

Participação e gestão territorial: onde se encontram as condições favoráveis?

Cátia Wanderley Lubambo
Flavio Cireno Fernandes

Resumo

Discute-se institucionalmente a gestão do território, a partir da experiência recente do Brasil, em nível federal e em nível estadual, com o foco na participação social. A análise traz reflexões sobre os fatores político-institucionais que determinam a capacidade de atuação de conselhos e fóruns, na perspectiva de influenciar as decisões e ações públicas. Sugere ainda um debate sobre abordagem territorial onde se considere a influência que os atores políticos locais e suas bases eleitorais exercem no processo. Ao final, expectativas e limitações são apresentadas, delineando-se as condições favoráveis e desfavoráveis à implantação de estruturas de gestão territorial, levantadas a partir do estudo comparativo entre o Programa Governo nos Municípios, em Pernambuco e o Projeto Meu Lugar, em Santa Catarina.

Palavras-chave: território; gestão pública; descentralização; participação social.

Abstract

The conceptual and institutional questions of territory management are discussed based on the recent experience in Brazil, in the federal and state levels, focusing on social participation. The analysis reflects on political and institutional factors which determine the performance capacity of councils and forums, in the perspective of influencing decisions and public actions. The article also approaches the influence of local political actors and their electoral bases on the process. Expectations and limitations are presented and favorable and unfavorable conditions to the implementation of territory management structures are delineated. These conditions were verified in a comparative study between Programa Governo nos Municípios (Program Government in Municipalities), in Pernambuco and Projeto Meu Lugar (Project My Place), in Santa Catarina.

Keywords: territory; public management; decentralization; social participation.

Introdução¹

O presente trabalho explora as condições que favorecem a implantação de políticas públicas de âmbito territorial, quando se desenham modelos de natureza participativa. A questão da gestão territorial se coloca hoje como um dos grandes desafios das políticas públicas brasileiras, fato atestado pela ocorrência, nos últimos quinze anos, de um número considerável de políticas propositivas de uma integração do território² como forma de gerar desenvolvimento. Dentro desse contexto, a concepção de território é compreendida como um processo que envolve práticas e processos decisórios estratégicos e a implementação de ações públicas, independentemente de fronteiras político-administrativas pré-definidas pela estrutura federativa. Ou seja, de um lado, a gestão territorial aparece como um mecanismo de alocação ótima de recursos, e, de outro, como um fórum privilegiado de participação para a população.

Levando em consideração as concepções expostas, resolvemos, preliminarmente, realizar uma reflexão sobre o tema, com base em duas dimensões distintas. A primeira, moldada por uma visão mais voltada à eficiência, vê o território como uma forma de otimização da alocação dos recursos em seus mais variados sentidos. Essa abordagem vem sendo defendida, tanto por razões econômicas, de racionalidade na distribuição dos recursos, quanto por razões políticas, de controle e *accountability*,³ configurando os territórios como locus específico para realizar a junção dos interesses.

Tomando por referência essa concepção, evidenciamos a análise das barreiras e facilitadores institucionais à implantação efetiva de uma política nacional de ordenamento territorial, a partir de questões sugeridas pela Ciência Política, como a influência que os atores políticos locais e suas bases eleitorais exercem no processo, ou seja, a conexão eleitoral e a estrutura federativa, balizadores importantes da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

A segunda dimensão situa a participação no centro do debate e a concebe como uma forma de empoderamento da comunidade, bem como uma forma de aumentar o capital social. Desse modo, a participação se transforma numa das molas mestras do desenvolvimento local sustentável, em contraposição aos processos exógenos e verticalizados de desenvolvimento.

O artigo está dividido em três partes: na primeira, realizamos uma breve revisão da literatura recente sobre o tema; a segunda parte traz informações e questões, no âmbito da institucionalidade criada na perspectiva de uma abordagem territorial, para o planejamento de ações públicas no país. Na última seção é discutida a existência de condições favoráveis à implementação de políticas de cunho territorial, quando se leva em conta a importância do recorte cultural e político previamente constituído nas regiões. São considerações formuladas a partir do estudo comparativo entre o Programa Governo nos Municípios, experimentado em Pernambuco, no período de 1999 a 2002 e o Projeto Meu Lugar, em implementação, em Santa Catarina.

O PGM, implantado na gestão Jarbas Vasconcelos, foi apresentado à população como um instrumento de gestão pública participativa com o objetivo principal de discutir com os atores locais as prioridades de investimento para cada Região de Desenvolvimento (RD) do Estado. Um dos objetivos do programa foi demonstrar a importância da descentralização das ações e da potencialidade das regiões, com vistas ao que foram realizadas plenárias de discussão abertas com o público convidado, inicialmente em cada uma das dez, posteriormente em cada um das doze Regiões de Desenvolvimento, em que foi dividido o território do estado. Ver Lubambo e Coelho (2005).

