



# **Obstáculos e exigências para a governança regional**

Oscar José Rover<sup>1</sup>

## **Resumo**

O trabalho analisa a democracia na gestão de instituições de governança regional. Foram estudados comparativamente três Fóruns de Desenvolvimento que atuam no Sul do Brasil, analisando seus documentos, sua dinâmica de funcionamento, cruzando suas deliberações com a destinação de recursos financeiros e realizando entrevistas com seus dirigentes. Constatou-se que os Fóruns ampliam a articulação de atores e a mobilização de recursos e ativos regionais, mas são seletivos, gerando uma oligarquização que beneficia redes organizacionais específicas. Outrossim, os órgãos de governo que lhes aportam recursos orientam diretrizes, metodologias de gestão e definem o público prioritário das políticas ou recursos. Os Fóruns, por sua vez, elaboram filtros que selecionam programas e projetos, mas sem planejar estrategicamente o desenvolvimento regional. Para eles cumprirem seus objetivos considera-se necessária sua adequada institucionalização, com simetria na representação de interesses e na negociação dos processos decisórios, além de uma maior autonomia em relação aos governos.

**Palavras-chave:** gestão pública; democracia; governança; desenvolvimento regional.

---

*Recebimento: 20/11/2009 • Aceite: 17/8/2010*

1 Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade Federal de Santa Catarina. End. Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural. Rod. Admar Gonzaga, 1346. Itacorubi. CEP 88040-900 - Caixa-Postal: 476, Florianópolis, SC - Brasil. E-mail: oscar.rover@gmail.com

## **Obstacles and demands to regional governance**

### **Abstract**

The paper analyses democracy within regional governance institutions' management. Three Development Forums acting in the South of Brazil were studied in a comparative way, by analysing their documents and working dynamics and also by crossing their deliberations with the allocation of financial resources and by making interviews with the leaders. It was verified that Forums amplify the articulations between the actors and the mobilization of economics regional resources and actives, yet they act selectively, generating an oligarchy that benefits specific organizational nets. Thus, the government's organs that allocate resources also define directives and management methodologies and the target groups of the policies or resources. Forums create filters that select programs and projects, but without planning regional development in a strategic way. To accomplish their goals, it is necessary an adequate institutionalization, with a symmetry in the representation of interests and in the negotiation of decision-making processes and also an enhanced autonomy from governments.

**Keywords:** public management; democracy; governance; regional development.

## Introdução

Este trabalho analisa a governança<sup>2</sup> (FISCHER, 1997; NAVARRO, 2001) das políticas públicas em territórios locais/regionais. A governança é compreendida como a constituição de uma instituição e de processos de gestão pública que integram governos com grupos e atores sociais para realizar a gestão de políticas, na qual se darão processos de negociação de interesses. A constituição de instituições de governança passa por dimensões ligadas à ampliação da participação, do controle social, da transparência e de mecanismos de responsabilização. Analisar a governança do desenvolvimento, em qualquer abrangência territorial implica, necessariamente, pensar como se articulam democracia e desenvolvimento. O desenvolvimento é aqui analisado em sua escala local/regional, procurando verificar o quanto processos geridos por FDR (Fóruns de Desenvolvimento Regional) contribuem para a “ampliação das liberdades substantivas” (SEN, 2000), o que significa ampliação das capacidades e oportunidades das pessoas e grupos em escolherem seus estilos de vida. A democracia, é analisada na perspectiva de ampliação da participação nos processos de representação que aponte para o princípio da autonomia democrática (CHAUÍ, 1990; HELD, 1987, 1997), onde a participação seja ampliada e circunscrita institucionalmente, na construção de democracias de maior intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os espaços institucionais que se está estudando são fóruns ou conselhos de desenvolvimento local/regional (FDR). Tais espaços são entendidos aqui como ambientes de negociação, deliberação e implementação de políticas públicas, constituindo-se, portanto, como espaços institucionais de gestão política, cujas ações são cada vez menos desenvolvidas especificamente pelo Estado ou governo, agregando-se outros atores para além e com a participação dele. Os espaços institucionais aqui estudados, os FDR são espaços institucionais 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.

