimento aos grupos em condições mais vulneráveis não se resume ao discurso, mas é limitada aos organizados dentre eles. Os mais organizados são os que participam e se beneficiam da maioria dos recursos, apesar do pouco volume total de recursos financeiros. Segundo funcionário da Epagri que acompanha este fórum, “[...] na SDT [CIAT] estão representados os poucos organizados entre os mais próximos dos excluídos”. Por sua vez, Marlene Boniatti afirma que, “[...] quem tem participado é a agricultura familiar consolidada e em transição. A única oportunidade que eu vi a participação do pessoal da colônia de pescadores foi numa única oficina e os indígenas em nenhum momento”.

² Interessante observar que dos 03 fóruns, este é o que decide sobre montantes menos vultuosos de recursos.

No quesito de participação da sociedade civil, os outros dois fóruns têm em sua composição mais organizações mediadoras como universidades, ONG's, organizações estatais e para-estatais, ou ainda organizações vinculadas a grupos empresariais. Organizações que representem ou tenham uma proximidade de interesse com trabalhadores e grupos em condições mais vulneráveis têm uma representatividade muito restrita no Fórum da Mesorregião e tanto mais restrita no CDR. Neste caso se poderia voltar ao argumento de Arildo Jacóbus, anteriormente apresentado, e aprofundar esta reflexão: “diferenças ideológicas, de idéias e conceitos, levam a uma divisão que é muitas vezes mais forte que o discurso de se aproximar, unir forças, trabalho em conjunto, a região é a mesma”. O que o entrevistado quer dizer com diferenças ideológicas, de idéias e conceitos parece se referir a diferenças de projetos políticos, bem como a disputas por espaços de poder político. Alexandre Bergamin (articulador da CIAT) afirma que “Os setores mais empresariais não foram convidados e talvez sequer tenham interesse”. Marlene Boniatti afirma que

[...] tem os eixos estratégicos de desenvolvimento territorial definidos pelo território [e] [...] empresas como a Cooperalfa e a Sadia³ eu não vejo como eles possam contribuir e talvez ao invés de contribuir eles iriam impedir um debate e um crescimento maior. [...] O poder deles é muito grande e eles poderiam estar direcionando os recursos para ações que não são do interesse da agricultura familiar, e sim do interesse das grandes empresas.

Pelo olhar de um outro fórum, Arildo Jacóbus, ligado ao Fórum da Mesorregião afirma: “[...] efetivamente eu não vejo nenhum projeto hoje com este foco direcionado, diretamente para eles [os sócio-economicamente mais vulneráveis], como uma cooperativa de pequenos agricultores, um fundo de aval para pequenas comunidades [...]”. Hélio Dal Piva, falando da representação dos grupos em condições de maior vulnerabilidade sócio-econômica no CDR, afirma que sua participação

[...] como representantes no conselho está aquém do desejado. [...] Quando se pensa em desenvolvimento, Secretaria de Desenvolvimento Regional logo se pensa em empresário, em criar empresa e isso e aquilo, mas na realidade não é isso, essas políticas públicas existem para aumentar o IDH, o IDS. Mas essa visão no administrador público, principalmente o prefeito, ele quer participar do conselho por conta da obra pro município e não para criar políticas públicas que não sejam somente obras. Eu não posso dizer pro município quem deva ser o representante, esta escolha tem que ser pela mobilização da sociedade.

³ A cooperativa e a empresa citadas fazem parte do que Mior (2005) denominou de redes verticais de agroindústrias, enquanto organizações como Apaco são indicadas pelo autor como capitaneando redes horizontais de agroindústrias.

Afinal, as entrevistas apresentadas acima sobre os graus de participação e representação reforçam o que o perfil de composição da assembléia de cada fórum demonstrou (Quadros 02 e 05 e Tabela 02): que em todos eles há favorecimento à participação de alguns grupos e organizações sociais; que os grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis estão ausentes de participação em todos; que apesar de todos fazerem um discurso favorável à agricultura familiar, apenas o fórum CIAT garante representação expressiva a agricultores familiares e suas organizações; enfim, que cada fórum se organizou com um conjunto de organizações que o hegemoniza, as quais constroem através dele espaços de poder político. Os FDR, em graus diferentes, conseguem integrar maior número de atores que uma gestão restrita a um governo, garantir a representação de organizações da sociedade civil e do mercado regional, realizar processo de concertação diagnosticando e negociando interesses e necessidades locais. Eles são instituições de governança do desenvolvimento local, mas a integração que realizam entre as organizações e instituições é seletiva, beneficiando redes de poder e grupos sociais mais organizados.

6.3 Sobre seletividades e hegemonia na governança do desenvolvimento local.

Conforme demonstrado, cada FDR gera dinâmicas de seletividade estrutural e processual, as quais ocorrem como expressão da posição e função dos diferentes atores sociais nas relações de poder de cada Fórum. A observação de quem participa e compõe cada um permite supor direcionamentos dos investimentos a serem feitos, mais em um sentido ou outro. Isto pôde ser verificado cruzando o perfil de composição de cada FDR com a destinação de recursos financeiros sob sua decisão.

Quanto à posição/participação do Estado na composição de cada FDR, se verifica que o Conselho de Desenvolvimento Regional e o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul são claramente hegemonizados por organizações governamentais ou para-governamentais, como associações de municípios. O CDR não possui autonomia alguma frente à SDR. O Fórum da Mesorregião, dividido em suas porções estaduais, em Santa Catarina é claramente hegemonizado pelas associações de municípios. Na região do entorno de Chapecó pode-se afirmar que este Fórum é capitaneado pela Amosc e o Instituto Saga (agência de desenvolvimento criada pela

Amosc), com participação ativa de entidades de capacitadores, como o Sebrae (segundo MARLENE DE ANDRADE) e de financiamento, como o BRDE. Marlene de Andrade afirma que “Santa Catarina é onde tem o maior número e a maior variedade de entidades participando. No Rio Grande do Sul eles se resumem às universidades e aos Coredes, [...] e no Paraná são mais os representantes dos municípios”. Além disto, conforme já demonstrado, o MIN tem papel central na organização do FMGFM, através da liberação de recursos financeiros, da orientação metodológica, bem como de pautar os debates a serem realizados pelo fórum. Na CIAT, apesar de sua origem ser totalmente provocada pela SDT, os debates realizados durante 2006 foram claramente menos vinculados às pautas do governo do que nos outros dois casos, talvez por estar numa fase de definir diretrizes, linhas estratégicas, critérios para apoiar projetos. O FMGFM teve uma fase semelhante, na qual elaborou as diretrizes e linhas estratégicas, mas recentemente e marcadamente em 2006 mobilizou-se quando pautado pelo governo federal. No caso da CIAT, a fala de um de seus articuladores territoriais expressa o que este pesquisador percebeu acompanhando várias de suas atividades, além de analisar seus documentos: “O governo interfere através da metodologia dos trabalhos, mas os conteúdos, as definições são do território” (ALEXANDRE BERGAMIM). Apesar de seus conteúdos e definições serem efetivamente definidos nas assembleias territoriais, bem como de ter uma participação mais ativa de organizações representativas de seu público alvo, este FDR está marcado pela iniciativa do processo ter sido da SDT, sendo sua organização pautada pela disponibilidade de recursos e pelas orientações metodológicas desta secretaria. Assim, em todos os três fóruns estudados é central a presença do Estado, em seus diversos níveis e de diferentes formas.

No processo coordenado pelo CDR e pelo FMGFM merece destaque a hegemonia dos atores governamentais e para-governamentais, mas também a participação mais intensa de representantes de parte do setor econômico dominante ou mais estruturado/consolidado da região. Neste caso é importante ressaltar que as empresas mais estruturadas, como Sadia e Cooperalfa anteriormente citadas por uma entrevistada, não integram nenhum dos Fóruns estudados. Gilberto Agnolin fala da sociedade civil dos negócios, afirmando que ela “não precisa destes fóruns e só vai participar se quem está no governo realmente bancar que só haverá dinheiro a partir de decisões tomadas ali”. Para este entrevistado, o setor mais forte dos negócios “é hegemônico e domina, eu acho inclusive que induz as decisões de governo em termos

de investimento. Os outros segmentos da sociedade não conseguem influenciar nos espaços de decisão para investimentos em projetos estruturantes”. O entrevistado enfatizou que este seu argumento se refere ao conjunto das ações dos governos e não especificamente nas decisões que ocorrem nos FDR. Outro entrevistado, a partir do olhar do que acontece no governo e falando de quando são cortados recursos ou projetos de um território ligado à SDT, afirma: “Se corta pra sobrar dinheiro pra aplicar em outra coisa, pra se atender ao interesse da Cresol, pra se atender ao interesse de outro lá. Se corta do território, na própria carne, pra atender às pressões políticas”. Apesar da intencionalidade de integração de políticas e de investimento de recursos via abordagem territorial, expressa em argumentos e documentos, verifica-se que alguns atores sociais têm canais privilegiados para acesso aos recursos públicos, os quais não passam pelos FDR. Apaco e Fetraf-Sul são exemplo de organizações que acessam grande volume dos recursos do Ministério do desenvolvimento Agrário que vêm para a região Oeste Catarinense, sendo que a decisão sobre muitos destes recursos não passou por discussão da CIAT.

Na região Oeste de SC, entre os setores empresariais mais estruturados e os grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis, se pode dizer que está a agricultura familiar como um numeroso setor sócio-econômico, que possui agricultores dos mais consolidados até os mais excluídos. Em termos da representação nos FDR, a ausência dos agricultores familiares é marcante para os casos do CDR e do FMGFM. Os projetos e ações para onde houve direcionamento de recursos públicos foram carreados para a coordenação das prefeituras, organizações governamentais e entidades de assessoria, normalmente não sendo coordenados por organizações representativas de trabalhadores e agricultores familiares. Na CIAT, por sua vez, a situação é inversa. Apesar de haver representação de organizações governamentais (especialmente prefeituras) e de assessoria, sua direção é controlada por organizações de agricultores familiares. O que tem marcado este processo, assim como nos fóruns anteriores é o direcionamento de recursos a organizações articuladas com sua direção. A diferença entre cada fórum é dada mais por qual rede de poder lhe hegemoniza, já que todos se organizam e priorizam os atores a eles mais vinculados. No caso do CDR, por exemplo, os recursos foram mais destinados à infra-estrutura de maneira geral, até por ser este o fórum mais governamental dos três, com presença dos prefeitos e vereadores, que têm na preocupação com infra-estrutura para seus municípios seu principal sentido de

exercer o cargo. Sobre esta questão, Gilberto Agnolin comenta que “[...] existe a importância da presença dos prefeitos e vereadores, mas eles têm o mandato e a pressão do mandato faz com que eles queiram levar respostas para o seu município, sendo que muitas vezes há mais demandas do que recursos, não dando lugar a discussões mais estratégicas”. A presença de prefeitos e vereadores no CDR lhe dá algumas características importantes, pois é o único que garante uma representação mínima por município, tendo esta representação sido eleita por sua população. Quando da seleção dos representantes da sociedade civil (02 por município de cada SDR), no entanto são os prefeitos que fazem sua indicação, o que limita uma representatividade maior deste segmento. Como visto no capítulo anterior, o resultado disto é um CDR marcadamente ocupado por representantes dos setores econômicos dominantes da região, além dos prefeitos e vereadores. Estes têm na “pressão do mandato” ou no que alguns membros de prefeitura denominam publicamente de “lógica 4, 3, 2, 1” (que são os anos decrescentes que duram os mandatos) um direcionamento para sua atuação no CDR. Neste sentido, é a busca de infra-estrutura para cada município a marca da atuação dos prefeitos e vereadores. No outro extremo, voltando à CIAT, se encontra a hegemonia da rede de organizações da agricultura familiar ligada à Fetraf-Sul e à Apaco, onde estão, nas palavras do pesquisador da Epagri, “[...] os poucos organizados dentre os excluídos da região”. Estes organizam processos e projetos para fortalecer os agricultores familiares, particularmente aqueles vinculados a sua rede organizativa.