O Programa de Descentralização Santa Catarina é uma experiência mais recente, implantado a partir de 2002. A ideia da descentralização do governo capaz de promover desenvolvimento regional e um ambiente de cooperação e governabilidade originou um modelo básico a partir da constituição dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, vinculados às Regiões de Desenvolvimento (30), com as Secretarias de Desenvolvimento Regional então criadas para mediar entre as demandas locais e o Governo Estadual. (Governo de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/> Acesso em 28 de janeiro de 2008).

Vale a pena salientar que este trabalho dá início a uma agenda de pesquisa, na qual as categorias analíticas – gestão territorial e participação – mostram-se imbricadas com relação aos seus resultados e à cadeia de causalidade dos fenômenos. Nesse eixo lógico, as teorias ou modelos ausentes de seu desenvolvimento permanecem como uma meta de investigação.

Gestão territorial e participação política: questões centrais

Ao falarmos de gestão territorial, falamos de um espaço para a consecução de objetivos, especialmente nas políticas públicas. Ao definir território, o Ministério da Integração Regional define o território como

[...] o espaço da prática. Por um lado é o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica a noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. (SDR/MI/IICA, 2006a)

Essa forma de definição ultrapassa as barreiras do território como definidos no federalismo brasileiro, podendo o conceito ser aplicado a uma unidade menor que o município, igual ao município, maior que o município, igual a partes de um grupo de municípios em estados distintos, etc.

Uma iniciativa de gestão territorial no país impõe uma reconstrução do território pré-existente, através de projeto de lei enviado ao Congresso Nacional. Uma série de problemas previsíveis e não previsíveis, inerentes ao processo político-administrativo, acaba decorrendo dessa iniciativa, uma vez que interesses de mais de um ente federativo estarão envolvidos. As questões dificultadoras da implantação de uma política de gestão territorial referem-se, sobretudo, à possibilidade de mudança na distribuição das recompensas entre os

atores do sistema político, até então razoavelmente estável e articulado, estabelecidas nas oportunidades de realocação dos investimentos no território.

Iremos inicialmente ancorar a discussão no conceito das arenas políticas, conforme discutido por Löwi (1964,1985). Nesse contexto, iremos discorrer sobre os principais fatores determinantes da estruturação das arenas, bem como sobre a tipologia de políticas. Em seu trabalho, Löwi divide as políticas (*policy* arenas, no original) em quatro tipos fundadores: as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Dentro dessa perspectiva, cada uma das arenas políticas acarreta características e comportamentos próprios por parte dos atores.⁴

As políticas distributivas são descritas por Frey (2000) como políticas caracterizadas por um baixo grau de conflito e alto grau de inclusão, onde um grande número de pessoas é beneficiado com recursos de baixo poder de transformação. Em oposição a estas, as políticas redistributivas se caracterizam pela alocação de recursos entre grupos distintos da sociedade, como classes sociais e grupos específicos. Já as arenas das políticas regulatórias, estas se referem à atuação de determinados setores da sociedade, em larga escala grupos de atividades econômicas e sua relação com o Estado, o que gera certa indeterminação dos graus de conflito entre elas, dependentes de fatores como grau de competição e diferença na adaptação às novas regras. O último tipo de arena é a das políticas constitutivas, e especificamente se refere ao tema tratado. As políticas constitutivas são políticas que modificam as regras do jogo, questões ligadas ao desenho ou à estrutura

de funcionamento do governo que refletem a distribuição de poder e autoridade entre organizações na burocracia governamental. Essas políticas geram com isso estruturas de incentivos próprias, diferentes das estruturas previamente existentes. Ainda segundo Frey (ibid., p. 224):

A política estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (*polity*) refere-se à criação e modelagem de novas instituições, (...), de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Dessa forma, a geração de uma nova política constitutiva, como a de gestão territorial, leva à definição ou modificação das regras do jogo político, no qual “em geral costuma-se discutir e decidir sobre modificações do sistema político apenas dentro do próprio sistema político-administrativo” (ibid., p. 225). Ou seja, os atores que irão definir as modificações desse tipo de arena são, nesse caso específico, entes federativos, uma vez que o ordenamento territorial irá modificar a estrutura de alocação e repasse de recursos do Governo federal para com estados e municípios e, por conseguinte, reorganizará os interesses políticos nesses territórios.