Os Fóruns de Desenvolvimento Regional estudados são o Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (FMGFM), o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) da Secretaria de

---

2 Ou governance, em inglês.

Desenvolvimento Regional (SDR) de Chapecó/SC e a Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) do Território Oeste Catarinense. Eles são institucionalidades de governança que atuam na região de Chapecó/SC e fazem 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 (MI), o CDR pela SDR do governo do Estado de Santa Catarina, enquanto a CIAT é tutelada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para realizar os objetivos propostos neste trabalho, se realizou um estudo comparativo dos três FDR.<sup>3</sup>

### **Governança do desenvolvimento local/regional: da tutela e legitimação a uma perspectiva cívica**

Os fóruns de desenvolvimento regional constroem uma governança do desenvolvimento que transversaliza diferentes recortes e fronteiras de territórios locais. Eles atravessam ou se configuram com diferentes territórios-rede (HAESBAERT, 2005; 2007), cujas fronteiras estão sempre em negociação nas relações entre diferentes atores que ali se integram. As fronteiras dos territórios-rede são 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 e ativos<sup>4</sup> disponíveis. Para Acselrad (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

---

3 Esta pesquisa iniciou em 2005 para a realização da tese de doutorado de seu autor (ROVER, 2007) e seguiu até dezembro de 2009, com o apoio do Programa de Iniciação Científica da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ.

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

território, das quais resultarão processos de mudança que levarão a seu maior ou menor desenvolvimento. Através de Fóruns de Governança, envolvendo diferentes atores e redes sociais, se definem componentes do desenvolvimento local/regional através de processos de negociação, discussão, inclusão ou exclusão de atores sociais, temas, programas e projetos.

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 bens. 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 orientadora: 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 sujeitos sociais (TOURAINÉ, 1994, 1996) auto-determinantes, capazes e com poder de negociar seus interesses junto ao contexto em que se inserem. Quando se trata das políticas públicas, por outro lado, os sujeitos sociais precisam ser controlados institucionalmente por normas, procedimentos e processos que privilegiem o interesse público. A existência de sujeitos com capacidade de agência, no sentido de grupos sociais e políticos capazes de exercerem o direito de participação, como efetivos agentes políticos e com graus de autonomia, esteve na origem da democracia. Esta, se entendida como negociação política, se torna exigência em situações de conflito de interesses (OFFE, 1989), para que tais conflitos não se expressem através da violência. Os conflitos, neste sentido, constituem 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 ativos, 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, bem como a recursos e ativos econômicos.

Os FDR são espaços de governança que ampliam a esfera pública para além das instituições estatais, ampliando a participação e a representação de segmentos sociais que neles 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 seletivamente ocupados por diferentes redes de poder, que se formam das relações organizadas nos territórios-rede que cada fórum atravessa ou ajuda a configurar. Cada 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. Esta pesquisa explicitou que ocorrem seletividades do tipo estruturais e processuais (OFFE, 1984) nos FDR. Neles, redes de poder funcionam como redes de seletividade e legitimação, fazendo com que diferentes interesses sejam tratados conforme a hegemonia<sup>5</sup> (GRAMSCI) da rede dominante em cada um. As redes organizacionais ou 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, organizam-se seletividades nas relações dentro de um fórum de governança regional, as quais implicam na restrição de espaços de possibilidades para a ação de alguns atores, ou a facilitação destes espaços para outros.