Quando definem seu marco discursivo os três fóruns se assemelham, inclusive na intenção de beneficiar os segmentos mais vulneráveis, superar indicadores de pobreza, dentre outros, como critérios básicos para promoção do desenvolvimento regional. Em seus marcos processuais ou metodológicos eles variam suas escolhas, mas possuem pelo menos dois procedimentos comuns: a seletividade processual, beneficiando diferentes grupos sociais, conforme quem hegemoniza a direção de cada um; e a exclusão a priori dos grupos sociais menos organizados, que são também os mais vulneráveis sócio-economicamente.

Falando do principal segmento sócio-econômico da região, a agricultura familiar, Testa et alii (2003) informam que 42% dos estabelecimentos agrícolas do Oeste Catarinense se incluem no grupo dos agricultores descapitalizados, o que significa dizer que proporcionam uma renda líquida menor que um salário mínimo por mês por pessoa ocupada. Segundo eles, “A estrutura fundiária da região contava com 88

mil estabelecimentos agropecuários em 1995/96, e um total de 100 mil famílias em 2000” (TESTA et alii, 2003, p. 15). Mas em que medida a agricultura familiar aparece nas estratégias de desenvolvimento dos FDR? Em sentido mais amplo, quais são os consensos sobre estratégias de desenvolvimento que marcam os FDR que atuam na região Oeste de Santa Catarina? Como se demonstrou, os mesmos são evidentes no marco discursivo. Não apenas em noções como desenvolvimento endógeno, participação dos beneficiários, dentre outros, mas também, por exemplo, na importância manifesta em todos os casos quanto à relevância da agricultura familiar para o desenvolvimento regional. A importância da agricultura familiar manifestada nos FDR é parcialmente resultado de a região ser predominantemente rural e do perfil de sua estrutura fundiária, em grande maioria composta por unidades familiares (aproximadamente 90%). O relevo que a agricultura familiar ganhou nas políticas públicas nacionais, com a constituição do Pronaf na década de 1990 e com a aprovação da lei da Agricultura Familiar em 1996, certamente é outro fator de valorização da mesma, o qual tem reflexos sobre a região. Qual é a relevância efetiva dada à agricultura familiar pelos FDR estudados? Observou-se neste estudo que, para além de citá-la teoricamente como prioritária e importante, comum a todos FDR, cada um deles deu respostas procedimentais diferentes a esta questão. Enquanto a CIAT é hegemônica por organizações de agricultores familiares, os demais FDR praticamente não possuem representantes deste segmento em sua composição. Nos projetos construídos a partir de discussão no FDR, verificou-se novamente uma clara priorização deste segmento pela CIAT, seja porque este é o público alvo dos recursos federais oriundos do MDA, gerenciados por este FDR, ou em função do perfil dos atores sociais participantes do fórum. No CDR este segmento e sua importância para o desenvolvimento regional é pouco discutido, e mais que isto, muito poucos recursos são diretamente dirigidos para ele⁴. No FMGFM aparecem importantes referências a este segmento, mas tendo como projetos concretos apenas aqueles para beneficiar agroindústrias, cujo principal alvo era a adaptação das mesmas à inspeção estadual, favorecendo unidades de produção mais estruturadas.

Considerada a importância social, econômica e ambiental da agricultura familiar para a região, verifica-se que ainda não há uma estratégia de desenvolvimento regional

⁴ Se poderia contradizer esta afirmação citando o projeto Microbacias, coordenado pelo governo do Estado de Santa Catarina. Como já demonstrado, no entanto, este é um projeto negociado pelo governo com o Banco Mundial, não tendo sido construído coletivamente no CDR.

que o contemple claramente. A priorização da cadeia produtiva do leite, como feito pela CIAT⁵, apesar de ser uma opção demasiadamente focada e restrita a um viés econômico, selecionou uma área produtiva onde estão inseridos 79% dos estabelecimentos agropecuários da região Oeste de Santa Catarina. Testa et alii (2003) afirmam que políticas voltadas ao combate à pobreza na região Oeste de SC devem conceder espaço central à atividade leiteira, sob risco de comprometer seu sucesso. Apesar dos limites de recursos financeiros e de clareza quanto à estratégia de como conduzir a cadeia produtiva do leite, a CIAT optou por algo que atinge grande percentual do público alvo, levando os recursos públicos para organizações de base representativas deste público. Apesar de ser o que menos recursos financeiros destinou à agricultura familiar, devido aos limitados recursos aportados pela SDT para sua definição, a CIAT foi o fórum que mais garantiu com que os atingidos pela política participem de sua elaboração. Retoma-se aqui o argumento de Reis (2004, p. 75), a partir de estudos realizados na Noruega de que “[...] podemos ter melhores condições para a deliberação democrática efetiva [...] se damos representação apropriada aos interesses e identidades afetados pelas decisões”. Em sendo correto este argumento, se afirma a importância de representação apropriada aos agricultores familiares nas decisões sobre investimentos que lhes afetarão. Acredita-se que a representação apropriada a que faz menção Reis não tem o formato hoje trabalhado pela CIAT, por mais que este seja o fórum que mais se aproxima de algo neste sentido. Nele e em todos os demais FDR, quaisquer que sejam os beneficiários de projetos, foram mais favorecidos os grupos previamente organizados e com interesses econômicos previamente definidos. Assim, grupos étnicos como indígenas e caboclos, ou segmentos sociais como mulheres, jovens e idosos, praticamente não aparecem nas estratégias de desenvolvimento destes fóruns quando está envolvido o acesso a recursos públicos. Tais públicos aparecem quando se trata de projetos de formação ou algum outro projeto de caráter difuso e que não tem objetivo estritamente econômico. A instituição de canais de participação, como os FDR, pode reproduzir desigualdades sociais, sendo capturados pelos mais poderosos, mas também pode abrir espaços importantes para atores tradicionalmente excluídos do processo de definição das ações governamentais. Isto

5 Como já comentado, este fórum é hegemonizado por uma rede de organizações que possui forte articulação com a Fetraf-Sul. Esta federação tem o leite como cadeia produtiva prioritária em sua organização nos 03 estados do Sul do Brasil. Assim, por mais que a opção pelo leite seja uma estratégia acertada da CIAT, mais do que uma opção deste fórum ele já é estratégia de atuação de uma organização que transcende o Território Oeste Catarinense. Neste caso, a Fetraf-Sul entra como um daqueles atores com capacidade de jogar em variadas escalas territoriais.

remete à interrogação quanto à possibilidade de gerar instituições de governança local que garantam mecanismos de incorporação política, econômica e social aos grupos menos organizados e com mais restrição de recursos e ativos.

Os grupos e atores do território local em condições sócio-econômicas mais vulneráveis, ou mesmo setores não tão vulneráveis, mas que representam a maioria de seus habitantes, como é o caso da agricultura familiar do Oeste de Santa Catarina, de maneira geral continuam sendo excluídos das NCI para o desenvolvimento local. Tais grupos sociais assumem muitas vezes a condição de público alvo das políticas, mas sem ter voz ativa nas tomadas de decisão. Assim, a idéia de gestão social como resposta a déficits sociais pode tornar-se apenas uma falácia, na medida em que muitas vezes não reduz os déficits sociais e ainda busca nos grupos mais vulneráveis legitimação para propostas previamente articuladas. A promoção do mecanismo denominado por CHAÚÍ de ‘ilusão da participação’ aparece muitas vezes como forma de manutenção da dominação política e econômica, favorecendo grupos com maior capacidade nas dinâmicas locais de poder. A promoção desta “ilusão” é uma forma eficiente de legitimar as seletividades produzidas nos espaços de governança local como fóruns e conselhos. Não aparece como preocupação de fundo nos FDR aqui estudados a ampliação da autonomia política e econômica, seja dos grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis, seja do fórum como espaço público de referência para uma **distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade**. Ao contrário, os procedimentos adotados pelos fóruns na maioria das vezes levam a uma “ilusão de participação”, favorecendo formas de dominação política e beneficiando grupos que historicamente se beneficiaram da distribuição dos bens na sociedade regional. Desta forma, a gestão social ou governança que se institui através dos FDR é, na maioria das vezes, uma governança oligárquica e tutelada⁶.

Para muitas organizações o que está em questão é tomar a direção de novas institucionalidades de poder, com capacidade para decidir em que e para quem usar o dinheiro público que gerenciam. O que está em questão é a perspectiva de organizar as mudanças em algum sentido, o sentido que tem maior significado para os atores hegemônicos em cada FDR. Há que se considerar que os grupos de interesse envolvidos nestas diferentes novas configurações institucionais vêm de uma trajetória de cultura política vinculada ao benefício privado dos recursos públicos. Os espaços públicos

⁶ Para uma diferenciação mais objetiva entre diferentes perfis de governança vide Quadro 06.

existentes há mais tempo, inclusive os fóruns mais antigos aqui estudados, beneficiam segmentos específicos, excluindo outros segmentos organizados. Não é de se esperar que quando interesses que foram historicamente excluídos, agora organizados e com oportunidade de acessar poucos recursos públicos queiram dividi-los com quem historicamente os excluiu. No caso da CIAT isto é evidente, direcionando os recursos públicos para estruturar a rede organizacional que integra Fetraf Sul e Apaco, mesmo que publicamente manifestem interesse que o recurso financeiro chegue mais próximo do público alvo da política – o conjunto dos agricultores familiares.

