

Revista de  
Sociologia  
e Política

Revista de Sociologia e Política  
ISSN: 0104-4478  
EditoriaRSP@ufpr.br  
Universidade Federal do Paraná  
Brasil

Knaesel Birkner, Walter Marcos  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. UM  
ESTUDO COMPARATIVO DOS CASOS DE MINAS GERAIS, CEARÁ E SANTA CATARINA  
Revista de Sociologia e Política, vol. 16, núm. 30, junho, 2008, pp. 297-311  
Universidade Federal do Paraná  
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23811709018>

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

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA UM ESTUDO COMPARATIVO DOS CASOS DE MINAS GERAIS, CEARÁ E SANTA CATARINA<sup>1</sup>

Walter Marcos Knaesel Birkner

## RESUMO

*O trabalho apresenta sucintamente três experiências de descentralização governativa. São os casos dos estados de Minas Gerais, do Ceará e de Santa Catarina. A análise dos referidos casos permitiu observar dois importantes aspectos para avaliar as políticas de descentralização governativa e de desenvolvimento regional: o primeiro é o problema das soluções de continuidade, que afetam as políticas públicas e representam ameaça a cada sucessão eleitoral. O segundo relaciona-se à necessidade de qualificação dos agentes governamentais envolvidos com as mencionadas políticas, cujo êxito está em parcial dependência desse aspecto. No estado de Minas Gerais, um processo de descentralização sofreu interrupção definitiva. No estado do Ceará, observa-se um continuísmo modernizante. Já no caso catarinense, a substituição de uma iniciativa por outra provocou inflexões, mas não interrompeu a dinâmica.*

**PALAVRAS-CHAVE:** desenvolvimento regional; descentralização político-administrativa; Minas Gerais; Ceará; Santa Catarina.

## I. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990 tem-se multiplicado o número de experiências e de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento local-regional. Essas experiências são marcadas pela descentralização governamental e pela aproximação menos vertical à sociedade, representando um sintoma da democratização brasileira. Tais processos de descentralização político-administrativa não chegam a ser exclusividade dos regimes políticos abertos<sup>2</sup>. Todavia, são muito mais frequentes em ambientes políticos não restritivos à participação e à liberdade e marcados por uma

cultura de cooperação e de mobilização sem cons-trangimentos institucionais aos direitos políticos.

Além da familiaridade com a democracia, as atuais políticas de desenvolvimento revelam sua faceta mais objetiva: representam um conjunto mais ou menos coerente de alternativas a um modelo de desenvolvimento esgotado. Ainda que não se oponham frontalmente ao processo de urbanização-industrialização, as novas políticas de desenvolvimento procuram combater os efeitos da concentração demográfica desse processo. Não obstante, tentam represar o curso (migratório) que o modelo oriundo da Revolução Industrial, intensificado no período posterior à II Guerra Mundial, provoca por sua própria natureza.

<sup>1</sup> Artigo resultante de trabalho de pesquisa financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa de Santa Catarina (Fapesc) e apresentado no XII Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR), realizado de 15 a 17 de setembro de 2006 em Viseu (Portugal), e no III Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) (Rio Grande do Sul), de 17 a 20 de outubro de 2006.

<sup>2</sup> No primeiro ano do regime militar brasileiro foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), incentivando o planejamento micro-regional e os planos

diretores de desenvolvimento local integrado (MARCON & MARQUES, 2001, p. 200). Desse processo são resultantes, por exemplo, as Associações de Municípios de Santa Catarina, existentes até hoje e cuja primeira foi criada em 1964, primeiro ano daquele regime autoritário. Na década seguinte, o Serfhau foi incorporado pela Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), que criou um programa de cooperação técnica aos municípios, estimulando o crescimento das associações no país.

Durante o século XX medrou o mito do desenvolvimento. Muitas nações cresceram economicamente, algumas enriqueceram, enquanto outras ainda se assanham. Todavia, mundialmente, o mito do desenvolvimento gerou expectativas sem correspondência com sua desencantadora lógica cumulativa e concêntrica, e em desconhecimento para com os limites ecológicos do planeta. Seja por sua lógica, pela miopia de estadistas, de consultores econômicos, ou ainda por razões antropológicas, esse modelo provocou o empobrecimento das sociedades economicamente periféricas, o que é estatisticamente demonstrável (RIVERO, 2002, p. 135). Logo, é fácil afirmar que a globalização asseverou a deterioração das relações de troca, em prejuízo das economias periféricas, dando voz, uma vez mais, à teoria cepalina. E, somando a isso a carência de investimentos estatais e privados desde a década de 1980 na América Latina, identifica-se a principal missão das atuais políticas de desenvolvimento: criar condições endógenas de desenvolvimento.

Por sua vez, o sucesso dessas políticas está na dependência de alguns fatores. Se admitimos que elas têm chances maiores na democracia, então é preciso perguntar se a democracia institucional constitui um ambiente suficientemente favorável. A resposta é não. Mais do que instituições, é necessária a predisposição democrática dos atores. Se considerarmos a particularidade brasileira, e talvez latino-americana, é certo dizer que as instituições a promovam, como também é certo reconhecer que o fazem em velocidade aquém do necessário. No caso brasileiro, respeitadas as diferenças regionais, o fato é que as práticas democráticas caminham, lado a lado, com as práticas autoritárias, marcando muitas das iniciativas pelo problema da solução de continuidade, isto é, pela interrupção do que estava em andamento. Assim, a necessidade de fomentar o desenvolvimento endógeno por meio de políticas públicas, normalmente bem formuladas, esbarra nos vícios e vicissitudes de uma sociedade marcada por relações verticais e de alheamento à coisa pública e às relações de cooperação.

No campo das disputas políticas, essas condições se materializam e causam as interrupções socialmente indesejáveis, mas dificilmente evitáveis por conta da sobreposição dos interesses “autistas” de grupos políticos. Constituem barreiras ao desenvolvimento e representam uma parte

dos desafios a se superar. No interior desse contexto, apresentaremos três casos regionais que confirmam a importância do exposto. São os casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. Parte da descrição dos dois primeiros casos conta com a contribuição de um artigo do economista Pedro S. Bandeira (1999), que suscitou o interesse pelas referidas experiências.

## II. MINAS GERAIS

No estado mineiro, por iniciativa da Assembleia Legislativa em 1993, começaram a realizar-se as audiências públicas regionais com a finalidade de inserir as demandas da sociedade nos orçamentos anuais. Essas audiências, de caráter estritamente orçamentário, eram realizadas nos municípios para a escolha de representantes às audiências estaduais, entre vereadores, prefeitos e sociedade civil. Na fase estadual, esses representantes apresentavam as propostas de seus respectivos municípios, depois de exposições verbais de agentes do poder Executivo, do poder Judiciário e do Tribunal de Contas do estado sobre as condições e possibilidades de atendimento às demandas regionais. Em seguida, as propostas eram oralmente apresentadas e submetidas à votação para a definição de uma “ordem de prioridade”.

Até o ano de 1996 a maior parte delas não saiu das intenções, tendo recebido pouca atenção governamental (BANDEIRA, 1999). Logo, o intervalo de tempo entre uma audiência e outra também aumentou, passando a ser bi-anual. Não é preciso muito esforço para deduzir que um processo com tal periodicidade não tem poder de impacto real sobre os comportamentos dos atores. No ano de 1998, quando uma nova rodada de audiências havia sido marcada, elas foram suspensas sob a justificativa de se tratar de ano eleitoral. A avaliação aponta também para problemas operacionais entre o Executivo e o Legislativo estaduais, o que seria em grande parte responsável pela inexecução das propostas prioritárias definidas nas audiências, minando a credibilidade do procedimento em relação à sociedade.