Em se tratando desse tipo de arranjo, no Brasil, pelo menos dois impactos são esperados: o primeiro deles diz respeito à chamada “conexão eleitoral”, em que a ligação entre o deputado e o eleitor/município se dá através de um sistema complexo de recompensas pela apresentação de emendas individuais de orçamento, que envolve apoio ao executivo, eleição de deputados e manutenção do poder político nas prefeituras.⁵ O

processo descrito por Ames (1995, 2003) dá conta de um sistema de recompensas em que o deputado que “traz obras” para um determinado município, através de emendas individuais do orçamento, tem sua recompensa através da sua reeleição. Especificamente Ames cria uma tipologia de deputados por suas estratégias eleitorais, e como estratégia, os dois tipos das categorias dos deputados “dominantes” tendem a usar o município como conexão para os eleitores.⁶ Noutra vertente, Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) apostam em uma conexão personalizada, onde o eleitor identifica seus representantes diretamente, através das obras que o “seu deputado” trouxe através de uma conexão personalizada. Pereira e Rennó (2001) testam as hipóteses de ambos e com algumas ressalvas, afirmam que “os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral”. Com isso, a execução de emendas legislativas se torna central no processo de governo brasileiro, onde o executivo federal usa a liberação de emendas ao orçamento para “dirigir” as votações de projetos de seu interesse, utilizando tais emendas como moeda de troca (Pereira, 2000).

A hipótese da “conexão eleitoral”, quando analisada com relação à constituição de uma política de gestão territorial, pode levar a uma perda de poder dos deputados e dos prefeitos, em relação aos municípios. Como já apontado por Arretche (2004), no Brasil inexistem pesquisas conclusivas acerca do efeito dos partidos sobre as relações verticais da federação (no caso, estado e municípios), mas continua prevalecendo certo consenso a respeito da positividade das alianças para o estreitamento das relações

federativas. Nessa perspectiva, acreditamos que a implantação de um programa de descentralização política demande uma composição de interesses entre atores políticos municipais, de modo a viabilizar tal programa no âmbito dos vários projetos eleitorais. Essa hipótese analítica será conduzida no estudo mais adiante.

Como segundo ponto de partida, nesta revisão de literatura, será feita uma análise das considerações correntes sobre participação política e a emergência de processos que levem ao empoderamento das comunidades e ao aprimoramento dos instrumentos de *accountability*.

Atualmente, há um debate sobre a importância dos processos participativos no contexto de algumas experiências de gestão territorial em distintos espaços do país. Nessa perspectiva, busca-se analisar os elementos e as condições que interferem e favorecem a articulação, nos diversos níveis, entre os fóruns e conselhos criados e entre estes e os agentes responsáveis pela distribuição dos benefícios, por programas que anunciam o desenvolvimento como resultado da gestão territorial.

Os conselhos de representação da sociedade civil tornaram-se um componente essencial do desenho institucional das políticas públicas no Brasil. Os conselhos difundiram-se de tal maneira que é rara uma política pública cujo mecanismo regular de operação não conte com pelo menos um conselho cuja existência se deva a uma exigência da legislação. Para as mais diversas políticas e nos três níveis de governo, tornaram-se umas espécies de elemento constitutivo de seu desenho institucional.

Como resultado da generalização da exigência dos conselhos (Abramovay, 2001;

Melo, 2003), observa-se a emergência de instâncias desta natureza também para as políticas e programas de desenvolvimento territorial. Ou seja, a inclusão de mecanismos de participação política para as experiências de gestão territorial não surgiu por qualquer manifestação espontânea da sociedade civil. São, antes, como requisitos de programas na maioria das vezes financiados por agências internacionais⁷ e pelo governo federal. A exigência da participação da comunidade beneficiária no financiamento e manutenção do projeto figura entre as recomendações⁸ de muitos dos programas de desenvolvimento, como pressuposto de que produziram os incentivos necessários à geração de capital social e, por consequência, desenvolvimento econômico local (Tendler, 2000).

Ainda que se reconheçam relativos ganhos advindos de estratégias de participação nas decisões alocativas dos programas, inspiradas na teoria do capital social, uma gestão territorial envolve uma política de natureza distributiva (Löwi, 1964), isto é, que aloca benefícios de modo desagregado para distintas regiões e localidades, e, pela condição participativa, representados por atores sociais também diversos. A identificação de elementos indicativos de como articular a ação das instâncias colegiadas para a gestão territorial, de forma mais integrada e cooperada nos recortes municipais, estadual e federal revela-se, desse modo, em uma contribuição à consolidação e aperfeiçoamento das práticas associadas a esse tipo de planejamento e de execução de programas de desenvolvimento.