Pode-se afirmar que esta proposta de território ainda está em seu início de organização e que sem uma estrutura institucional com critérios e normas que não privilegiem um ator/rede ou outro, há maior tendência que quem está à frente do processo beneficie sua rede de poder. Mesmo que os recursos financeiros gerenciados pela CIAT sejam pequenos, com o passar do tempo se reduzem as demandas de investimento daqueles atores e rede ligados à direção do fórum e se vê a possibilidade de ampliar o benefício a grupos com outros vínculos organizativos. Segundo Alexandre Bergamin, “A Ascooper está chegando no limite em termos de demanda para infraestrutura”. Ele acrescenta: “[...] é o momento de pensar novos projetos e públicos”. Mudanças em termos de novos públicos e projetos aconteceram ou podem acontecer nos fóruns da Mesorregião e do Território Oeste por redução da demanda dos grupos ligados às redes dos atores hegemônicos no fórum, ou por exigências criadas pelo governo que lhes repassa os recursos financeiros. Este segundo caso é evidente no Fórum da Mesorregião, quando no ano de 2006 o MIN apresenta um volume de recursos para ser gasto na aquisição de tanques de resfriamento, para que agricultores produtores de leite se adaptem à normativa 51 do Ministério da Agricultura. O MIN pediu um levantamento preliminar de preços para o Instituto Saga e definiu que os tanques de resfriamento deveriam ser distribuídos para associações e grupos de agricultores. A partir daí, o Instituto Saga articulou as associações de municípios, que mobilizaram as prefeituras municipais para levantamento de agricultores interessados. Neste caso se amplia o leque dos beneficiários com o recurso público, mas isto se faz transformando o Fórum e seus executores em braço operativo do governo na região.

Considerando a estrutura organizativa existente hoje nos FDR, dificilmente eles não beneficiariam os grupos organizados conforme a correlação de forças que se der dentro de cada um. Para superar isto se vê como alternativa eficaz a promoção de

alterações na estrutura organizativa dos fóruns, em direção a mecanismos de representação que garantam mais efetiva participação dos beneficiários das políticas nas tomadas de decisão, bem como a elaboração de normas e procedimentos mais universais de definição de prioridades e seleção de projetos. Estes são fatores internos à organização dos FDR que lhes permitiriam evitar a reprodução de assimetrias entre os atores que os compõem. Hoje, os três fóruns estudados constituem seus processos via redes locais de poder, promovendo seletividades, gerando exclusões e inclusões, mesmo que o façam por caminhos diferentes e com atores hegemônicos diferentes. Noutra perspectiva, há situações nas quais eles atuam à mercê da disponibilidade financeira dos governos ou como seus braços operativos na execução das políticas, o que também têm papel importante na reprodução ou superação de assimetrias sociais, políticas ou econômicas. Conforme a orientação dada pelo governo que aporta recursos a cada FDR, este pode orientar sua atuação para favorecer grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis ou grupos historicamente beneficiados pelas políticas públicas. Assim, compreende-se que a reprodução ou superação de assimetrias locais via processos gerenciados pelos FDR depende, por um lado, da estrutura e dinâmica de organização interna dos fóruns e, por outro, de fatores externos a eles como, por exemplo, a decisão política de um governo estadual ou federal em beneficiar um grupo social ou outro. Porém, a estrutura e dinâmica de funcionamento dos FDR, bem como sua relação com os governos que lhes aportam recursos demonstram que eles constituem um perfil de governança oligárquica e tutelada/legitimadora, ou governança civil, se afastando de um perfil cívico que significaria terem um impacto efetivo na superação de assimetrias sociais, políticas ou econômicas (vide Quadro 06).

Mesmo assim, fóruns de desenvolvimento regional têm sido responsáveis em muitas regiões por produzirem consensos possíveis para o desenvolvimento local, entre atores sociais com interesses diversos. Reúnem atores diferenciados, mesmo que seletivamente, ampliam os espaços institucionais para além dos governos, representam espaços de concertação e de governança entre diferentes atores sociais, interesses e projetos de desenvolvimento. Neste sentido, pode-se vê-los como um avanço histórico ao formato de tomada de decisões marcado pelo Estado desenvolvimentista e centralizador do Brasil e da América Latina até a década de 1980. Mas isto não pode retirar o senso crítico da análise, já que os fóruns podem ser apenas um ‘braço operativo’ de políticas elaboradas centralmente, constituindo uma ‘ilusão de maior

participação’, tendo pouco valor democrático e se situando mais numa dimensão de desconcentração do que de descentralização estatal.

Quando dirigentes de organizações diferentes se reúnem para discutir e decidir onde serão investidos recursos públicos, eles estão decidindo sobre rumos a dar aos processos de desenvolvimento dos quais participam da gestão. A compreensão de futuro construída coletivamente num FDR sobre o que possa desenvolver a região pode ter importância para definir os rumos estratégicos para organizar o processo de desenvolvimento. Se houver discussão de rumos estratégicos, eles podem significar as grandes diretrizes que orientarão o processo coordenado pelo FDR que o construiu. Porém, diretrizes ou estratégias para orientar o conjunto do processo não foram construídas coletivamente em todos FDR estudados, como se demonstrou até aqui. Um conjunto de princípios gerais se formulou em cada um, aliás, muito semelhante entre os 03 fóruns, aos quais se denominou aqui de marco discursivo. Mas tais princípios, assim como gerais eram vagos e não garantiam, por estar escritos, que os processos subsequentes produzidos em cada FDR levariam a sua realização na prática. Em termos de estrutura e processo de organização, os FDR pouco aprofundaram a construção de rumos estratégicos que orientassem um processo consequente de planejamento e ação. Mesmo nos que construíram coletivamente tais diretrizes e estratégias, cujo caso mais evidente é a CIAT, seguida do FMGFM, observa-se pelas Tabelas 01 e 05 que no momento de definir a aplicação de recursos algumas estratégias foram simplesmente abandonadas e outras enfatizadas. As que foram enfatizadas são as que no processo foram selecionadas pelas redes hegemônicas de poder de cada FDR ou as orientadas pelo nível de governo repassador de recursos. No caso do CDR, por sua vez, não houve uma definição participativa de estratégias e diretrizes no nível micro-regional, transformando o processo num balcão de demandas de recursos públicos por parte dos governos municipais ou numa forma desconcentrada de implementar as políticas do governo do Estado. Isto remete à conclusão que, mesmo que as diretrizes temáticas para o desenvolvimento dêem alguma orientação ao processo, os principais fatores que orientam a aplicação de recursos têm sido a capilaridade organizacional de quem dirige o FDR e/ou as diretrizes oriundas da fonte repassadora de recursos. O primeiro fator é verificável nos 03 fóruns, enquanto o segundo ocorre nos três, mas tem mais forte evidência no CDR e no FMGFM.

Os FDR estudados possuem forte dependência das políticas dos governos, bem como da correlação de forças que se estabelece em diferentes momentos de sua organização. Isto produz como um de seus resultados a ausência de estratégias para o desenvolvimento regional definidas participativamente, pois que está em jogo realizar as estratégias do governo financiador ou dos atores que lhe são hegemônicos. A correlação de forças entre atores e redes com diferentes interesses e objetivos, bem como a existência de projeto político por parte de qualquer governo são, ambos, fatores que constituem as relações que se estabelecem em espaços institucionais como os FDR. Compreendendo a existência destes fatores como pressupostos, se pondera quanto à necessidade de os espaços públicos de governança local se protegerem dos constrangimentos por eles produzidos. Quando os FDR são colocados à mercê dos governos se compreende que ali se institui uma governança de perfil tutelado e legitimador, e quando são colocados à mercê das correlações de força entre atores privados se compreende instituir uma governança de perfil oligarca. Neste caso, quando os fóruns estão à mercê da correlação de forças entre atores com interesses diversos é certo que aqueles mais capazes e com mais poder os hegemonizarão. Verifica-se que nos 03 FDR há uma elite dirigente, organizada, que através de sua rede de poder ‘utiliza’ o fórum para operacionalizar suas estratégias/objetivos. Em cada caso as estratégias/objetivos são diferentes, mas a forma de chegar a eles é semelhante. Quando marcados por uma governança de perfil oligarca ou tutelado/legitimador, os FDR tendem a se transformar em um balcão de demandas avulsas, que pouco contribui para uma gestão que integre a diversidade de interesses locais e, a partir deles, produza estratégias comuns de desenvolvimento. A construção deste tipo de estratégias, publicamente construídas, se torna possível se os fóruns estiverem permeados pela produção de relações mais simétricas entre os atores com diferentes graduações de poder. Sua estrutura institucional e processo organizacional, neste sentido, precisariam, respectivamente, valorizar aos fóruns como espaços públicos e garantir uma dinâmica processual que estabelecesse maior simetria nas relações de tomada de decisão. Porém, a garantia de horizontalidade de poder, através de mecanismos formais dos FDR, isoladamente, seria pouco eficaz em contextos de alta desigualdade social, política e econômica. Neste sentido, para se constituir uma governança de perfil cívico, além das estruturas e processos institucionais se coloca como necessário o empoderamento dos grupos e atores em condições sócio-econômicas mais vulneráveis.

Diferentemente de algumas outras áreas de políticas como a saúde, por exemplo, falta nos FDR estudados uma concepção de política pública em seu sentido cívico, a qual orientaria a atuação dos atores por regras, normas e procedimentos do arranjo deliberativo, além de garantir condições efetivas de negociação para atores com diferentes graduações de poder. O que ocorre nos casos estudados é a subordinação dos FDR à correlação de forças estabelecida dentro de cada um, na qual são privilegiados os que têm maior capacidade e poder, assim como sua subordinação à tutela do Estado ou à necessidade de responder às políticas elaboradas centralmente por ele. Em outras palavras, o grau de autonomia pública dos FDR é ínfimo perante o grau de autonomia de alguns atores privados que o compõem ou do nível estatal que lhes repassa recursos.

Quadro 06: Governança civil versus governança cívica: resumo

GOVERNANÇA CIVIL	GOVERNANÇA CÍVICA
Cidadania civil /baseada em direitos individuais	Cidadania cívica /baseada em direitos coletivos
Autonomia privada precede	Autonomia pública
Conflitos de interesse favorecem mais capazes	Pressupondo conflitos de interesse privilegia o interesse público (distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade)
Há favorecimento de grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Espaços institucionais geridos através de normas e procedimentos para privilegiar o interesse público • Horizontalidade de representação de interesses com critérios previamente definidos no espaço público para seleção de programas, projetos e destinação de recursos.
Forma de legitimação: satisfação de interesses privados	<ul style="list-style-type: none"> • Forma de legitimação: valorização dos interesses e do espaço público

Fonte: elaboração do autor

6.4 Sobre autonomia democrática e governança cívica

Conforme longamente discutido, “desenvolvimento como liberdade” e “democracia de alta intensidade” são os dois temas de fundo e “tipos ideais” trabalhados nesta tese. Da correlação entre os dois se concluiu teoricamente que desenvolvimento pode ser compreendido como ampliação das capacidades, das liberdades e da condição de sujeitos das pessoas e grupos sociais; e que quanto mais os atores participantes dos processos democráticos forem capazes e autônomos, mais se pode ampliar a intensidade da democracia com participação política para além do voto. Nesta condição, no entanto, a participação estará marcada pelos conflitos entre os atores mais capazes e autônomos na defesa de seus interesses, por um lado, e pela limitada participação política dos menos autônomos, por outro.