Além do aspecto rigorosamente orçamentário das audiências, outro problema foi seu aspecto estanque, isto é, o esgotamento das audiências em si mesmas, sem um processo de continuidade dos trabalhos em que atores governamentais e da sociedade civil pudessem estabelecer contínuos contatos e formar redes de informação, de discussão e de elaboração de estratégias para uma ação mais

organizada e refletida. De certa forma, é possível presumir, as audiências não se constituíram em espaços de reflexão mais examinada das realidades regionais e, tampouco, em canais permanentes de comunicação entre as comunidades locais e a esfera do governo estadual. Evidentemente, faltaram diagnósticos e formulação de projetos, como a escolha adequada de prioridades que pudessem justificar as propostas oriundas de “instâncias permanentes de representação e articulação dos atores regionais” (*idem*). Por consequência, obviamente, gerou-se uma situação marcada pelo voluntarismo e pela superficialidade democrática, em que a simbologia do procedimento de ouvir a sociedade, ainda que ineficiente, se sobrepôs à necessidade de gerar resultados eficientes.

Todavia, um importante fator de sobreposição a essa iniciativa do poder Legislativo partiu do Executivo estadual, que no ano de 1995 determinou a criação de 25 regiões administrativas com a finalidade de promover a descentralização administrativa, a fim de agilizar o atendimento à população no interior do estado. Contudo, segundo Bandeira (1999), essa iniciativa não estabeleceu relação direta com as audiências públicas, provocando uma duplicação de papéis. Criando os cargos de coordenadores regionais, o poder Executivo estadual atribuiu-lhes as funções de “identificar, priorizar e encaminhar os problemas e as reivindicações regionais”, sem deixar clara a participação da sociedade civil, permitindo assim o estabelecimento de um conflito de funções entre essas duas instâncias regionais. Segundo informações obtidas em 2005 na Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, o objetivo de criar as regiões administrativas era “aproximar o Estado do cidadão e desconcentrar serviços que só eram oferecidos na Capital”<sup>3</sup>. Apesar de as discussões terem se iniciado em 1994, no processo eleitoral, as regiões administrativas foram implantadas somente em 1997, tendo à frente do processo o professor Paulo Haddad, ex-Ministro do governo federal de Itamar Franco e conhecedor da temática do desenvolvimento regional. Participaram do projeto vários técnicos da Secretaria de Planejamento, do Instituto de Geociências e da

Fundação João Pinheiro<sup>4</sup>.

Por meio das administrações regionais, o governo estadual daquele período criou um serviço de atendimento direto ao cidadão, atendendo a reclamações de toda ordem e facilitando o acesso a diversos serviços burocráticos. Além disso, havia a intenção de gradativamente descentralizar as licitações menores, criar serviços de licitações de obras e articular as regionais setoriais dos vários órgãos estaduais que permitissem integrar as várias agências do serviço público estadual no interior, até então desarticuladas. Mas esse processo também foi prematuramente interrompido.

O que impossibilitou qualquer resultado e avaliação mais concretos foi a efêmera duração da experiência, iniciada em 1997. Isso porque, dois anos depois, a referida política de descentralização foi abandonada pelo governo seguinte. Neste caso, sequer tratou-se de um caso clássico de solução de continuidade, embora na prática tenha sido esse o resultado, por conta de um revanchismo político não somente partidário, mas pessoal. Em outras palavras, não houve uma ação direta de extinção das regionais, ordenada pelo governo subsequente. O poder Executivo simplesmente fez “corpo mole” para as regionais, diminuindo progressivamente os recursos necessários à manutenção da estrutura, gerando natural inércia, até o seu definimento. Não houve qualquer avaliação qualitativa sobre os impactos que esse arranjo de descentralização político-administrativa possa ter promovido na relação do governo estadual com a população atendida. Nesse ponto da análise, a consideração de aspectos próprios das disputas políticas ajuda a entender, ao menos parcialmente, a interrupção de tais experiências. Segundo avaliações obtidas por meio de entrevistas com atores governamentais, vaidades pessoais foram, como são com frequência nesses casos, a causa não revelada do desinteresse pela referida política. Isto é, teria sido importante para o subsequente chefe do poder Executivo desmerecer o valor da iniciativa inspirada por uma personagem política que havia sido outrora um aliado fiel, mas com quem teve desavenças posteriores. Todavia, em vez de

<sup>3</sup> As palavras são do então coordenador das Regionais da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, o sociólogo Jorge Santana.

<sup>4</sup> Instituto governamental de pesquisa, consultoria e assessoria nas áreas de planejamento urbano, administração pública e privada, estudos históricos, culturais, econômicos, entre outros.

dar termo ao programa, permitiu seu definhamento, privando-o dos recursos necessários ao funcionamento de sua logística.

Conquanto breve, cabe destacar o aspecto da qualidade do corpo técnico envolvido na formulação e operacionalização dessa política de descentralização. A menção a esse fator tem sido feita por certos autores, como se lerá adiante, que relevam o preparo profissional dos agentes governamentais para as possibilidades de êxito nas políticas públicas. Nesse aspecto, o processo de regionalização do estado mineiro apontava boas possibilidades de êxito. Além da coordenação geral por um especialista em desenvolvimento regional, o quadro técnico que operacionalizou a efêmera experiência de regionalização foi composto por agentes governamentais ligados à já mencionada Fundação João Pinheiro, cuja especialidade sempre foi a assessoria ao desenvolvimento dos municípios mineiros. Assim, embora aparentemente indispensável, o aspecto da competência governamental aparece na dependência do jogo de forças políticas que, no caso mineiro, prejudicou um processo inicialmente marcado pelo aspecto da eficiência técnica.

De todo modo, o partido político, cujo Governador formulou e implantou as regionais durante a gestão 1995-1998, voltaria ao poder em 2003, fazendo-se presumir que as regionais poderiam ser reativadas. Entretanto, em circunstâncias diferentes, a idéia de retomá-las não teve o entusiasmo suficiente. Segundo o sociólogo Jorge Santana, técnico do governo mineiro em 2005 e que à época coordenou diretamente o processo de descentralização, a partir de 2003, o foco da administração pública estadual passou a estar na recuperação das finanças públicas, o que teria tornado a conduta dos atuais gestores naturalmente mais concentradora. Desde então, não tem havido propriamente qualquer reformulação na direção da regionalização político-administrativa no estado, o que demonstra o desperdício de esforços causado pelas soluções de continuidade<sup>5</sup>.

É importante, assim, destacar o efeito destruidor das soluções de continuidade. Se não há como

afirmar que o prosseguimento daquela política teria alcançado relativo êxito a ponto de estar atualmente em funcionamento, é no mínimo presumível que isso poderia ter acontecido. Se tal política de descentralização tivesse resistido durante o segundo governo, dificilmente haveria justificativas para interrompê-la pelo governo subsequente, cujo partido, afinal, foi o responsável por sua criação. Nesse caso, fica evidente o dispêndio de recursos públicos, humanos e materiais, além das sinergias entre público e privado, que poderiam ter permitido a prosperidade de uma iniciativa voltada à melhoria da governança e à promoção de ambientes endógenos favoráveis ao desenvolvimento. É claro, por conseguinte, o prejuízo público oriundo das soluções de continuidade em políticas de desenvolvimento, vitimadas pelas idiossincrasias das alternâncias de poder, num sistema político democrático sem a suficiente predisposição homônima de seus executores.

### III. CEARÁ

Na gestão do governo cearense, entre 1995 e 1998, foram também implantados conselhos regionais de participação com o objetivo de melhorar a governança na busca de alternativas ao desenvolvimento sustentável das sub-regiões, procurando aperfeiçoar os recursos públicos por meio da descentralização administrativa e de “técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade” (Ceará *apud* BANDEIRA, 1999, p. 51). Nesse caso, o governo do estado contratou a Universidade Federal do Ceará para a organização, numa primeira etapa, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável nos 184 municípios, com a participação mista entre governo e sociedade civil. Na segunda etapa, criaram-se vinte sub-regiões administrativas, cada qual com um Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável (CDRS), composto pelos prefeitos, pelos deputados mais votados, por dirigentes de órgãos estaduais e federais das próprias regiões, além de representantes da sociedade civil indicados pelos conselhos municipais de Desenvolvimento.