Compreende-se neste trabalho que quando os FDR restringem para certos grupos de interesse as possibilidades que são abertas, sua governança de assume um perfil menos cívico e mais civil. 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 privilegie o interesse público. Em outras palavras, há limitadas normas, procedimentos e formatos organizativos que privilegiem a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade, frente aos interesses dos atores com mais poder e organização. Nos casos de uma governança civil, o indivíduo (pessoa ou organização privada) se coloca como anterior ao interesse público, tendo a autonomia dos atores privados precedência sobre a autonomia das instituições públicas. A precedência da autonomia pública ocorreria se na dinâmica de tomada de decisão dos FDR houvesse

---

5 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.

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 (quadro 01). A autonomia dos atores privados é um fundamento para incrementar processos democráticos, mas sua existência sem autonomia das instituições públicas não garante proteção dos espaços institucionais (neste caso os FDR) frente aos constrangimentos do poder privado. Como tipo ideal, em contraposição à governança civil, se compreende que a governança pode apresentar 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. Num contexto no qual prevalecesse uma governança cívica, a legitimação dos processos de decisão se constituiria através de uma autodeterminação coletiva do fórum de governança, na qual os espaços e as políticas efetivamente públicas teriam prevalência aos interesses privados.

#### Quadro 1: 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 precede
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	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	Forma de legitimação: valorização dos interesses e do espaço público

Fonte: Rover, 2007.

Para o efetivo exercício de uma governança cívica se considera necessárias duas orientações-chave: a) uma adequada institucionalização dos fóruns de governança, que garanta sua autonomia pública, com normas e procedimentos para promove-los

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. Limitações na institucionalização dos FDR geram seletividades estruturais (OFFE, 1984). Um processo horizontal de negociação de interesses e priorização, por sua vez, 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. Limitações na organização dos processos de funcionamento e deliberação dos FDR geram seletividades processuais (OFFE, 1984).

Os FDR estudados expressam uma governança de perfil mais civil do que cívico. A tendência a um perfil civil gera uma governança que aqui se denomina de oligárquica e/ou tutelada/legitimadora. Estas formas de governança 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. 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 hegemonizam seu funcionamento. A governança promovida pelos FDR está marcada por seu viés oligárquico e tutelado/legitimador, afastando-os, por hora, do ideal de uma governança cívica.



### **a) Ação integrada para o desenvolvimento local**

Cresce recentemente a ênfase na escala local para gestão de políticas, dos 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 FDR são espaços institucionais que integram atores e redes organizacionais 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? 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 (entre organizações e instituições de Estado e de governo) 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 integração inter-estatal é considerada como a mais urgente, na medida em que muitos recursos públicos se perdem por sobreamento, falta de coordenação de ações, contradição entre órgãos gestores públicos, etc. 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 (ROVER, 2006; 2007). 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. Além disto, pode-se fazer referência a uma convergência de políticas públicas através de uma parceria entre o MI 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 MI). No nível estadual (Santa Catarina) foram criadas mais de 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional, cujo principal efeito até o momento foi a articulação dos diferentes órgãos e políticas estatais atuantes em cada região. Uma das marcas da atuação estatal a partir da década de 1990 é a intencionalidade de superar a atuação restrita ao viés setorial, para integrar órgãos, políticas e ações. Isto, porém, ainda é muito frágil. 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 CDR, por sua vez, desempenha um papel apenas consultivo e formulador de demandas avulsas para a SDR, o que mostra a forma como se integram os municípios e o governo do Estado. A ação de desconcentração das políticas do governo estadual é clara, porém não é tão evidente uma estratégia de descentralização para as regiões, envolvendo os municípios e as organizações da sociedade, para um planejamento integrado de desenvolvimento regional<sup>6</sup>.