O funcionamento dos FDR estudados demonstra que os atores individuais e coletivos que deles participam concorrem numa disputa por posições, construindo redes de poder relacionadas com os diretivos de sua gestão. Ao mesmo tempo, há grupos sociais importantes que sequer possuem representação nestes espaços institucionais e, assim, têm seus interesses e objetivos limitadamente processados nas negociações dos fóruns. Neles, se organiza uma forma de governança, visto que para além de uma ação de governo ocorre uma participação ampliada com os grupos, as organizações e as redes que participam defendendo e negociando interesses e objetivos. Mas na governança que ocorre não há um conjunto de garantias preliminares para os fóruns atuarem como efetivos espaços públicos, sem privilegiar a priori atores e interesses vinculados às redes que lhes direcionam, ou atores e redes mais capazes e organizados. Um perfil de governança aqui entendido como cívico garantiria representatividade da diversidade de grupos sociais e interesses existentes no território; publicidade da dinâmica organizativa, atividades e projetos ligados ao espaço institucional; procedimentos de seleção de prioridades, programas e projetos através de editais públicos; chamada de reuniões com antecedência e com pauta pré-definida, permitindo a organização prévia dos atores envolvidos; realização de planejamentos participativos e criação de procedimentos para efetivação destes planejamentos; dentre outras práticas que priorizassem o caráter público dos fóruns de governança em relação aos interesses que lhes interpelam.

A governança realizada pelos FDR é entendida como de perfil civil, na qual os atores sociais mais capazes e autônomos têm mais condições de realizar seus objetivos. Em condições de uma governança civil se expressam poucas possibilidades para vencer o domínio dos atores com mais poder. A governança de perfil civil está expressa no baixo grau de autonomia dos FDR em relação aos governos e aos atores que lhes são hegemônicos, bem como na não garantia de representação de vários segmentos sociais em suas dinâmicas organizativas, limitando um caráter mais horizontal de representação de interesses. O ‘interesse público’ aparece pouco pautado frente às redes e agentes de poder que hegemonomizam cada FDR.

Para aproximar a governança praticada pelos FDR estudados de um perfil cívico, para além do perfil civil que se evidenciou, algumas condições se colocam como exigências: conjuntamente e para além da autonomia privada dos atores a necessidade de uma autonomia pública dos fóruns de governança; para além de uma negociação entre atores com graus muito diferenciados de poder, o que redundará na ausência ou limitada negociação, a necessidade de processos horizontais de representação e negociação de interesses; para além de um jogo aberto de disputa entre objetivos os mais diversos, a necessidade de normas e procedimentos pautados pelo interesse público, entendido como a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade. Estas condições são centrais para realizar as orientações-chave para o exercício de uma governança cívica, quais sejam: uma adequada institucionalização dos fóruns de governança e um processo horizontal de negociação de interesses e priorização. Para finalizar esta análise se procederá a seguir uma breve retomada de elementos verificados nos FDR que indicam para a maior ou menor realização das 03 condições apresentadas acima.

A autonomia pública dos FDR tem haver com sua adequada institucionalização ou não, a qual pode ser autonomia em relação ao órgão do Estado com o qual se relaciona diretamente, ou autonomia em relação aos atores privados ligados ao FDR. Na relação com o Estado verificou-se, de maneira geral, um baixo grau de autonomia nos 03 fóruns, com destaque para o CDR, que não funcionaria sem a existência da SDR; seguido do FMGFM que mesmo tendo um certo grau de autonomia desde sua constituição, tem se transformado cada vez mais num braço operativo de políticas federais, particularmente do MIN; além da CIAT, que mesmo tendo elaborado suas orientações estratégicas autonomamente, e tendo autonomia de discussão dos

conteúdos, está vinculada à SDT que lhe pauta as reuniões, orienta a metodologia e define os recursos financeiros que serão liberados. Verifica-se nos 03 fóruns uma forte limitação em termos de autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo que lhes repassam recursos e dão orientações. Nas entrevistas realizadas, quando eram perguntados sobre o grau de autonomia de cada fórum em relação aos órgãos de governo, os(as) entrevistados(as) em geral consideravam muito baixo. Exceto para alguns entrevistados ligados à CIAT, conforme já apresentado, que ponderam quanto a sua autonomia na definição de conteúdos e prioridades, para os demais há muito pouca autonomia de cada FDR em relação ao órgão do Estado com o qual se relaciona.

Quanto à autonomia pública de cada FDR em relação aos atores específicos com mais capacidades e poder, verificou-se que apesar de variar conforme o fórum, em todos eles há uma rede hegemônica de atores que através deles capilariza seus interesses e objetivos. A autonomia dos FDR, na relação com estas redes ou com atores sociais de maior poder, é bastante reduzida. Uma evidência disto é a discussão quanto à proposta de implantação de uma Universidade Federal da Fronteira do Mercosul: apesar de a discussão ter sido levada ao FMGFM, isto ocorreu quando seus encaminhamentos já estavam adiantados e sua implantação ocorreria independente de este fórum estar de acordo ou não. A proposta desta universidade tem sido mobilizada por um parlamentar federal, organizações sociais e pela UFSC, além de ser uma defesa do Partido dos Trabalhadores na região. Neste caso, assim como em outros relacionados a atores políticos e econômicos fortes que atuam na região, caso não seja dado a cada FDR exclusividade na definição de alguns tipos de investimento públicos, os atores mais fortes sempre terão outros canais para jogar em defesa de seus interesses nas políticas em escalas. Tal exclusividade daria aos FDR, como novos espaços institucionais, um grau de autonomia pública com poderes que os colocariam acima da capacidade de cada ator específico, pelo menos no que se refere aos tipos de investimentos públicos que definiriam. Enquanto os atores regionais com mais poder econômico e político tiverem canais privilegiados para acessar recursos públicos, os FDR permanecerão com limitados recursos e poder, significando limitada autonomia para realizar e implementar decisões coletivas.

Ampliar a autonomia pública dos FDR exigiria ampliar os recursos financeiros que gerenciam e ampliar os tipos de investimento cuja decisão quanto ao uso estaria em

sua responsabilidade, obrigando que esta decisão se dê via fórum. Mas isto em si não seria suficiente, pois os recursos financeiros e as decisões poderiam ser hegemonzados pelas redes e atores sociais com mais poder. Colocar-se-iam como exigência, ainda, a estruturação de processos horizontais de representação de interesses e priorização, bem como a necessidade de normas e procedimentos pautados pelo interesse público, este entendido como *distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade*.

Na governança de perfil civil praticada pelos FDR se observa sua dimensão oligárquica, na qual ocorre uma negociação entre atores com graus muito diferenciados de poder ou mesmo a não abertura de espaços de participação/representação a alguns grupos e interesses sociais. Dentre aqueles atores que participam dos processos de negociação dos FDR demonstrou-se que há alguns que os hegemonzam e os utilizam para implementar seus objetivos e interesses. Para aproximar os fóruns de uma governança cívica, neste quesito, se faz necessário organizar processos mais horizontalizados de representação e negociação de interesses.

Partindo-se da noção de autonomia democrática de Chauí (1990) como redefinição da relação entre representação e participação nos processos de decisão sobre as políticas públicas, os dados apresentados demonstram que há nos fóruns estudados importantes vazios de participação e representação. Se os FDR poderiam ter papel relevante na definição de estratégias, programas e projetos para o desenvolvimento regional, a não representação e participação de importantes grupos sociais em cada um limita as possibilidades destes grupos intervirem nos rumos do seu desenvolvimento. Os grupos da região mais desfavorecidos historicamente não têm previsto espaço para participar de nenhum dos fóruns. Outros, também desfavorecidos no contexto histórico regional, têm participação restrita, muitos fóruns falam em seu nome, mas sua representação não possui “cadeira cativa” nas tomadas de decisão estratégicas, como é o caso dos agricultores familiares⁷. Há, pois, um limite estrutural de representação na composição dos FDR, o que limita sua autonomia em relação aos atores sociais com mais poder e que possuem representação garantida. A não participação efetiva nas tomadas de decisão sobre a destinação de recursos que se realizam em cada FDR expressa um limite de empoderamento de grupos sociais importantes da região em estudo, bem como uma seletividade processual de decidir quem está autorizado a participar. Como estes grupos terão capacidade para participar de decisões que

7 Os Quadros 02 e 05 e a Tabela 02 apresentam os que efetivamente participam de cada FDR.

envolverão seu desenvolvimento futuro se sequer são convidados a uma participação direta nos FDR? Por um lado os documentos dos fóruns falam em inclusão social, participação dos beneficiários, dentre outros termos relacionados, mas por outro, nos espaços de tomada de decisão o(s) beneficiário(s) das políticas não saem da condição de “público alvo”. As organizações e instituições falam em seu nome, beneficiam-se de recursos públicos em seu nome, não garantindo para muitos grupos a oportunidade de participar, se auto-representar, construir caminhos para sua autonomia. Este não é apenas um problema dos espaços institucionais como os aqui estudados, mas da configuração da sociedade em seu conjunto, na qual se expressam importantes limites para maior democratização. Neste contexto se torna pertinente a indicação de Held (1987) quanto à necessidade de uma democratização dual, do Estado e da sociedade. Considerando-se que para um ator social ser um ‘sujeito politicamente relevante’ ele precisa ser capaz de se organizar, construir agendas próprias e participar das agendas públicas, como se poderá avançar para a autonomia dos grupos mais desfavorecidos quando eles são restritos à condição de “público alvo” das políticas? Se os grupos mais vulneráveis sócio-economicamente não são convidados a compor os FDR e sequer capacitados para uma intervenção mais ativa nos processos aqui estudados, como poderão superar sua condição histórica de inclusão precária? Dada esta condição de realidade, o empoderamento dos grupos e atores em condições de maior vulnerabilidade sócio-econômica é central, para que eles possam se constituir como sujeitos políticos, demandar e qualificar sua atuação em novos espaços institucionais como os aqui estudados.