Esses conselhos regionais passaram a ter caráter consultivo perante o governo, e foram comprometidos a identificar os problemas em cada região, suas potencialidades e alternativas para o desenvolvimento sustentável. Teriam de apontar as demandas e problemas em relação às formas de atuação do governo estadual e da classe políti-

<sup>5</sup> Mesmo com a solução de continuidade, o esforço intelectual de pensar a regionalização no estado mineiro continua. Veja-se, por exemplo, o trabalho de Guimarães (2006).

ca, responsabilizar-se pela constituição de espaços permanentes de negociação com o governo estadual e fiscalizar suas ações, além de identificar as ações e os investimentos necessários, cuja responsabilidade seria partilhada entre o governo estadual, consórcios de municípios, comunidades e a sociedade civil organizada. O “guarda-chuva” dos CDRS passou a ser o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável, cuja missão é tratar dos temas mais gerais relacionados ao desenvolvimento sustentável no estado e orientar os conselhos regionais e municipais.

Apesar de um primeiro ano de muitas reuniões para a formação dos conselhos regionais, já no ano seguinte, por ocasião das eleições municipais, a experiência teria perdido fôlego. Durante os pleitos eleitorais, teriam proliferado as críticas aos conselhos pela imprensa, denunciando um programa governamental cujo delineamento estaria marcado pela verticalidade, e cujos fins de marketing político para o governo estadual se sobrepunham aos objetivos de promover o desenvolvimento regional. Por sua vez, deputados e prefeitos teriam se queixado de perda de espaço político na condição de “representantes legítimos” dos interesses da sociedade, agora relegados a funções marginais. Além disso, a análise do economista P. Bandeira (1999) aponta para o imediatismo ante a falta de resultados rápidos em termos de obras e serviços como outro fator de desarticulação dos conselhos. Citando a opinião de um observador atento à experiência de descentralização no Ceará, Bandeira recorre mais uma vez à perspectiva do longo tempo, apontando para os anos de autoritarismo e individualismo, contra os quais as ações dos conselhos pouco podem fazer no curto prazo. De todo modo, houve manifestações favoráveis à experiência, segundo o autor. Sua principal preocupação, no momento da pesquisa, era quanto à continuidade dos conselhos regionais, que para ele dependiam dos resultados das eleições majoritárias de 1998.

### *III.1. Sete anos depois*

O resultado dessas eleições permitiu a continuidade do grupo político no poder, sob cujo governo anterior foram implantados os CDRS. Os conselhos continuaram, assim, existindo, com o detalhe de que a sua composição não exigiu estrutura física ou administrativa e suas reuniões têm sido realizadas em diferentes municípios. De fato, o que ocorreu no Ceará foi um processo de con-

tinuidade e aperfeiçoamento institucional. Em 2000, o governo subsequente iniciou, com a ajuda desses Conselhos, a elaboração dos planos de Desenvolvimento Regional (PDR), cujo objetivo era aprimorar as políticas de redução dos desequilíbrios regionais observados entre a Região Metropolitana de Fortaleza e as demais. Por meio deles, foi possível elaborar diagnósticos que permitiram detectar as condições de desenvolvimento de algumas cidades. Como consequência, o governo promoveu uma política de fortalecimento das cidades-pólo regionais por meio de um conjunto de medidas de urbanização e de incentivos fiscais, na sequência de um programa de capacitação de atores políticos<sup>6</sup>.

As eleições estaduais de 2002 permitiram, mais uma vez, a continuidade das forças políticas no poder e, no ano seguinte, nova medida de aperfeiçoamento institucional foi implantada: a partir de então foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), que incrementou a política de fortalecimento de centros urbanos regionais, com a estruturação de redes intermunicipais em torno desse pólo, e da implementação de arranjos produtivos locais (APLs), nos quais têm prioridade a valorização do capital humano e social e as micro e pequenas empresas<sup>7</sup>. Em parceria com outros órgãos e secretarias governamentais, a SDLR incentivou programas como o Consultoria Empresarial e o Projeto de Inovação Tecnológica, que procuram estimular a produtividade e competitividade regional. Por meio de visitas técnicas, constata-se problemas de gestão das empresas, passando-se, na sequência, a um trabalho de consultoria. Segundo depoimentos de membros da equipe técnica da SDLR<sup>8</sup>, uma das principais preocupações estratégicas é substituir o assistencialismo por uma pedagogia da geração de renda e emprego. Outra preocupação de fundo

<sup>6</sup> O programa, denominado Prourb, foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

<sup>7</sup> Durante o ano de 2005, o governo do estado criou a Rede Institucional de Apoio aos APLs. Dois exemplos bem-sucedidos são a APL de Cachaça de Alambique (em Viçosa do Ceará) e a de Redes de Dormir (de Jaguaruana).

<sup>8</sup> As entrevistas foram realizadas com integrantes do Conselho de Desenvolvimento Regional (Coder), órgão interno “pensante” da SDLR, encarregado de coordenar toda a política de descentralização e promoção do capital social no estado.

é a diminuição dos índices de desigualdade social. Nesse quesito, a política de desenvolvimento que o Ceará adotou mostra avanços, como a redução do índice Gini, que de 1998 a 2003 baixou de 0,62% para 0,57%, tendo sido a marca mais alta do Nordeste e acima da média brasileira<sup>9</sup>.

A partir de 2004 a SDLR deu mais um passo na dinâmica da regionalização, ao iniciar a implantação dos Escritórios de Desenvolvimento Regional (EDR). Por meio deles, criou a estrutura física que faltava nas cidades-pólo, permitindo a atuação rotineira de um gerente regional, indicado pela SDLR em cada um dos escritórios distribuídos pelo estado<sup>10</sup>. A tarefa geral desse gerente é de articular os atores locais, incluindo os CDRS, para o fomento do capital social por meio das ações previstas nos PDR. Por sua vez, o trabalho dos EDR levou à criação dos chamados “braços operacionais”, as agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Apesar da aparente sobreposição ou duplicação dessas entidades, os conselhos regionais são as entidades de aglutinação dos vários setores da sociedade, tendo a missão de elaborar os PDR. Enquanto isso, os escritórios têm o papel de coordenação e captação de recursos<sup>11</sup>. Por sua vez, as agências tem caráter especificamente operacional, dentro das quais os entes públicos e privados dos conselhos são designados para os projetos especificamente voltados ao empreendedorismo, priorizando os arranjos produtivos locais por meio de ações associativas que almejam a integração de parceiros.

No caso cearense, há um processo virtuoso de continuidade de um conjunto de ações governamentais. Se esse mencionado conjunto começa a se delinear a partir da implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável em 1995, continuando até o ano de 2006, é preciso considerar um importante aspecto: desde 1987, o mesmo partido político administra o Executivo estadual. Esse aspecto pode lançar luzes sobre o relativo sucesso de políticas públicas de descentralização e pro-

moção do desenvolvimento, uma vez que tornaria forte a explicação para as políticas de continuidade – e seu êxito.

Essa diligente dinâmica de descentralização e desenvolvimento local-regional no Ceará tem dependido de um consenso mínimo intra-partidário. As escolhas racionais do grupo político majoritário pela permanência no poder se destacam da forma oligárquica tradicional. A sucessão de governos estaduais tem demonstrado vontade política de modernizar a governança em um estado federativo cuja tradição política sempre esteve associada ao coronelismo e ao patrimonialismo. Nesse sentido, é difícil ignorar o paradoxo político de que algo eficiente como a democratização de processos decisórios no médio prazo possa estar associada ao continuísmo do grupo partidário no poder há 20 anos, num estado tradicionalmente dominado por oligarquias. Em outras palavras, trata-se da continuidade de políticas de desenvolvimento promotoras de participação social e comprometidas com um projeto inovador, associadas a um continuísmo oligárquico. Portanto, no caso específico das políticas de descentralização e desenvolvimento local, o preceito democrático da “salutar” alternância do poder tem sido dispensável. Sendo lugar comum apontar as soluções de continuidade como problema corrente nos processos sucessórios, não tem sido mera coincidência o prolongamento de uma experiência política cujos esboços iniciaram ainda na década de 80, desdobrando-se em um conjunto razoavelmente coerente de estratégias governamentais para o desenvolvimento desconcentrado.