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, ago. 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 representante da AMOSC (Associação dos Municípios

---

6 “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).

do Oeste de Santa Catarina, que tem algum nível de envolvimento com os 03 fóruns aqui estudados, “[...] o da SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial) 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”.<sup>7</sup> 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 (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina), “[...] na SDT [CIAT] estão representados os poucos organizados entre os mais próximos dos excluídos”. Por sua vez, a representante de um município (Membro da Comissão Técnica da CIAT) 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”. Pelo olhar de um outro fórum, o representante do Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), 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 [...]”. O Secretário Regional de Desenvolvimento, falando da representação dos grupos em condições de maior vulnerabilidade sócio-econômica no CDR, afirma que “[...] quando se pensa em desenvolvimento, Secretaria de Desenvolvimento Regional, logo se pensa em empresário, em criar empresa e isso e aquilo [...]”.

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. O funcionário do Sebrae que participa do FMGFM afirma que “diferenças ideológicas, de idéias e conceitos, levam a uma divisão que é muitas vezes mais forte que o discurso de se

---

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

aproximar, unir forças, trabalho em conjunto, [de que] a região é a mesma”. O entrevistado, quando fala de diferenças ideológicas, de idéias e conceitos se refere a diferenças de projetos políticos, bem como a disputas por espaços de poder político. O articulador da CIAT em 2006 afirma que “os setores mais empresariais não foram convidados e talvez sequer tenham interesse” em participar deste Fórum.

As entrevistas apresentadas acima sobre os graus de participação e representação reforçam o que o perfil de composição da assembléia de cada fórum demonstrou (ROVER, 2007): que em todos eles há favorecimento à participação de grupos e organizações específicas; que os grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis estão ausentes de participação em todos; enfim, que cada fórum se organizou com um conjunto de organizações que o hegemonizam, 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 específicas e grupos sociais mais organizados, constituindo uma governança oligárquica.

#### **b) Sobre seletividades e hegemonia na governança do desenvolvimento local**

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 que se configuram em cada um. 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 hegemonzados por organizações governamentais ou para-governamentais, quais sejam: as associações de municípios no FMGFM e as prefeituras no CDR. O CDR, por sua vez, não possui autonomia alguma frente à SDR. O FMGFM, na região do entorno de Chapecó é capitaneado pela AMOSC, com participação ativa de entidades de capacitadores, como o Sebrae e de financiamento, como o BRDE. A representante da Amosc 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 [Conselhos Regionais de Desenvolvimento], [...] e no Paraná são mais os representantes dos municípios”. Além disto, o MI 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, os debates têm sido menos vinculados às pautas do governo do que nos outros dois casos. O FMGFM teve uma fase semelhante, na qual elaborou as diretrizes e linhas estratégicas, mas recentemente tem se mobilizado quando pautado pelo governo federal. Na CIAT, 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, há a marca da iniciativa do processo ter sido da SDT/MDA, sendo sua organização condicionada 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, marcando uma forte tutela dos governos.

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 não integram nenhum dos Fóruns estudados. O Ex-reitor da Unochapecó (Universidade Comunitária da Região de Chapecó) 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, funcionário da SDT do Governo Federal, 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 atores

sociais, 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.

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 socioeconomicamente mais vulneráveis. Quais são os consensos sobre estratégias de desenvolvimento que marcam os FDR que atuam na região Oeste de Santa Catarina? 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 2006, 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 hegemonizada 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 para ele dirigidos.<sup>8</sup> No FMGFM aparecem importantes referências a este segmento, mas tendo apenas alguns projetos concretos (de agroindústrias e resfriadores de leite, por exemplo), que favorecem unidades de produção mais estruturadas.

Em acordo ao argumento de Reis (2004, p. 75), a partir de estudos realizados na Noruega pode-se afirmar 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 e, mais que isto, a importância de sua participação ativa nos FDR desta região. 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 estão representados e não aparecem nas estratégias de desenvolvimento destes fóruns, especialmente 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.

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 dos FDR. Tais grupos sociais assumem muitas vezes a condição de público alvo das políticas, sem ter voz ativa nas tomadas de decisão. A promoção do mecanismo denominado por Chauí (1990) 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

---

8 Se poderia contradizer esta afirmação citando o projeto Microbacias, coordenado pelo governo do Estado de Santa Catarina. No entanto, este é um projeto negociado pelo governo com o Banco Mundial, não tendo passado por nenhuma discussão coletiva no CDR.