A exclusão da participação política se forma muitas vezes sob o argumento de que há grupos sociais sem capacidade de participar ou se fazer representar em fóruns deste tipo. Não é o que tem demonstrado a capacidade de mobilização e organização dos indígenas, dos caboclos, das mulheres, dos pequenos agricultores, dos sem terra ou de outros segmentos considerados “minorias”. Estes segmentos possuem importantes organizações e revelam grande capacidade em articular movimentos sociais em torno de seus interesses e objetivos. A sua não participação nos FDR ocorre mais pela limitada representatividade dos grupos e interesses que são autorizados a participar, do que pela suposta limitada capacidade de intervenção que eles teriam nestes espaços institucionais. Quanto a esta questão da autorização à participação, se pode citar como exemplo discussões que ocorreram no CDR sobre terras disputadas por colonizadores e

indígenas da região, nas quais estes não foram sequer ouvidos quanto a suas motivações e interesses, tendo o conselho tirado claro posicionamento contra os indígenas. Isto permite inferir que por mais que haja casos em que se faça necessário maior empoderamento dos grupos e atores sociais mais vulneráveis, para sua atuação política mais efetiva, muitas vezes não é sua limitada capacidade que os faz ter pouca ou nenhuma participação/representação nos fóruns. O poder de decidir sobre quem está autorizado a participar é central e está colocado nos diretivos de cada FDR. A expressão deste poder pode ir desde a qualidade diferenciada de convite feito a cada ator social até a um não convite de um ou outro ator. Assim, empoderar segmentos e atores sociais significa, também, sua inclusão em processos relevantes de tomada de decisões em situações que lhes dizem respeito.

Não pode ser desconsiderado nas dinâmicas de participação (ou não participação) de alguns segmentos sociais, o fato de alguns atores não verem novos espaços institucionais, a exemplo dos FDR, como um efetivo locus de poder no qual possam defender seus objetivos e interesses. Neste caso, instituir os fóruns como uma efetiva instituição de poder, através de um grau de autonomia administrativo-financeira, poderia fazer muitos atores sociais vê-los como um espaço a ser 'disputado democraticamente' para fazer valer seus objetivos e interesses. Mas ao risco de atores e redes que dirigem cada FDR restringirem quem está autorizado a participar, além da autonomia do fórum se faria necessário garantir níveis mínimos de representação de grupos e interesses sociais do território, bem como garantir normas e procedimentos que permitissem processos horizontais de negociação e priorização. Isto representaria o que se tem denominado aqui de uma governança cívica, a qual tem como uma de suas marcas a autonomia pública dos FDR. Tal autonomia deve, portanto, ser entendida em relação ao governo que lhes aporta recursos e em relação aos atores com mais poder que deles participam. Atualmente, como já demonstrado, existem poucos mecanismos na estrutura e no processo organizacional dos 03 FDR que garantam precedência à sua autonomia pública.

Incompletude e provisoriedade pertencem à essência da democracia (LACLAU, 1996). Se incompleta e provisória, não se pode esperar dela uma organização sistemática, totalmente funcional, especialmente nas experiências estudadas que ainda são processos em construção. A valorização destas configurações institucionais e de uma perspectiva de governança cívica, aprofundando a intensidade democrática, no

entanto, exige ampliar a autonomia pública dos FDR, seja em relação aos governos, seja em relação aos grupos de interesse locais.

Todos os FDR podem ser considerados fóruns deliberativos, no sentido que possuem algum poder de decisão sobre políticas públicas locais concernentes aos objetivos para os quais foram criados. Contudo, muitas vezes há apenas a constituição legal, com um nível de institucionalização limitada, onde é definida a atribuição de decidir sem ocorrer efetivos processos de construção argumentativa e processual de consensos. Paralelamente, ocorre em muitos casos a estruturação de instâncias argumentativas e processuais, pouco respaldadas legal, institucionalmente e por autonomia de recursos, o que os transforma em espaços restritos à argumentação. Assim as orientações de uma adequada institucionalização (estrutural) e de um processo horizontal de negociação de interesses e prioridades (processual) são aqui apontadas como as chaves de uma boa governança local, ao mesmo tempo em que a partir delas surgem as principais seletividades e limitações para seus resultados. Um FDR pode trabalhar mais na perspectiva estrutural, avançando de forma mais qualificada sua formalização, mas sem garantia efetiva de um processo de gestão **concertada ou integrada** de desenvolvimento local. Mesmo quando um fórum trabalha sua formalização institucional o pode fazer de forma limitada, como visto nos casos estudados, sem seleção adequada de representantes, sem clareza de normas, regras e procedimentos, ou ainda, sem efetivos recursos que justifiquem a mobilização dos atores sociais. Ainda, um FDR pode trabalhar apenas numa perspectiva processual, se restringindo a um espaço argumentativo, sem condições legais, institucionais e de recursos financeiros adequados, tornando-se um espaço de debates com pouco poder na gestão do desenvolvimento. Compreende-se que para uma efetiva governança cívica do desenvolvimento local é imprescindível que o processo deliberativo se constitua de ambas as perspectivas, estrutural e processual, devendo garantir aos FDR autonomia pública nos termos aqui trabalhados, além de uma representação proporcional dos grupos sociais existentes no local.

7 CONCLUSÕES

Este estudo tratou de melhor compreender a gestão político-administrativa de processos de desenvolvimento em regiões predominantemente rurais, através de fóruns ou conselhos de desenvolvimento regional. Assim, colocou no centro de suas preocupações a gestão do desenvolvimento local por uma abordagem territorial ou integradora, sob a denominação de governança local. Na governança praticada por fóruns de desenvolvimento regional se perguntou **em que medida e sob que condições é possível conciliar, através de fóruns de governança regional, o interesse público e a limitada capacidade de grupos e atores sociais, com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos?**

Verificou-se a dificuldade dos FDR em conciliar o interesse público com os interesses privados e, tanto mais, em oportunizar que os atores em condições de maior vulnerabilidade sócio-econômica lhes integrem e se beneficiem dos processos ali gerados. Demonstrou-se que os fóruns de governança local produzem seletividades, excluem, privilegiam, mas também abrem novas configurações para negociação entre atores com variadas graduações de capacidade quando comparados a formas centralizadas de gestão de políticas públicas. Ma medida em que abrem novos espaços de participação e negociação expressam **um potencial de maior intensidade democrática**, já que numa democracia “[...] o povo tende a conseguir o que exige e, de um modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige” (SEN, 2000, p. 184). Os FDR são espaços institucionais em que os atores sociais que se organizam e produzem graus de exigência sobre as políticas públicas podem ter respondidas suas demandas, mesmo que parcialmente. Entretanto, para além de seu potencial de democratização, este estudo demonstrou que a governança promovida pelos FDR reproduz práticas de seletividade e exclusão comuns a outros espaços institucionais e societários, pouco se pautando pelo ‘interesse público’ e pela ampliação da capacidade de grupos em condições mais vulneráveis.

Uma maior autonomia dos atores privados expressa sua condição de sujeitos sociais, a qual foi apresentada como desejável para processos de ampliação da democracia. Tal autonomia representa a capacidade de alguns atores sociais em fazer valer seus objetivos e interesses em espaços institucionais como os FDR. Se ‘numa

democracia o povo tende a conseguir o que exige a normalmente não consegue o que não exige' torna-se fundamental para a ampliação da democracia atores sociais que agem como sujeitos, que exigem políticas que lhes beneficiem, que interpelem os espaços públicos buscando atender seus objetivos. Aos espaços públicos, por sua vez, faz-se importante atender às demandas sociais, gerar condições para que objetivos que se organizam coletivamente se expressem publicamente. Neste sentido, os FDR expressam um efetivo potencial de intensificação da democracia, pois ampliam a participação dos que decidem e são consultados sobre políticas para o desenvolvimento local, quando comparados a decisões tomadas em gabinetes. Porém, caso se pretenda que a maior intensidade democrática se dê no sentido de um 'desenvolvimento como liberdade' não basta garantir maior participação e atender às demandas dos atores com maior autonomia e poder. O que se evidenciou neste estudo é que as novas configurações institucionais que funcionam como espaços de ampliação da participação política são ocupadas pelos atores sociais com maior autonomia privada, que constituem redes de poder e usam estes espaços para realizar seus objetivos e interesses. A integração de atores sociais, políticos e econômicos ocorre num processo de oligarquização dos FDR, beneficiando programas e projetos de interesse de redes específicas de poder, constituindo uma governança oligárquica. Verifica-se que em todos os casos há uma elite dirigente, organizada, que através de sua rede de poder 'utiliza' o FDR para operacionalizar suas estratégias/objetivos. Em cada caso as estratégias/objetivos são diferentes, mas as formas de chegar a eles são semelhantes.

Ao contrário do que normativamente muitos documentos e estudos apontam, não basta ampliar a participação e constituir fóruns de governança para forjar uma democracia de maior intensidade e um desenvolvimento como liberdade. No marco discursivo de implantação dos diferentes FDR está expressa a intenção do 'interesse público', a preocupação com o atendimento 'universal' das demandas do território ao qual estes fóruns se propõem como gestores. No entanto, assim como Offe (1984) analisou para o caso de Estados nacionais, aqui se demonstrou que os fóruns muitas vezes "[assumem] funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe e [invocam] o alibi do universal para o exercício de [algum] poder particular" (OFFE, 1984, p. 163). Além de assumir uma função de classe ou exercer um poder particular para realizar um projeto político ou dar um sentido ao processo coordenado por cada FDR, verificou-se que muitos atores sociais concorrem por espaços de poder político.

Muitas vezes é mais evidente a importância de estar no espaço de poder e exercê-lo para direcionar recursos financeiros para sua rede organizacional. Assim como OFFE analisou para os casos que estudou, pondera-se que sem alterações estruturais e processuais nas novas configurações institucionais, elas podem perder legitimidade perante importantes atores locais, restringindo sua constituição às redes de poder que hoje compõem cada uma, limitando ainda mais seu caráter público.

Se a autonomia privada dos atores sociais, com capacidade para organizar e defender suas demandas e interesses é necessidade para processos democráticos mais intensos, ela é condição insuficiente. Atores sociais com maior autonomia, mais organizados, com maior poder político, econômico e social, buscam realizar seus interesses privados em espaços públicos como os FDR. Este estudo demonstrou para os casos estudados que o interesse público é uma construção que tem um caráter mais ou menos particularista em função da composição e correlação de forças das redes de atores que intervêm nesta construção, ou seja, da posição e função dos diferentes atores nas relações de poder que se instituem. No processamento de conflitos entre atores diversos, quanto mais os espaços públicos garantirem horizontalidade na representação e transparência nos procedimentos para negociação e disputa de interesses, mais se criam condições para a realização de propostas com caráter público. Neste sentido, para além da autonomia dos atores privados coloca-se como condição a necessidade de uma autonomia pública dos fóruns de governança. Não basta instituir um marco discursivo de defesa do interesse e do bem público, mas constituir normas e procedimentos que garantam um grau mínimo de horizontalidade na representação de interesses, além de procedimentos transparentes e amplamente divulgados de seleção de programas e projetos. Há graus muito diferenciados de poder entre os atores sociais. A ausência de procedimentos como estes citados, resultará em ausência ou limitada negociação de interesses, produzindo um ciclo vicioso de favorecimento daqueles mais organizados/autônomos. Tais procedimentos podem dar aos FDR um grau de autonomia que privilegie o interesse público frente aos interesses dos atores com maior autonomia privada, reduzindo caráter oligárquico de sua governança.