De todo modo, o caráter continuamente reformável e incompleto desse processo de duas décadas desafia as proposições neo-institucionalistas do curto prazo e reforça a tese de que mudanças de ambiente político e cultural para a promoção do desenvolvimento levam um tempo considerável. Além da força conservadora de qualquer cultura, o que inúmeros autores admitem, tais processos políticos são lentos porque há conflitos internos à própria esfera governamental, em que disputas de poder estão longe de ser exceção. E parte considerável delas é oriunda de um conflito comum entre agentes político-partidários, preocupados com a construção do capital político, e os agentes das políticas públicas, portadores da inovação e encarregados da constru-

<sup>9</sup> A informação é dada pelo economista R. Barel (2005).

<sup>10</sup> Até 2005, dez EDRs haviam sido criados, e outros estavam em fase de implantação.

<sup>11</sup> Além dos aportes governamentais estaduais e federais, determinados projetos têm obtido financiamento de órgãos como o Banco Mundial, o BIRD, e organizações não-governamentais (ONGs), como a francesa *Planet Finance*.

ção do capital social – como os próprios depoentes admitem.

Não obstante, é notável certo grau de eficiência no caso cearense. Em alguma medida é necessário presumir se isso se deve à própria disposição dos atores locais envolvidos<sup>12</sup>. Todavia, é justamente no engajamento e na capacitação técnica – não menos teórica – dos animadores que reside a causa mais visível do relativo sucesso operacional. A equipe de coordenadores da Secretaria de Desenvolvimento Local-Regional do estado demonstra notável conhecimento dos preceitos e pressupostos temáticos que fundamentam as estratégias de promoção do desenvolvimento. As idéias-força do desenvolvimento local-regional, como o capital social, capital humano, a inovação, ciência e tecnologia, e suas adjacências, intercalam-se com naturalidade e sem excessos nas falas e explicações técnicas dos agentes governamentais consultados ou entrevistados. Há, entre tudo, suficiente clareza sobre os propósitos descentralizadores e participativos a serem alcançados. Não obstante, há consciência sobre as barreiras históricas a serem ultrapassadas, sobretudo aquelas que dificultam a passagem de formas de comportamento autoritárias e excludentes para a participação cooperativa e associada. Nesse sentido, o inimigo pedagógico comum é o individualismo insulado, há muito reconhecido na politologia brasileira<sup>13</sup>.

Assim, tem sido esse o inimigo comum das políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento local-regional. Estudos de Evans (1995; 1996), Tandler (*apud* FERNANDES, 2002) e também de Putnam (1996), entre outros, têm demonstrado que os comportamentos insulados e autoritários podem ser substituídos ou alterados por meio de mudanças de regras por arranjos po-

líticos. Os agentes entrevistados reconhecem que em todos esses anos de experiência os avanços estão aquém do necessário, não nutrendo ilusões de curto prazo. Admitem que a tarefa seja de médio ao longo prazo, e temem por alternâncias de poder que interrompam esse processo.

Nesse caso, não há garantias de ordem institucional. Tampouco a finitude daquilo aqui exposto permite avaliar o grau de compromisso que as populações locais-regionais poderão demonstrar com os esforços de descentralização nos sucessivos processos eleitorais. Obviamente, se admitirmos que o relativo sucesso da experiência cearense se deva ao continuísmo modernizante, por assim dizer, e se considerarmos a hipótese de que a receptividade dos atores locais é, ainda, fator frágil diante de intervenções governamentais, então tal política continuará ameaçada. Isso é pouco, porque mantém os resultados de arranjos políticos dependentes, ao menos no curto prazo, de vontades pessoais dos que estão ocasionalmente no poder. É o que não se pode deixar de concluir no caso do Ceará. Decorre disso que a pergunta investigativa mais importante a ser respondida é: que mecanismos institucionais legais poderão garantir a continuidade de tais processos de descentralização e participação social para a promoção do desenvolvimento local-regional? Noutras palavras, como estabelecer e preservar, entre forças políticas que se sucedem, os pactos que incentivem as práticas associativas, inovadoras e empreendedoras que, embora disseminadas nas últimas duas décadas, requererão ainda muito esforço pedagógico, até que uma nova cultura de desenvolvimento esteja suficientemente internalizada, seja entre as elites políticas, entre os pequenos agentes econômicos ou entre os cidadãos em geral?

#### IV. O FORUMCAT E OS FÓRUNS REGIONAIS DE SANTA CATARINA

Em Santa Catarina surgiram, a partir de 1996, os fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina (FDRIs). Distintos do caso mineiro e cearense pelo caráter não-governamental, os Fóruns se reproduziram nas microrregiões catarinenses, expandindo sua atuação até 2002 e perdendo fôlego no ano seguinte. A alternância no poder resultou na implementação de uma política governamental de descentralização que, embora bem formulada e sem contraposição aparente aos Fóruns, retirou-lhes o papel de protagonistas, di-

<sup>12</sup> As limitações da investigação dificultam algumas afirmações categóricas. Nesse sentido, a sugestão sobre a receptividade dos atores locais tem caráter dedutivo, embora isso tenha sido afirmado por agentes governamentais, naturalmente comprometidos e entusiasmados com o experimento.

<sup>13</sup> Oliveira Vianna, pensador brasileiro do início do século XX, foi talvez o primeiro a demonstrar, do ponto de vista antropológico, o caráter do homem brasileiro como avesso à participação, cujas raízes estariam no insulamento geográfico do homem sertanejo, provocado pelo processo colonizador.



minuindo o caráter participativo da sociedade civil que lhes deu ânimo.

A tarefa dos FDRIs foi a de levantar demandas regionais para a formulação de diretivas que permitiriam a construção do desenvolvimento integrado e sustentável. O sentido da criação desses novos espaços políticos foi o de aglutinar parcerias interinstitucionais que ultrapassassem o âmbito municipal, congregando o setor público e o privado. O objetivo foi amplificar a participação regional da sociedade civil nos processos decisórios. Ainda que de caráter restritivo à chamada parte organizada da sociedade civil, significaram a abertura de um canal para ações articuladas entre essas entidades e atores, que antes disso agiam de forma menos articulada, quando não insulada.

Essas organizações representaram um movimento de descentralização política marcado essencialmente por iniciativas regionais que se reproduziram mimeticamente nas microrregiões catarinenses, sinalizando uma tendência de mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento. Não obstante, o surgimento dos FDRIs foi marcado desde o início por um caráter neo-institucional, diga-se, em sintonia com a necessidade de criar espaços de discussão e formulação de políticas que integrassem as instâncias governamentais e os mais variados setores da sociedade civil. Foram sendo criados, um a um, a partir de articulações entre atores políticos microrregionais com o objetivo de entender os problemas que, pela globalização ou pela falta de inovação, afetaram as economias locais. Por extensão, está em curso certo esgotamento do modelo econômico catarinense, tradicionalmente baseado no equilíbrio regional, ameaçado pela força hegemônica do macro-modelo urbano industrial.

O primeiro Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado foi criado em Chapecó, em 1996, experiência que surgiu da iniciativa da Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina, a segunda mais antiga do estado, com sede na mesma cidade<sup>14</sup>. Foi por meio dessa associação que se

iniciou a mobilização de prefeitos, filiados à Federação Catarinense de Municípios (Fecam). Eles formaram uma comissão que viajou à Itália para conhecer as experiências de desenvolvimento regional no norte daquele país. E foi em Bolonha que essa comitativa identificou o modelo cujas condições sócio-econômicas mais se teriam assemelhado às do oeste catarinense. Lá, a comitativa estabeleceu contatos com o Instituto de Pesquisa Nomisma, o que resultou na posterior contratação de alguns pesquisadores italianos para uma vinda ao Brasil, a fim de estudar as potencialidades do desenvolvimento regional no oeste catarinense.