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 dos FDR 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.

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. 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 tem papel importante na reprodução ou superação de assimetrias sociais, políticas ou econômicas. Conforme a orientação dada pelo governo que aporta recursos a cada FDR, ele pode favorecer grupos em condições sócio-econômicas mais vulneráveis ou grupos historicamente beneficiados pelas políticas públicas. Assim, a reprodução ou superação de assimetrias locais via processos gerenciados pelos FDR depende tanto da estrutura e dinâmica de organização dos fóruns quanto de fatores externos a eles, como a decisão política de um governo estadual ou federal em priorizar com programas e projetos um grupo social ou outro.

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 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 (ROVER, 2007). Um conjunto de princípios gerais (marco discursivo) se formulou em cada um, aliás, muito semelhante entre os 03 fóruns. Mas tais princípios, além de gerais, eram vagos e por estar escritos não garantiam que os processos subsequentes produzidos em cada FDR levariam a sua realização na prática. Os FDR pouco aprofundaram a construção de rumos estratégicos que orientassem um processo conseqüente de planejamento e ação. Mesmo nos que construíram coletivamente diretrizes e estratégias, cujo caso mais evidente é a CIAT, seguida do FMGFM, 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 de estratégias no nível micro-regional, transformando o processo num balcão de demandas de recursos financeiros por parte dos governos municipais ou numa forma desconcentrada de implementar as políticas do governo do Estado. Isto remete à conclusão de que os principais fatores que orientam a aplicação de recursos são: a capilaridade organizacional de quem dirige o FDR, e/ou as diretrizes oriundas da fonte repassadora de recursos. A partir disto, se pondera quanto à necessidade de os espaços institucionais de governança local se protegerem dos constrangimentos promovidos pelos atores com maior poder, sejam os governos repassadores de recursos, sejam as redes que lhes hegemonizam. Sua estrutura institucional e processo organizacional precisariam, respectivamente, valorizar os 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 socioeconômicas mais vulneráveis.

### **c) Sobre autonomia democrática e governança cívica**

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 diretos 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 na qual não há um conjunto de garantias preliminares para os fóruns atuarem como efetivos espaços públicos, sem que privilegiem 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; ampla 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.

Para aproximar a governança praticada pelos FDR estudados de um perfil cívico seria necessário ampliar a autonomia pública dos FDR, o que exigiria ampliar os recursos financeiros que eles gerenciam e ampliar os tipos de investimento cuja decisão estaria em sua responsabilidade. A autonomia financeira é um passo central para a autonomia de um espaço institucional. Mas apenas isto não seria suficiente, pois os recursos financeiros e as decisões poderiam ser hegemônicos pelas redes e atores sociais com mais poder, os quais, muitas excluem da participação política outros atores 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. 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 a um ou outro ator. Assim, empoderar segmentos e atores sociais significa sua inclusão em processos relevantes de tomada de decisões em situações que lhes dizem respeito. Além disto, não pode ser desconsiderado nas dinâmicas de participação (ou não participação) de alguns segmentos sociais, o fato de alguns atores não verem nas novas configurações institucionais, a exemplo dos FDR, 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.

### **Considerações finais**

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 sobre projetos pontuais, sem ocorrer efetivos processos de construção argumentativa e processual de consensos estratégicos. 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.

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 políticas e recursos públicos são apreendidos por muitos atores sociais através da participação nestes espaços. Desta forma, considera-se que os processos estudados,

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.

### Referências

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.

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.

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

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Programas Regionais, ago. 2005.

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

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

FISCHER, Tania (Org). 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.

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

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.

\_\_\_\_\_. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2007.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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

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.

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

TOURAINE, Alain. Crítica da modernidade. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. O que é a democracia? 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.