Observou-se, ainda, que os FDR se organizam principalmente para orientar o uso de recursos públicos estaduais ou federais, cujas diretrizes vêm dadas por estes entes governamentais. Os órgãos de governo repassadores de recursos são quem lhes dá as principais orientações, apesar da variada graduação de autonomia existente entre os

fóruns estudados em relação a eles. Neste contexto se demarcou que mais que a propalada descentralização, o que ocorre na gestão político-administrativa realizada pelos FDR é um processo de desconcentração. A governança realizada pelos FDR, neste sentido, é um tipo de governança civil à qual se deu o nome de governança tutelada/legitimadora. Assim como a governança oligárquica ela expressa um potencial inferior de intensificação democrática na gestão realizada pelos FDR. Com a fraca institucionalização e autonomia democrática por parte dos fóruns, eles são tutelados quanto ao andamento dos processos e legitimam políticas e projetos oriundos das fontes das quais emanam recursos financeiros.

Os fóruns de governança local não têm exercido um efetivo papel público, de autodeterminação e auto-regulamentação coletiva do desenvolvimento. Por um lado, atendem a interesses privados de atores e redes com maior poder, através de uma governança oligárquica; por outro, agem como legitimadores de políticas produzidas centralmente e/ou são tutelados pelos órgãos de governo que lhes repassam recursos financeiros, produzindo uma governança tutelada/legitimadora. Estas formas de gestão político-administrativa se está denominando de governança civil, entendida como a face realista da governança que ocorre nos FDR. Alternativamente e como ideal normativo para uma intensificação democrática, no sentido de um desenvolvimento como liberdade, se está problematizando a importância de os FDR organizarem uma governança de perfil cívico. Conforme já discutido, este perfil de governança exige a) **uma 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 implicaria em mecanismos de escolha de representantes que não privilegiassem segmentos sociais a priori, bem como a utilização de metodologias de planejamento e gestão que garantissem transparência e publicidade no levantamento de interesses e seleção de estratégias, programas e projetos prioritários. O que está em jogo nestas proposições é a proteção do ‘interesse público’ e dos fóruns, como espaços públicos, dos atores com maior poder para direcionar sua atuação para realização de seus interesses. Tais atores podem ser organizações e redes de poder, ou órgãos de governo e de Estado.

A produção de uma governança de perfil cívico traz como princípio a defesa do ‘interesse público’, aqui entendido como a distribuição universalista e inclusiva de bens

da sociedade. Entretanto, para que os FDR possam organizar uma gestão político-administrativa que garanta políticas públicas de distribuição universalista e inclusiva se faz necessário que, em primeiro lugar, eles superem as formas de assimetria de participação na sua organização. A reprodução ou a superação de assimetrias de participação depende tanto da estrutura e dinâmica interna dos fóruns, quanto de fatores externos a eles.

Na estrutura e dinâmica interna se tratou ao longo da tese de: representação desigual ou mesmo ausente de alguns segmentos e atores sociais; carência de normas e procedimentos com caráter mais universalista; ausência de condições adequadas de horizontalidade nas tomadas de decisão. Alguns exemplos de limites quanto a suas normas e procedimentos que foram citados são a pouca publicidade de sua dinâmica organizativa, atividades e projetos; a inexistência de editais públicos para seleção de projetos; a não chamada de reuniões com antecedência e com pauta pré-definida que permita a organização prévia de seus membros; a pouca ou nenhuma realização de planejamentos participativos definindo estratégias concertadas de desenvolvimento local; ou o desrespeito a planos estratégicos, efetivando projetos de interesse da rede de poder que hegemoniza cada fórum, mas não criando procedimentos para realização do conjunto planejado.

Em termos dos fatores externos se tratou da capacidade dos entes estatais e dos governos em orientar o funcionamento dos fóruns. Neste sentido, eles têm poder de estabelecer exigências mínimas de representação, de segmentos a serem priorizados com as políticas organizadas em dado FDR, ou de ações de empoderamento dos segmentos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis. Os órgãos de governo e de Estado que aportam recursos aos FDR, conforme demonstrado, têm poder de orientar diretrizes, metodologias de planejamento e gestão, definir público beneficiário de dada política ou recurso. Neste sentido, eles são fatores externos determinantes da reprodução ou da superação de assimetrias de participação/representação e beneficiamento em processos geridos pelos FDR.

Os fóruns terão pouco potencial para avançar em direção a uma governança cívica sem tratar adequadamente os fatores internos e externos acima citados. O estudo empírico realizado por esta tese demonstrou que poucas condições neles apontam para este sentido, bem como para uma distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade (o interesse público).

Das visões normativas sobre a abordagem territorial do desenvolvimento local, verifica-se que um problema recorrente é que se gera uma sobre-valorização de idéias como desenvolvimento endógeno e integração local, as quais expressam mais uma intenção do que algo que ocorra amplamente nos fóruns de governança. O endógeno é sobre-valorizado porque são justamente os atores sociais que atuam em várias escalas os que possuem mais poder e na maioria das vezes capilarizam para diferentes locais projetos elaborados para abrangências maiores. Em outras palavras, os projetos que se viu como mais estruturantes nos FDR foram aqueles elaborados extra-localmente, como no caso do leite na CIAT, no caso da Universidade Federal do Mercosul no FMGFM, e no caso do Projeto Microbacias 2 no CDR. O que há de endógeno nestes casos são os filtros, as re-elaborações, mas não a decisão sobre implementar ou não cada projeto. O integrado, por sua vez, é sobre-valorizado porque apesar de haver uma integração maior de atores sociais do que a gestão política restrita a um governo, nos FDR há assimetrias e conflitos de poder que fazem com que alguns atores e redes sociais sejam integrados, enquanto outros não. As idéias-força de integração local para o desenvolvimento e de mobilização dos potenciais endógenos são menos a expressão da realidade da governança local e mais um valor apelativo para que atores locais se integrem e mobilizem seus potenciais endógenos. Este apelo escamoteia hegemonias e formas de dominação local. Os fóruns de desenvolvimento regionais “[...] reforçam redes de interação existentes” (BANDEIRA, 2006, p. 35) no local e através deste reforço privilegiam redes e atores sociais que melhor se articulam e hegemonizam cada fórum, fechando espaços para outros. Isto abre um horizonte para novas articulações, novas mobilizações de recursos e ativos, mas traz em si o contraditório das seletividades que limitam a integração, bem como o potencial de mobilização de recursos e ativos. Conforme demonstrado ao longo da tese, os FDR possuem um baixo grau de autonomia em relação aos atores que lhes são hegemônicos e aos governos; bem como expressam uma limitada (ou ausência de) participação de vários segmentos sociais, o que limita seu caráter horizontal da representação de interesses. Isto resulta em um perfil de governança que limita seu potencial democrático e de contribuição para um desenvolvimento como liberdade.

O ‘interesse público’ implica num processo de inclusão de atores e interesses na distribuição dos resultados do desenvolvimento, o que no caso dos FDR exige sua inclusão nas dinâmicas participativas/representativas de definição das políticas públicas

que gerenciam. A inclusão de atores e interesses nas dinâmicas dos FDR se deu quando ancorada na capacidade organizativa de determinados grupos ou na existência de uma indução governamental. Nos dois casos são iniciativas externas à dinâmica dos fóruns que promoveram tal inclusão, mas em ambos houve necessidade que a iniciativa externa fosse processada por cada fórum. Consideradas as condições atuais de seu funcionamento pode-se afirmar, portanto, que o potencial para inclusão de atores/interesses depende mais de fatores/condições externas do que internas. Após a inclusão de novos atores e interesses a dinâmica organizativa de cada FDR produz configurações conforme os atores que lhes hegemonizam, filtrando e selecionando as orientações vindas das iniciativas externas. Desta forma, mesmo que a dinâmica interna dos fóruns seja importante, limitar-se a ela é insuficiente para garantir sua democratização. Dada sua condição atual, estratégias para sua democratização exigem, também, orientações colocadas pelos agentes governamentais que lhes financiam, além de iniciativas de organização e fortalecimento dos segmentos e atores locais em condições de maior vulnerabilidade sócio-econômica.

Os FDR gerenciam recursos financeiros que, mesmo que escassos, são instrumento de poder para quem os controla. Não é provável que os grupos que hegemonizam cada um queiram alterar estruturalmente o arranjo atual de sua organização institucional, pois assim preservam o poder relacional que conquistaram com sua rede de poder. Alterações substanciais no sentido de uma adequada institucionalização, de representação mais igualitária de interesses e grupos sociais, bem como de horizontalidade nos processos de negociação e priorização, parecem exigir uma iniciativa dos governos que repassam recursos e orientam cada fórum. Considerando a capacidade de direção do agente governamental que financia cada FDR, o ponto de partida para sua maior democratização parece ser a exigência, da parte dos órgãos que lhes aportam recursos, de procedimentos mais universalizantes frente às redes de poder local. Esta alteração, juntamente com outras apresentadas acima é compreendida como uma condição para maior democratização no sentido de um desenvolvimento como liberdade. Acredita-se que estas orientações podem representar uma mais valia na literatura sobre governança em geral, a qual destaca a necessidade de inclusão de atores e interesses, mas pouco aprofunda sobre suas condições.

Não é suficiente constituir os FDR como espaços institucionais com poder, se parte dos atores sociais que os compõem não tiverem um grau mínimo de autonomia

para negociar seus interesses, ou o que é mais limitante, se alguns atores sequer podem participar dos processos de negociação sobre políticas que lhes dizem respeito. O empoderamento dos grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis é outra condição para que os FDR possam exercer uma governança cívica, sendo que uma das formas deste empoderamento pode ser a própria participação no fórum, ampliando sua capacitação para a negociação política.

O poder não pode ser representado por uma equação de soma zero porque como ‘capacidade de decidir em situações de conflito’ ele não é estático. É possível criar novos espaços, estruturas, processos que ampliam a capacidade dos grupos e atores sociais. Conforme visto ao longo desta tese, capacidade é compreendida como sinônimo de liberdade substantiva, a qual é sinônima de desenvolvimento, ‘desenvolvimento como liberdade’. É possível ampliar as capacidades, ampliar a ‘liberdade [de escolha] para ter estilos de vida diversos’, ampliar o poder. Este é o sentido mais evidente do termo empoderamento: ampliar as capacidades, a autonomia, o poder de pessoas, grupos e atores sociais.