As conclusões do trabalho do Instituto, no oeste catarinense, sinalizaram dois problemas, a saber: (i) a cultura individualista, bastante evidente nas atuações isoladas de empresários e do poder público, acarretando em estrutura de sobreposições e (ii) a distância entre o poder e o povo. Nesse sentido, seria necessária uma ação conjunta entre o setor público e a sociedade civil para a reversão desse quadro. Na verdade, constata-se o Instituto, não faltavam ações, mas faltava integrá-las.

A decorrência desse processo foi a decisão de criar o referido Fórum do Oeste, que serviu de inspiração aos Fóruns posteriores. A atuação desse Fórum foi exemplar. Sua iniciativa mais emblemática foi a criação de uma agência própria de desenvolvimento regional, denominada Instituto Saga, coordenada por técnicos de empresas governamentais como a Empresa de Pesquisa Agrícola de Santa Catarina (Epagri) e a Cia. Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc), além de professores da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)<sup>15</sup>. Nesse sentido, a iniciativa do Fórum criou tam-

---

processo de constituição dos FDRIs. Sua composição, no entanto, se restringe aos prefeitos e seu caráter é de defesa dos interesses microrregionais ante os poderes Executivo e Legislativo estaduais, além de assessoria técnica aos municípios de menor porte.

<sup>15</sup> De certa maneira, as universidades regionais em Santa Catarina têm demonstrado igual capacidade descentralizadora. Sendo elas próprias resultado de iniciativas das comunidades microrregionais nas décadas de 1960 e 1970, a maior parte delas interiorizou ainda mais as suas presenças por meio da extensão de unidades universitárias nos municípios próximos às suas sedes, o que ocorreu durante a década de 1990.

---

<sup>14</sup> As associações de municípios, que começaram a surgir ainda nos anos 1960, foram importantes articuladores no

bém o precedente das agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), espécies de braços operacionais dos fóruns.

Imediatamente subsequente foi o movimento de técnicos e políticos concentrados na capital do estado, que resultou na formação de uma organização que logo passou a fomentar a criação dos fóruns regionais posteriores, exercendo também o papel de guarda-chuva dessas entidades que vieram depois: trata-se do Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional (Forumcat), composto, na sua criação oficial, por cerca de 60 entidades, civis e governamentais, de representação estadual. O diagnóstico analisado na reunião de criação do Forumcat indicava os desafios a serem superados pela entidade:

- o individualismo de pessoas e instituições;
- o insulamento dos municípios expresso no “cada um por si”;
- a ânsia de protagonizar, refletida na expressão “todos querem coordenar, ser donos do processo, ou não entram”;
- falta de hábito de trabalhar em conjunto;
- a cultura do imediatismo;
- a inapetência em construir processos, preferindo a tradicional relação vertical;
- a transferência de responsabilidades aos outros, inclusive aos governos e
- a descrença em investimentos integrados, preferindo a intervenção governamental em esferas superiores.

A estrutura de organização do Forumcat foi constituída por um Conselho Geral, um Conselho Executivo, uma Agência de Desenvolvimento, além das câmaras temáticas. O Conselho Geral aprovava e implementava o Plano Geral de Ação do Forumcat. O Conselho Executivo planejava, definia, propunha e incentivava a implementação das políticas de desenvolvimento para o estado, e fora composto por três entidades governamentais e mais dez instituições<sup>16</sup>. A Agência de Desenvol-

vimento, homônima, funcionou como “braço operacional das atividades do Fórum”, organizando os eventos de capacitação, sensibilização, mobilização, articulação e integração das entidades que congregavam o Forumcat e os FDRI. Além disso, contratava estudos, pesquisas e projetos que orientaram ações de desenvolvimento nas regiões, como também ajudava a estabelecer convênios, entre outras ações. A coordenação geral da entidade foi exercida de forma rotativa a cada dois anos por uma das integrantes do Conselho Executivo. Desde o início, em 1996, o Forumcat desempenhou o papel de articulador para a formação das redes locais de cooperação entre os atores políticos em cada região, tendo sido o responsável maior pela formação dos Fóruns regionais.

Durante o período de sua criação até o ano de 2002, o Forumcat cumpriu ao menos o primeiro dos seus grandes desígnios: foi capaz de articular e “sensibilizar” os agentes locais e regionais. As atividades iniciavam cada vez que fossem solicitadas por um conjunto de atores de qualquer micro-região catarinense, que manifestassem o interesse na formação de um Fórum Regional. Normalmente, a presença do Forumcat era solicitada pela associação de municípios de cada região. A partir disso, iniciava-se uma série de reuniões com os integrantes regionais do fórum em constituição, trabalho que levava calculadamente um ano até que estivesse constituído o FDRI, tendo passado pelas várias etapas de “sensibilização”, caracterizadas, sobretudo, nas proposições em favor da cooperação interinstitucional e intermunicipal e na superação tanto dos bairrismos freqüentes em tais espaços territoriais quanto dos conflitos interpartidários. Nessa perspectiva, houve um processo de conscientização dos atores políticos e econômicos regionais no estabelecimento dos “pactos territoriais” para a consolida-

<sup>16</sup> Compõem a Conselho Executivo do Forumcat as seguintes instituições: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul; Secretaria do Desenvolvimento Rural e Agricultura; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Fundação Catarinense de Ciência e Tecnologia;

Federação Catarinense das Associações de Municípios; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Catarina; Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina; Federação das Associações Comerciais e Industriais de Santa Catarina; Federação da Agricultura de Santa Catarina; Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; Federação Estadual do Comércio e Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina.

ção das identidades regionais<sup>17</sup>. Assim, é importante destacar o papel de animador e portador do conhecimento técnico exercido pelo Forumcat. Mais do que isso, foi o difusor conceitual da idéia maior do desenvolvimento regional integrado e sustentável, como também o agente formador orientado pelo propósito de construir ou reconstruir o capital social nas regiões.

Em consequência, pode-se afirmar que tal estratégia de promoção do desenvolvimento regional e integrado significa a tentativa de tecer uma abrangente rede sistêmica de cooperação em escala entre organizações facilitadoras e agentes de mudança. Essa rede, ao contrário de ter um agente principal e uma relação verticalizada, se constituiu dialogicamente e pode ser compreendida a partir do papel do Forumcat, que funcionou como uma espécie de “guarda-chuva” da complexa rede de organizações e agentes de mudança. Entre eles, podemos considerar os órgãos governamentais, os fóruns regionais e locais, e as múltiplas associações e organizações da sociedade civil, presentes e atuantes em todas essas microrregiões. Nessa direção, trata-se de perceber o sentido, compreendido por governos e setores da sociedade, da formação de novos ambientes caracterizados pela competição cooperativa, isto é, por um comportamento econômico e político orientado pela compreensão de que é preciso cooperar regionalmente para competir com os mercados externos. Outra não tem sido a compreensão quanto à alternativa para o meio rural, marcada pela formação de processos cooperativos, pela agricultura familiar, pela revalorização da pequena propriedade identificável em programas federais como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). Num dos documentos do Forumcat, procurando definir a atual compreensão sobre o conceito de competitividade, declara-se que “cada vez mais a competição deixa de ser entre empresas para se tornar uma competição entre regiões”<sup>18</sup>. No mesmo documento, na definição de Sistemas Produtivos menciona-se a necessidade do “planejamen-

to territorial com alta interação público-privado, com respeito à cultura [local]”.