Conforme demonstrado até aqui os atores sociais com mais poder são os que normalmente se beneficiam de políticas e investimentos, assim reforçando mais seu poder, sem um empoderamento dos atores mais vulneráveis sócio-economicamente. Estes, muitas vezes menos organizados, com menos capital econômico e político, têm reforçada a assimetria entre suas capacidades/seu poder e a capacidade de atores mais organizados e com mais capital. Não acessam mais possibilidades de ampliar seu poder porque são pouco ou nada organizados para o jogo político e isto ocorre porque não se constituem como sujeitos políticos e sociais. Os atores sociais com mais capital e organização se beneficiam dos espaços públicos e, para além do limite que uma negociação lhes obriga, não cederão poder que lhes interessa ampliar. Ocorre ali um círculo vicioso que parece só poder ser quebrado mediante a ampliação da organização dos grupos em condições de maior vulnerabilidade sócio-econômica, para que eles atuem como protagonistas em defesa de seus interesses na luta política e social.

Para além de ampliar a organização dos grupos mais vulneráveis sócio-economicamente, se considera necessário que esta organização esteja integrada a estratégia(s) regional(s) de desenvolvimento, para que se integre recursos, ativos, atores e políticas em torno de objetivos negociados e minimamente consensuados. Verifica-se que atores sociais como o Movimento dos Sem Terra ou a Fetraf-Sul são hoje

organizações fortes, com elevada capacidade de defender seus interesses. Isto se explica, mesmo que parcialmente, porque num momento histórico recente passaram por um processo de organização, o qual se capilarizava nos municípios até as comunidades rurais, mas também se integrava regionalmente em estratégias de ação (conforme demonstrado no capítulo 5). As organizações acima citadas, bem como outros atores sociais na região, em sua dinâmica organizativa atual estão visivelmente preocupadas em atender a clientela a eles já vinculada. Aos grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis se impõe como alternativa a capacitação política e organizativa, sua integração nas redes dos atores sociais já organizados, ou ainda, a constituição de novas organizações sociais e comunitárias para que possam fazer representar seus interesses e necessidades. A capacitação político-organizativa e a organização dos grupos em condições mais vulneráveis, certamente produzirá maiores resultados para um desenvolvimento como liberdade na medida em que se integrem em estratégia(s) regional(s) de desenvolvimento.

Uma organização social, por mais inovadora que seja, tem maior potencial de resultados quando integrada a outras organizações e instituições, em torno de objetivos comuns e negociados. Novas organizações em ambientes locais, quando dinâmicas frente ao contexto social, político e econômico em que estão colocadas são importantes agentes de mudança na cultura local. Elas provocam a construção de novas racionalidades e práticas, atravessando as diferentes identidades, montando novos arranjos organizativos e identitários. A existência de novas organizações, com capacidade de defender e negociar seus interesses e necessidades, através da pressão que podem fazer em meio aos processos de negociação, pode alterar o próprio contexto organizacional. Nos processos de capacitação, auto-afirmação, mediação relacional e negociação, as organizações vão estabelecendo seus projetos, suas fronteiras, seus ambientes de possíveis consensos, construindo-se num mundo em que a abertura relacional é cada vez mais uma necessidade. A capacidade organizacional e a ampliação de seu potencial pela construção de redes de poder demonstraram produzir importantes resultados quanto ao favorecimento com políticas públicas, particularmente no caso dos FDR estudados.

Os Fóruns Regionais de Desenvolvimento se justificavam por serem arranjos organizativos que ampliam os espaços institucionais para além daqueles vinculados ao Estado, acrescentando organizações da sociedade em geral (sociedade civil,

organizações de mercado e do Estado) na gestão das políticas. Como a sociedade em geral é feita por relações sociais de conflito e cooperação, e nestas relações se organizam interesses e processos, quando se abre um espaço para que mais organizações possam defender seus objetivos e interesses se está ampliando a esfera pública. Serão mais pessoas e organizações defendendo seus interesses e objetivos em fóruns de debate público, por mais que sua efetividade pública seja limitada. Eles são espaços públicos, por vezes mais eficazmente públicos que muitos órgãos específicos de Estado e governos. Mas ainda excessivamente restritos em sua capacidade de atingir seus objetivos (sua eficiência), bem como em saber aproveitar os recursos e ativos disponíveis que resultem em ‘desenvolvimento’ para os habitantes de um território local específico (sua eficácia). Os atores envolvidos com os FDR, de maneira geral, não possuem uma visão comum de futuro, concertada coletivamente, o que limita seu potencial em integrar esforços em torno de programas e projetos, bem como para ampliar as liberdades substantivas dos grupos sociais locais. A importância social dos fóruns se resume mais pelos filtros que priorizam programas e projetos, e pelo controle social que promovem sobre os recursos públicos que vêm para a região, do que por sua capacidade de reunir diversos atores e planejar estrategicamente seu futuro. Eles debatem sobre muito poucos recursos financeiros, decidindo pouco sobre sua alocação, atendendo demandas geradas por atores e grupos sociais específicos e mais organizados. Tais demandas, às vezes expressam um sentido público para além de ter sido apresentada por um ator específico, outras vezes, no entanto, seu sentido público é bem menos evidente. Não deve gerar estranheza que os atores sociais participem dos FDR defendendo seus objetivos e interesses, muitas vezes sob o manto discursivo do interesse público. No entanto, se o objetivo da criação dos fóruns é a defesa do interesse público há de se protegê-los dos constrangimentos provocados pelos atores com maior poder. Mais que isto, aliás, caso se objetive transformar os FDR em espaços que realmente defendam o interesse público é necessário constituí-los como espaços com poder, de modos que sua autonomia pública se sobreponha à autonomia privada dos atores que os compõem. Constituir os FDR como espaços institucionais com poder, conforme demonstrado, demanda que se lhes garanta um grau de autonomia administrativo-financeira, adequada institucionalização com simetria de representação de interesses e constituição de processos horizontais de negociação e priorização.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. **BIB**, Rio de Janeiro, nº 47, p. 65-79, 1. semestre 1999.
- ACSELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina e DINIZ, Nilo (Org.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 75-96.
- AMARAL, Carlos E. P. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de Estado**. Blumenau: Edifurb, 2002.
- AMARO, Rogério R. **Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação?: Da teoria à prática e da prática à teoria**. Lisboa: ISCTE, [2004]. Mimeografado.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil: além da dicotomia Estado e mercado. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 23-40.
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, nº 49, p. 25-46, 2000.
- BANDEIRA, Pedro. S. Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: PERIN, Zeferino (Org.). **Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção**. Erechim: Edifapes, 2004. p. 73-106.
- _____. S. Institucionalização de regiões no Brasil. In: VEIGA, José E. Territórios. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 58, n. 1, jan/fev/mar. 2006. p. 34-37.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus/Sobeet, 1996.
- BECKER, Bertha K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Berta; COSTA, Rogério H.; SILVEIRA, Carmem B. (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-8.
- BELLUZZO, Luiz G.; CARNEIRO, Ricardo. Introdução: globalização e integração perversa. **Política econômica em foco**, Campinas, n. 1, p. 1-11, mai/ago. 2003.
- BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 11, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.
- BIRKNER, Walter M. K. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.
- BOBBIO, Luigi. Governance multilivello e democrazia. **Rivista delle Politiche Sociali**, Roma, n. 2, 51-62, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 31, p. 2-3. 1980.

- _____. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.
- _____. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Seuil, 2000 (Collection Liber).
- BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- 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.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Folder**. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Programas Regionais, [2003a?].
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Desenvolvimento sustentável de territórios rurais: desenvolvimento com todos**. Brasília, [2003b?]. Folder de divulgação.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Atlas do Desenvolvimento Territorial**. Atlas Territórios Rurais. Brasília: CONDRAF/ NEAD, 2004.
- _____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, maio 2005a. (Série Documentos Institucionais, n. 02-2005a).
- _____. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento**. Brasília, nov. 2005b. (Documento de apoio, n. 2).
- _____. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, nov. 2005c. (Série Documentos Institucionais, n. 03 – 2005c).
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. <http://www.mda.gov.br/sdt/>, acesso em 04 jul. 2006.
- _____. **SIT: Sistema de Informações Territoriais**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio.php>. Acesso em: 07 fev. 2007
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Programas Regionais, ago. 2005.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Pacto federativo com justiça social**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, fev. 2002.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy et alii. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 306-347.
- CARNEIRO, Maria J. Ruralidade: novas identidades em construção. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35., 1997, Natal. **Anais...** Brasília: SOBER, 1997. CD-ROM.
- CASTORIADIS, Cornelius et alii. **A criação histórica**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992.
- CAZELLA, Ademir A.; CARDOSO, Joel H.; MATTEI, Lauro. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Presidente Prudente. **Anais...** Brasília: SOBER, 2005. CD-ROM.
- CHAUÍ, Marilena de S. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- CLAVAL, Paul. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Desenvolvimento local integrado: catálogo de experiências**. Brasília, mar. 1998
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, SET. 2005. (Série Documentos do CONDRAF. n. 1).
- COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- COSTA, Arthur F. da. O Oeste Catarinense – visões e sugestões de um excursionista. In: CENTRO DA MEMÓRIA DO OESTE CATARINENSE. **A viagem de 1929: Oeste de Santa Catarina: documentos e**

leituras. Chapecó: Argos, 2005. p. 19-79.

CRETELLA JÚNIOR, José. Desconcentração. In: ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 41-42.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DALAI-CLAYTON, Barry; DENT, David; DUBOIS, Oliver. **Rural planning in developing countries: supporting natural resource management and sustainable livelihoods**. London: Earthscan, 2003.

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município: algumas considerações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, 27 (1), p. 5-14, jan./mar. 1993.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995-1997. v. I, v. IV.

DENTE, Bruno; BOBBIO, Luigi; SPADA, Alessandra. Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities. **DISP**, Zurich, n. 162, p. 41-52, 2005.

DEVELOPMENT. In: OXFORD, **Dictionary of Sociology**. 2. ed. London: Oxford University Press, 1998. p. 155-156.

DEVELOPMENT. In: OXFORD, **The Concise Dictionary of Politics**. 2. ed. London: Oxford University Press, 2003. p. 148-149.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 91-103.

DUARTE, Laura; MATTEI, Lauro. Estudo elaborado sob encomenda do grupo temático "Institucionalidade para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável" do CONDRAF. In: CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, set. 2005. (Série Documentos do CONDRAF. n. 1). p. 13-55.

EISENSTADT, S. N. **Os regimes democráticos: fragilidade, continuidade e transformabilidade**. Oeiras/PT: Celta, 2000.

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

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. 2v.

_____. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

_____. **Envolvimento e alienação**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. **Norbert Elias por ele mesmo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ELLIS, Frank; BIGGS, Stephen. Evolving themes in rural development 1950s – 2000s. **Development Policy Review**, London, v. 19, n. 4, p. 437-448, 2001.