Em meio a esse processo de mudança de mentalidade, de cuja urgência os agentes políticos se convenceram paulatinamente, bem pode se originar a lenta superação do imediatismo em favor de um processo evolutivo que estaria apenas em sua primeira etapa. Naturalmente essa não é uma afirmação conclusiva. Porém, a julgar pela mobilização social que a experiência dos FDRIs e outras têm alcançado, pode-se estimar que tais processos não sucumbam facilmente às alternâncias do poder<sup>19</sup>. Mesmo sofrendo interrupções, a dinâmica descentralizadora e participativa carrega uma crescente força histórica, cujos percalços não têm inibido os sucessivos governantes de recorrer às sinergias com a sociedade. Há, entre tudo, um movimento emergente – quando não de resgate – de valores como a cooperação, o fortalecimento da identidade territorial, além da confiança, entre outros aspectos que constituem o que nos estudos sobre o desenvolvimento se tem chamado de capital social.

#### *IV.1. Solução de continuidade ou ajustamentos?*

Todavia, o esforço pedagógico e político do Forumcat e dos inúmeros atores regionais empenhados não foi suficiente para evitar a interrupção consequente da sucessão governamental em 2003. O governo estadual que então assumiu para a gestão 2003-2006 criou uma estrutura governamental de descentralização político-administrativa e retirou dos FDRIs a condição de protagonistas regionais.

Foram criadas 30 secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) no estado catarinense. Tendo um caráter operacional, esses órgãos foram organizados com o aproveitamento de funcionários públicos e pessoas indicadas pela coligação partidária vencedora. O objetivo geral das SDRs foi promover a descentralização, servindo de “braços operacionais” dos governos nas microrregiões. As ações dessas Secretarias, coordenadas por um secretário regional – cargo nomeado

<sup>17</sup> Esse compromisso foi sugerido em documento intitulado “Proposta Plenária do I Seminário de Desenvolvimento Regional”, realizado em Florianópolis, em novembro de 1995.

<sup>18</sup> Trata-se de um trecho pertencente a um painel de apresentação, utilizado nos trabalhos de sensibilização do Forumcat no processo de formação dos fóruns regionais.

<sup>19</sup> Entre os membros dos fóruns que responderam aos questionários e os entrevistados, há uma opinião geral de que as alternâncias de poder não sejam uma ameaça à consolidação de experiências descentralizadoras, como a dos fóruns, em função da força que vem adquirindo a sociedade civil.

pelo Governador – são definidas a partir das decisões de seus respectivos conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), compostos por quatro representantes de cada município, sendo estes os prefeitos, os presidentes das câmaras de vereadores e dois representantes da sociedade civil.

O ponto de inflexão dessa nova política deu-se justamente no momento da criação desses Conselhos. Se antes os FDRIs ocupavam esse espaço de formulação de demandas regionais com a participação voluntária e aberta de entidades civis, agora os CDRs têm metade de sua composição assegurada aos poderes públicos municipais e a outra metade restrita a duas entidades por município. O que aconteceu, por decorrência, foi uma rápida desarticulação dos atores da sociedade, antes responsabilizados pela mobilização regional, e agora substituídos pela presença institucional. Nesse sentido, retirou-se o certo grau de espontaneidade da sociedade civil, que comodamente deu lugar à costumeira ação governamental. Desde então, ainda que convidados às reuniões regionais, os FDRIs saíram de cena. Não foi diferente o que aconteceu com o Forumcat, que perdeu sua razão de ser, uma vez que seu papel de articulador fora substituído pelo governo estadual. Assim, é analiticamente prudente considerar ainda a relativa fragilidade de uma sociedade voluntarista e parcialmente predisposta à participação, mas cujo ânimo cívico ainda perde o fôlego na rarefação política provocada pelas intervenções governamentais.

Não menos importante é reconhecer que a experiência dos FDRIs ainda não havia apresentado resultados concretos que adviessem de projetos elaborados na sua esfera de atuação. A etapa seguinte dos Fóruns estava começando a sair do papel, a partir de 2001, com a criação das primeiras agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), que se tornariam os “braços operacionais” dos FDRIs. A função geral das Agências seria a de elaborar os projetos oriundos dos Fóruns, captar recursos públicos ou privados, e materializar as intenções de promoção do desenvolvimento regional<sup>20</sup>. Mas não houve tempo para

que prosperassem. Além do mais, havia indefinições quanto à manutenção de suas estruturas, falta de recursos financeiros para os primeiros tempos de existência e falta de clareza operacional para uma experiência ainda pouco difundida.

Assim como os FDRIs, as ADRs não tiveram o tempo de amadurecimento necessário para cumprir seus desígnios. Havia a orientação de que se tornassem auto-sustentáveis. Os integrantes dessas Agências, indicados pelos próprios Fóruns, teriam de assumir uma missão para a qual poucos estavam preparados na tarefa de obter resultados em curto prazo. E, sem um projeto que lhes garantisse claramente o suporte inicial, inclusive financeiro, elas não sobreviveram<sup>21</sup>.

Assim, quando o atual governo estadual assumiu o poder, encontrou uma experiência muito incipiente em termos de operacionalização, tratando de por em prática o seu próprio projeto político – leia-se, as secretarias de Desenvolvimento Regional.

Na perspectiva sociológica, um importante significado dessa alteração do cenário está na substituição de uma iniciativa da sociedade civil para uma medida do tipo *top down*. Mas o sentido ainda mais evidente desse processo anteriormente em curso esteve na crescente sinergia que conseguiu produzir entre a esfera governamental e a sociedade civil. E é esse precisamente o maior prejuízo. Em termos de eficácia, seria necessário esperar mais tempo, mas do ponto de vista da capacidade de articulação entre essas esferas, iniciou-se um processo de pedagogia política bastante contemporâneo.

Porém, é desaconselhável precipitar conclusões deterministas que impeçam perceber que a dinâmica da descentralização continua em curso. No caso catarinense, seria equivocado supor que a saída de cena dos FDRIs anule os efeitos do

---

responsável pela elaboração dos projetos resultantes das demandas inicialmente advindas do referido Fórum regional, e serviu de referência para a criação das ADRs.

<sup>20</sup> Nesse sentido, torna-se necessário lembrar do já mencionado Instituto Saga, vinculado ao Fórum do Oeste Catarinense. Integrado por técnicos de empresas governamentais voltadas à pesquisa na agricultura e por professores de uma universidade regional, tem sido

<sup>21</sup> Há informações não oficiais de que um plano de financiamento estaria na iminência de ser contratado ao Forumcat, no ano de 2003. Com a expectativa de apoio por parte do Sebrae-SC, ele daria apoio financeiro a 14 ADRs no estado. O plano não teria vingado por desacertos políticos oriundos da sucessão governamental.

processo capitaneado pelo Forumcat. Não houve uma interrupção categórica, mas uma inflexão impelida por uma política governamental que se pode reconhecer como bem formulada. Seu pecado político foi menosprezar uma iniciativa original em curso, protagonizada parcialmente pela sociedade civil, que teve seu espaço arbitrariamente delimitado.

Isso não deve, contudo, impedir re-acomodações que estão em curso. Para tanto, as estratégias governamentais devem permitir ajustamentos que não percam de vista a necessidade de sinergias entre governo e sociedade. Assim, evitar o seu malogro depende de um fator identificado na experiência de descentralização do estado do Ceará: trata-se da capacitação dos agentes governamentais.

O cientista político Peter Evans advogou nesse sentido. Em seu artigo, afirma que “normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser promovidas por agências públicas e serem usadas para fins desenvolvimentistas” (EVANS, 1996, p. 1119). Desse modo, o autor sugere a sinergia entre organismos governamentais e sociedade civil, com base necessariamente na cooperação e na confiança. Aceitando o capital social como elemento necessário ao desenvolvimento, ele afirma que tal “produto” pode ser fomentado institucionalmente, isto é, gerado por ações governamentais cujo processo ele chama de “complementaridade”<sup>22</sup>. Na medida em que envolvem agentes institucionais com conhecimentos técnicos e certo preparo sociológico, essas ações governamentais tenderiam a ajudar na organização das comunidades por meio das trocas de conhecimentos e do estabelecimento de relações dialógicas e de confiança.