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

ESCOBAR, Arturo. Antropología y desarrollo. 2005. Disponível in: <http://www.unesco.org/issj/rics154/escobarspa.html>, Acesso em: 22 jun. 2005.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

FAORO, Raimundo. A aventura liberal na ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p.14-29, 1993.

FIORI, José L. Reforma ou sucata? O dilema estratégico do setor público brasileiro. In: FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight

Editorial, 1995.

_____. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FISCHER, Tania (Org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1993.

_____. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1997. p. 13-23.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades**. Oeiras: Celta, 1997.

FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Projeto agroindústrias**. Chapecó: AMOSC, 2004.

FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Relatório de atividades gestão 2004-2005**. Chapecó: AMOSC, 2005.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

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

GOODMAN, David; WILKINSON, John; SORJ, Bernardo. **Da lavoura às biotecnologias: Agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GUATARRI, Félix; ROLNIK, Suely. **Cartografias do desejo**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

GUIMARÃES, Roberto P. **Tierra de sombras: desafios de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa**. Santiago/Chile: CEPAL/ONU, Set. 2003. (Serie médio ambiente y desarrollo).

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Anais ... Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 15-29.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

HASS, Mônica. Limites e possibilidades da governança: projetos de desenvolvimento de Santo André e Chapecó. In: Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 3., 2006. [Anais ...] Campinas: Unicamp, 2006.

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

_____. Desigualdades de poder, problemas de democracia. In: REINVENTANDO a esquerda. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1997. p. 67-82.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. [Site]. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em www.ibam.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm. Acesso em 09 nov. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo**. Rio de Janeiro, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Gestão social eficiente: algumas questões chave. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Lisboa/Rio de Janeiro, p. 54-61, jul./set. 2003.

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

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

- LASCOUMES, Pierre. **L'Éco-pouvoir: Environnements et Politiques**. Paris: La Découvert, 1994.
- LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- MAGALHÃES, José L. Q. de. O pacto federal: descentralização e democracia. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 13-21.
- MARTINS, José de S. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MENDONÇA, Nilton C.; ORTEGA, Antônio C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais ...** Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2005. CD-ROM.
- MICHELAT, Guy. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1980.
- MICHELS, Ido L. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997**. Campo Grande: Ed. EFMS, 1998.
- MIOR, Luiz C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó: Argos, 2005.
- MUSSOI, Eros M. Políticas públicas para rural em Santa Catarina: descontinuidades na continuidade. In: PAULILO, Maria I.; Schmidt, Wilson (Org.). **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2003. p. 211-235.
- NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001.
- NETO, Delfim. Brasil ideal: soluções da equação. **Carta Capital**. 24 dez. 2003. p. 38-48. (Entrevista/debate com Luiz Gonzaga Belluzzo)
- 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: Ed. 34, 2004. p. 21-40.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Revista Novos Estudos**. São Paulo, n. 31. p. 25-40, out. 1991.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale**. Paris: Oede, 1994.
- 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.
- PAOLI, Maria C. Apresentação e introdução. In: OLIVEIRA, Francisco de O.; PAOLI, Maria C. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-23.
- PAULILO, Maria I. **Terra à vista... e ao longe**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1996.
- PEREIRA, Luiz C. B. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- PERIN, Zeferino; DAMO, Márcia S.; BONETTI, Célio. **Consensos e estratégias para o desenvolvimento da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. 2. ed. Erechim: Edifapes, 2003.
- PERIN, Zeferino (Org.). **Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção**. Erechim: Edifapes, 2004.
- PIAZZA, Walter F. **A colonização de Santa Catarina**. Florianópolis: BDRE: Palloti, 1982.
- PIRES, Anita; DAMO, Márcia S. **Descentralização em Santa Catarina e regionalização do desenvolvimento: uma proposta de gestão pública participativa**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. [Site]. 2004. Disponível em:

www.pnud.org.br. Acesso em: 21 abr. 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IDH: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; SANTA CATARINA. Secretaria de Desenvolvimento Regional de Chapecó; UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA REGIONAL DE CHAPECÓ. **Projeto Meu Lugar**: elaboração da agenda de desenvolvimento. Chapecó, 2005.

POLI, Odilon. **Leituras em Movimentos Sociais**. Chapecó: Grifos, 1999.

PUTNAM, Robert D. et alii. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RACINE, J. B. et alii. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 123-135, jan./mar. 1983.

RADIN, José C. **Italianos e ítalo-brasileiros na colonização do Oeste Catarinense**. 2. ed. Joaçaba: Unoesc, 2001.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAUD, Cécile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: Ed. UFSC; Blumenau: Ed. FURB, 1999.

REIS, José. **O desenvolvimento local é possível?** Lisboa: Instituto Superior de Agronomia, 1994. (Fórum SPER).

_____. Estado, instituições e economia: a despesa pública em Portugal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 44, p. 25-58, dez. 1995.

_____. **As territorializações do desenvolvimento**: qual é a escala de observação adequada? Coimbra: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 1996. (Oficina do CES, n. 67).

_____. **Por uma cultura do território**: notas sobre o processo de regionalização (1995-1998). Coimbra: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 1998. (Oficina do CES, n. 111).

_____. **Observar a mudança**: o papel dos estudos rurais. Coimbra: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2001. (Oficina do CES, n. 165).

_____. Mobilidades e territorializações, Estado e mercado: a economia portuguesa e as suas “novíssimas” dinâmicas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, p. 91-98, out. 2002.

REIS, Fábio W. Deliberação, interesse e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 63-92.

RENK, Arlene. A colonização do oeste catarinense: as representações dos brasileiros. In: **CEOM**: para uma história do oeste catarinense: 10 anos de CEOM. Chapecó: UNOESC, 1995. p. 221-258.

_____. **A luta da erva**: um ofício étnico no Oeste Catarinense. Chapecó: Grifos, 1997.

_____. O conhecimento do território: a Bandeira de Konder. In: **CENTRO DA MEMÓRIA DO OESTE CATARINENSE. A viagem de 1929**: Oeste de Santa Catarina: documentos e leituras. Chapecó: Argos, 2005. p. 19-79.

RESENDE, Luis F. de L. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília: IPEA, mai. 2000. (Texto para discussão, n. 725).

ROVER, Oscar J. **A democracia participativa e a questão institucional**: o caso de fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais. 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. O desenvolvimento pela ótica da rede Cepagro de Desenvolvimento Local Sustentável. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 271-278.

_____. Indicadores para uma agenda de desenvolvimento rural brasileiro no início do século XXI, considerando os impactos da globalização. **Cadernos de Economia**, Chapecó, ano 8, n. 15, p. 79-111, jul./dez. 2004.

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

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

ROVER, Oscar J. Desenvolvimento local em territórios rurais: análise de políticas federais no período 1994-2005. In: Encontro Anual da ANPOCS, 30., 2006, Caxambu. **Papers...** [Caxambu: ANPOCS], 2006. CD-ROM.

ROVER, Oscar J.; 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.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTA CATARINA, www.sc.gov.br, acesso em 06 jul. 2006.

_____, 2006b. <http://acoesdogoverno.intranet.sc.gov.br>. Assessoria de Comunicação SDR Chapecó/ Patrícia Antunes, 31 mai. 2006.

_____. Governo do Estado. **Decreto nº 180 de 30 de abril de 2003**. Disciplina o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR's e estabelece outras providências. Florianópolis, 2003.

_____. Governo do Estado. **Descentralização do governo, desenvolvimento regional: um caminho para a democracia participativa**. Florianópolis: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, [2003].

_____. Governo do Estado. **Um caminho para a democracia participativa: descentralização do governo / desenvolvimento regional**. 2. imp. Florianópolis, [2003].

SANTOS, Boaventura de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

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.

SANTOS, Boaventura de S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura de S. **Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. Porto: Afrontamento, 2003. p. 735-775.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XX**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SCHJEITMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo Territorial Rural**. Santiago: RIMISP, FIDA, BID, 2003.

SCHMIDT, Wilson et alii. **Indicadores de sucesso de processos de desenvolvimento local**. Florianópolis, 1998. Mimeografado.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir A.; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2004. p. 21-49. (Série Estudos Rurais).

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

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica, 1961.

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

SGARBI, Jaqueline; MAGALHÃES, Reginaldo. **Desafios de um território em diversificação**: estudo propositivo para dinamização das economias territoriais do território Oeste de Santa Catarina – Brasil. Brasília: GCN/SDT/MDA, 2006.

SILVA, José G. da. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

_____. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.

SOBRINHO, Manoel de O. F. Descentralismo. In: ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto C.; CHANLAT, Alain. **Governo municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina: Ed. UFRGS, 1998. p. 31-54.

SOUZA, Manoel T. A. de. Argumentos em torno de um velho tema: a descentralização. **Dados**, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 377-411, 1997.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TERRITÓRIO OESTE CATARINENSE. **Oficina territorial de alinhamento conceitual, metodológico e articulação das ações territoriais**. Chapecó: APACO/SDT/MDA, 2004.

_____. **Oficina II**: gestão e planejamento do Território Oeste Catarinense. Chapecó: APACO/SDT/MDA, maio 2005a.

_____. **Oficina III**: gestão e planejamento do Território Oeste Catarinense. Chapecó: APACO/SDT/MDA, jun. 2005b.

_____. **Oficina IV**: gestão e planejamento do Território Oeste Catarinense. Chapecó: APACO/SDT/MDA, jul. 2005c.

_____. **Plano de Desenvolvimento Territorial do Oeste Catarinense**. Chapecó: APACO/SDT/MDA, ago. 2005d.

_____. **Ficha resumo de projeto territorial**. Chapecó: APACO/SDT/MDA, 2006a.

_____. **Oficina de Gestão e Elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste Catarinense**. Chapecó: APACO/SDT/MDA, maio 2006b.

TESTA, Vilson M. et alii. **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense (proposta para discussão)**. Florianópolis: EPAGRI, 1996.

_____. **A escolha da trajetória da produção de leite como estratégia de desenvolvimento do Oeste Catarinense**. Florianópolis: SAR, 2003.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1980.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

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

TURNES, Valério A. **Diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento local de Cocal do Sul, SC**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

_____. **Animação dos processos de desenvolvimento local**. Brasília: MA/SDR/PNFC; Florianópolis: CEPAGRO, 1998.

VEIGA, José E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

WANDERLEY, Maria de N. B. O “lugar” dos rurais: o meio rural no Brasil moderno. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35.,1997, Natal. **Anais...** Brasília: SOBER, 1997. CD-ROM.

WEBER, Max. **Economia y sociedad:** esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económico, 1973.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: LATIN American Adjustment: how much has happened. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990. p. 7-38.