A trajetória argumentativa de Evans tem um

propósito importante, apesar da aparente obviedade: demonstrar a viabilidade, quando não a necessidade, de ações e correções institucionais na promoção do desenvolvimento<sup>23</sup>. Mais do que isso, ele entende que tais ações devam buscar o envolvimento direto, coparticipativo da sociedade, como forma de erigir aspectos constitutivos do capital social. Evans acredita na eficácia de curto prazo de mecanismos político-institucionais e sua perspectiva de construtividade o leva a crer que a “sinergia torna-se uma possibilidade latente na maioria dos contextos, esperando para ser trazida à vida pelo empreendimento institucional” (*idem*, p. 1124). A chave para o estabelecimento de sinergias entre público e privado estaria na capacidade de transpor laços de lealdade paroquial para formas mais coesas de organização social, de modo que pudessem ser aproveitados para a organização institucional e ao crescimento econômico. Assim, o problema estaria em saber como transportar essa rede de relações tenazes para o campo da política e da economia, a fim de “formar organizações eficazes para gerar desenvolvimento” (*idem*, p. 1125).

Desse ponto de vista, as estratégias de desenvolvimento dependeriam muito mais da habilidade governamental do que do capital social existente. Pouca será, segundo ele, a contribuição do capital social se a eficácia institucional não for suficiente para criar o ambiente de sinergia proposto. Para tanto, importaria a combinação de condições oriundas dos regimes políticos e de estruturas burocráticas para a emergência de fatores como a sinergia e o próprio capital social. Sem ignorar que em certos casos a burocracia pode impedir a realização de sinergias, Evans observa que em outros casos é justamente o estabelecimento de organizações burocráticas que tem garantido a criação de sinergias entre público e privado. Assim, o capital social passa a ser entendido como um importante produto secundário de complementaridade, de modo que o desenvolvimento dependeria de uma construção institucional que, contudo, o autor reconhece pode demorar décadas e que a diferença, em cada caso, seria marcada por meros “detalhes organizacionais nesse processo” (*idem*, p. 1129).

<sup>22</sup> O autor afirma que a promoção de capital social é muitas vezes obtida por meio de ações de complementaridade (*complementarity*), caracterizadas pelas “relações de apoio entre atores públicos e privados”. Em outras palavras, o conceito se confunde com políticas públicas de assistência social ou técnica, tais quais os exemplos de programas de irrigação no Nepal e em Taiwan, além de um programa de saúde pública no estado do Ceará, que são analisados pelo autor. Esses programas teriam sido bem sucedidos, sobretudo, por causa do desenvolvimento de cooperação e confiança entre agentes institucionais e população, estimulando ao mesmo tempo a organização comunitária (EVANS, 1996, p. 1120-1121).

<sup>23</sup> Essa proposição deixa de parecer óbvia quando consideramos análises que deslocam o papel de agente de desenvolvimento exclusivamente para a sociedade, seja no plano da cultura, seja na esfera do mercado.

No que pesem os percalços das intervenções governamentais oriundas das alternâncias de poder, o caso catarinense mostra as chances de ajustamentos institucionais. Apesar da importante iniciativa dos FDRIs, sua substituição pelas SDRs poderá trazer correções de rumo e gerar a eficácia desejada. Para isso, mostra-se necessária uma estratégia continuada de capacitação dos agentes governamentais. Um estudo de caso realizado entre os anos 2003 e 2004 sobre uma dessas Secretarias de Desenvolvimento Regional apontou dois problemas: o primeiro foi o caráter excessivamente partidário na composição dos cargos, em detrimento do caráter da competência. O segundo, em parte decorrente do primeiro, foi a falta de preparo técnico e teórico dos integrantes das SDRs (BIRKNER, 2005).

Se considerada a lógica das composições de governo, há de se reconhecer as dificuldades de substituição do caráter da fidelidade partidária pelo da competência dos agentes governamentais. O critério da fidelidade é usual e até certo ponto inevitável. Assim, restaria a disposição governamental permanente, como também a das organizações partidárias, de incentivar os quadros burocráticos à capacitação não apenas técnica, mas teórica, a fim de que os preceitos e valores inseridos no tema do desenvolvimento regional sejam compreendidos. Aos cursos de pequena duração devem se somar estratégias pedagógicas que ultrapassem o curto prazo e seus resultados efêmeros. E, para tanto, as universidades regionais deverão ser aproveitadas. Nesse rumo, já existem iniciativas dessas instituições, que vem oferecendo cursos superiores, de graduação, especialização e mestrado, voltados à formação de agentes do desenvolvimento regional<sup>24</sup>. E, embora não haja qualquer dispositivo legal em vigor, o próprio Governador do Estado afirmou mais de uma vez, em pronunciamentos públicos e pela imprensa, que em um futuro breve os integrantes das SDRs deverão ter formação superior voltada ao desenvolvimento regional (*A Notícia*, 2006, p. 3).

## V. CONCLUSÃO

Os casos aqui apresentados salientam a preocupação com as soluções de continuidade. Reve-

lam também alguma fragilidade política da sociedade brasileira perante as intervenções governamentais. Deixam, é certo, dúvidas acerca das possibilidades legais de assegurar a sobrevivência de arranjos democráticos que fortaleçam a participação social nos processos decisórios orientados ao desenvolvimento. Mas também oferecem indicativos de mudanças de comportamento político, sugerindo que entre um programa de governo e a sociedade representada reside alguma possibilidade de êxito na governança. Disso dependerá a qualificação de agentes governamentais capazes, antes de tudo, de promover a devida aproximação entre as referidas esferas.

No caso de Minas Gerais, fica evidente a idiossincrasia típica do personalismo político. A solução de continuidade não permitiu a evolução de um movimento de descentralização político-administrativa. Ali, a capacidade do corpo burocrático, facilmente perceptível na investigação, foi desperdiçada pela alternância do poder. A experiência demonstra que a sobreposição de interesses grupais ou pessoais no jogo das forças políticas não se vê ameaçada pela opinião pública. No entanto, é preciso considerar que se trata de um estado economicamente forte e de comprovada tradição e representatividade política no cenário nacional. Isso permite supor que seja menos imperiosa a persistência na articulação governamental e de atores regionais em busca de estratégias de desenvolvimento regional, uma vez que na distribuição do “bolo” nacional, seu poder clientelista é compensatório à ausência de políticas inovadoras de descentralização e desenvolvimento endógeno local-regional.

Essa condição de riqueza não é a realidade do Ceará. Trata-se de um dos estados brasileiros economicamente mais pobres, embora sua configuração política oligárquica também tenha produzido alguns líderes de expressão nacional. Todavia, historicamente tal condição produziu muito mais clientelismo do que crescimento econômico ou desenvolvimento local-regional. Ali, a emergência no enfrentamento à pobreza do interior do estado foi motivada pela ambição modernizante de certa elite política reunida em torno de um partido moderno e de centro. Oriundo da redemocratização brasileira na década de 1980, esse partido permanece há 20 anos no poder do estado. Ao longo desse tempo, foi possível organizar um corpo de agentes governamentais cuja formação técnica e teórica explicam os desdobramentos positivos das

<sup>24</sup> Alguns deles, na modalidade de cursos superiores sequenciais, são parcialmente financiados pelo governo do estado.

estratégias de descentralização e desenvolvimento regional. Com ações concretas e de visibilidade nos municípios médios do estado, transformados em pólos micro-regionais, o governo do Ceará promove a disseminação de uma cultura do desenvolvimento regional cuja mudança de cenário está associada ao trabalho pedagógico dos agentes governamentais.

Já no caso de Santa Catarina, dispensadas algumas interpretações sociológicas sobre a capacidade de articulação da sociedade civil, constata-se uma sobreposição de iniciativas. Embora a dinâmica descentralizadora esteja em pleno curso, a recente ação governamental de instituir uma estrutura político-administrativa suplantou uma iniciativa anterior, incipiente, porém originalmente advinda da sociedade civil organizada. Nesses casos, o perigo das intervenções governamentais está em declinar o interesse cívico de atores voluntários. E a substituição de muitos desses atores por agentes burocráticos sem o devido envolvimento e consciência acerca dos desígnios da descentralização e do desenvolvimento compromete a eficiência do processo. Nesse sentido, a formação adequada dos agentes governamentais e as estratégias de aproximação entre governo e sociedade são urgentes.

Permanece, todavia, a dúvida sobre a continuidade das políticas de descentralização em cur-

so. Os formatos dos projetos do Ceará e de Santa Catarina são, inclusive, bastante semelhantes. Mas, nos dois casos não há segurança jurídica que assegure a continuidade. No caso do Ceará, ela parece ter atingido um estágio de credibilidade entre os atores regionais. Desse modo, a ameaça de uma solução de continuidade pode provocar reações articuladas em defesa da descentralização. No caso catarinense, a política governamental ainda é incipiente. Tem suscitado comentários positivos por conta de certa visibilidade de suas ações, sobretudo ao se evidenciarem, supostamente, como resultado da descentralização. Mas tem sido objeto de crítica, por conta da falta de capacitação dos agentes governamentais, embora não seja generalizada. Tais críticas poderão emergir nas próximas eleições e, dependendo do resultado, mudar o rumo do processo de descentralização, sem que a sociedade tenha tido suficiente aproximação com a experiência. Se isso acontecer, provavelmente uma das causas será a de não ter havido um tempo mínimo de se constituir uma opinião pública razoavelmente formulada a respeito da atual política. Foi o que aconteceu no caso dos FDRIs e sua entidade maior, o Forumcat. Havendo alternância de poder, tal possibilidade é real. Todavia, é possível que assim mesmo as intervenções futuras, motivadas pela disputa política, preservem a essência da dinâmica descentralizadora, por força de certo consenso acerca de sua inevitabilidade.

Walter Marcos Knaesel Birkner (cienciassociais@cni.unc.br) é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor do Curso de Ciências Sociais e do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado, *campus* de Canoinhas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA, P. S.** 1999. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Textos para discussão, n. 630. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
- BAREL, R.** 2005. Estudo sobre a pobreza no Ceará. *Ação Regional*, Fortaleza, ano I, n. 3, set.
- BECKER, D. F.** 1999. Estratégias regionais pró-desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *Redes*, v. 4, n. 1, p. 91-135, jan.-abr.
- BIRKNER, W. M. K.** 2005. Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional : um estudo de caso das SDR de Santa Catarina. *Redes*, v. 10, n. 2, maio-ago.
- BOISIER, S.** 1999. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Redes*, v. 4, n. 1, p. 61-78, jan.-abr.
- BORGES, C.** 2004. Desenvolvimento endógeno : uma experiência exitosa no Ceará. In : VERGARA, P. (org.). *Desenvolvimento endógeno : um novo paradigma para a gestão local e regional*. Fortaleza : Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano.
- CARNEIRO, R. & BRASIL, F. P. D.** 2007.

- Descentralização e desenvolvimento institucional dos municípios mineiros : avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa Somma.* Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro.
- DINIZ, A. M. A. & BATELLA, W. B.** 2005. O estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 17, n. 33, p. 59-77, dez. Disponível em: <http://www.sociedadennatureza.ig.ufu.br/include/getdoc.php?id=86&article=58&mode=pdf>. Acesso em: 15.mar.2008.
- EVANS, P.** 1995. *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation.* Princeton : Princeton University.
- \_\_\_\_\_. 1996. Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development Journal*, Montreal, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, June.
- FERNANDES, A. S. A.** 2002. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Brasília, n. 36, p. 375-398, maio-jun.
- GUIMARÃES, E. N. & FARIA, G. A.** 2006. *Integração e desenvolvimento regional : uma proposta de regionalização em Minas Gerais.* Disponível em : [http://www.cedeplar.ufmg.br/seminários/seminário\\_diamantina/2006](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminários/seminário_diamantina/2006). Data de acesso : 15.mar.2008.
- JACKMAN, R. W. & MILLER, R. A.** 1998. Social Capital and Politics. *Annual Political Science Review*, Palo Alto, v. 1, p. 47-73, June.
- MARCON, M. T. R. & MARQUES, V. M.** 2001. Associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In : SIEBERT, C. (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina : reflexões, tendências e perspectivas.* Blumenau : FURB.
- PUTNAM, R. D.** 1996. *Comunidade e democracia : a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro : FGV.
- RIVERO, O.** 2002. *O mito do desenvolvimento : os países inviáveis no século XXI.* Petrópolis : Vozes.
- SCHMITZ, S.** 1985. *Planejamento estadual : a experiência catarinense com o plano de metas do governo – Plameg.* Florianópolis : UFSC.
- SIEBERT, C.** 2001. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina : da centralização à construção da solidariedade regional. In : SIEBERT, C. (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina : reflexões, tendências e perspectivas.* Blumenau : FURB.
- SOARES, V.** 2001a. *In-Régio : histórias do desenvolvimento regional.* Florianópolis : Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Reflexões sobre a criação, desenvolvimento e gestão de agências de desenvolvimento regional. In : SIEBERT, C. (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina : reflexões, tendências e perspectivas.* Blumenau : FURB.
- VERGARA, P.** 2004. El enigma del desarrollo : endogeneidad en un mundo globalizado? In : ARARIPE, A.; BORGES, C. & LUZON, J. L. (orgs.). *Planificação territorial e desenvolvimento regional.* Fortaleza : UECE.

#### OUTRAS FONTES

- A Notícia.* 2006. Joinville, 28.maio, p. 3.
- CEARÁ.** 1995. *Plano de desenvolvimento sustentável.* Fortaleza: s/n.



## REGIONAL DEVELOPMENT AND POLITICAL AND ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION: A COMPARATIVE STUDY OF THE CASES OF MINAS GERAIS, CEARÁ AND SANTA CATARINA

*Walter Marcos Knaesel Birkner*

This paper offers a succinct presentation of three different experiences of governmental decentralization: the cases of the states of Minas Gerais, Ceará and Santa Catarina. Analysis of these cases enabled us to observe two aspects that are fundamental for evaluating policies of governmental decentralization and regional development: the first is the problem of solutions of continuity, affecting public policy and representing a threat at every election time. The second is related to the qualification needs of governmental agents involved in the aforementioned policies, whose success is partially contingent on the former. In the state of Minas Gerais, decentralization processes were definitively interrupted. In the state of Ceará, a modernizing continuism can be found. In the case of the state of Santa Catarina, the substitution of one initiative for another brought about a shift in inflections, but did not interrupt basic dynamics.

**KEYWORDS:** regional development; political and regional decentralization; Minas Gerais; Ceará; Santa Catarina.

## DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DÉCENTRALISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE : UNE ÉTUDE COMPARATIVE DES CAS DE MINAS GERAIS, CEARÁ ET SANTA CATARINA

*Walter Marcos Knaesel Birkner*

Le travail présente brièvement trois expériences de décentralisation gouvernementale. Ce sont les cas des états brésiliens – Minas Gerais, Ceará et Santa Catarina. L'analyse de ces cas nous a permis d'observer deux aspects importants pour évaluer les politiques de décentralisation gouvernementale et de développement régional : le premier, il s'agit du problème des solutions de continuité, qui touchent les politiques publiques et représentent une menace à chaque succession électorale ; le deuxième, c'est la nécessité de qualifier les agents gouvernementaux participant à ces politiques, dont la réussite dépend partiellement de cet aspect. Dans l'état de Minas Gerais, un processus de décentralisation a subi une interruption définitive. Dans l'état du Ceará, on remarque une continuité modernisante alors que dans l'état de Santa Catarina, le remplacement d'une initiative par une autre a provoqué inflexions, mais n'a pas arrêté la dynamique.

**MOTS-CLÉS:** développement régional ; décentralisation politico-administrative ; Minas Gerais, Ceará et Santa Catarina