A maior parte do debate público no país tem abordado as transformações institucionais no plano da descentralização da gestão

que vem ocorrendo por duas vias principais: em primeiro lugar, pela ampliação da participação nas decisões públicas através de mecanismos de consulta que envolve a população diretamente, mediante a instituição de fóruns e plenárias locais⁹ e, em segundo lugar, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle de acompanhamento de gestão territorial, mediante a criação de instâncias de deliberação e consulta¹⁰ que aglutinam representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e clientelas.

Contudo, a despeito da quase unanimidade em torno dos efeitos positivos da descentralização decisória, a instituição dos Orçamentos Participativos, dos Conselhos Setoriais, dos Fóruns de Discussão ou de outros Mecanismos de Controle Social ainda não se firmou como um fator imprescindível para o melhor desempenho da gestão. Ou seja, tem-se afirmado que tais experiências se constituem num efetivo fortalecimento da capacidade governativa nas diversas instâncias, mas até que ponto essa capacidade se constitui num patrimônio cívico (capital social) ou se evidencia, circunstancialmente, conforme as singularidades políticas de cada gestão? Além disso, como atestar a associação dessas inovações com os níveis de empoderamento da sociedade local?

Conforme o próprio debate teórico atual sugere (Lubambo, Coelho e Melo, 2005 e Arretche et alli, 2006), dificuldades maiores ao empoderamento surgem na mesma medida em que se expressa a resistência da sociedade à participação. Essa resistência apresenta-se, principalmente, como resultado de uma herança cívica desfavorável, ainda presente em muitas regiões e localidades

do país, como os pequenos municípios do Norte e do Nordeste brasileiro. Por um lado, assiste-se a uma reduzida credibilidade no Estado, abalada por uma sucessão de governos descomprometidos com o bem-estar da população e, por outro, a uma ausência de experiências locais de associativismo (baixo capital social). Expressam-se os limites das burocracias acostumadas aos antigos modelos e resistentes a estratégias de reengenharia institucional por parte do Estado. De modo similar, reconhecem-se limites contidos na representação e na participação popular intermediada por associações de qualquer espécie, sobretudo por aquelas oriundas de mudanças institucionais, como os modelos programáticos com nítida orientação governamental. Independentemente da discussão sobre a eficácia dessas tais instituições/associações, a participação/representação da população requer um preparo para enfrentar os problemas mais simples da ação coletiva. Além disso, até que ponto essa institucionalidade recém-criada tem inibido a manutenção das práticas políticas tradicionais? É possível falarmos em hibridismo de perfis políticos?

Institucionalidade para o território: o que há de novo no país?¹¹

É digno de nota o esforço interministerial recente no processo de concepção, formulação e construção participativa da Política Nacional de Ordenamento Territorial. A ideia que marcou a concepção da PNOT foi orientada pela necessidade de instituir um

Ordenamento Territorial, no sentido regulatório, distintamente do sentido do desenvolvimento territorial. A inexistência de uma tradição dessa abordagem regulatória no planejamento, em nível nacional, reforçou a oportunidade da iniciativa. Não significa desconsiderar a notoriedade de ações pontuais, como, por exemplo, a ação coordenada pelo Ministério de Meio Ambiente, com suas unidades de conservação, a do Ministério de Desenvolvimento Agrário, com sua proposta de “territórios de identidade”, e a iniciativa do Ministério da Integração, com a proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial.¹²

Essa prerrogativa foi possibilitada com a instituição da Constituição de 1988. O sentido regulatório está na base de uma arena constituinte e também redistributiva, diferentemente da formulação de propostas de desenvolvimento regional que se referem a uma arena mais ou menos neutra. O processo correspondeu a uma sucessão de etapas. Na primeira fase, houve um Seminário Inicial em 2003, coordenado pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Reordenamento Territorial do Ministério da Integração, do qual resultou um Termo de Referência que serviu de base a uma licitação para contratação de uma equipe de consultores.¹³ Existe uma articulação estreita com o Ministério da Defesa por razões de soberania, uma vez que a proposta também focaliza ações na Amazônia, nas áreas de fronteiras e na costa litorânea.

Na segunda fase, o objetivo foi elaborar do Documento-Base. Houve uma divisão do trabalho em seis estudos: experiências internacionais; experiências nacionais; aspectos fundiários; padrão de ocupação do território; logística, cada qual sob a responsabilidade

de um consultor. Essa fase foi marcada pela discussão ampliada nas Unidades da Federação. Foi chamado à discussão o Consepplan (Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento) que apoiou a realização de quatro seminários regionais em Belém; Recife; Florianópolis e Goiânia. A sociedade civil, através de suas entidades mais representativas de empresários, trabalhadores e outros grupos, também foi convocada em cada um desses lugares. O último momento de incorporação de propostas e ideias aconteceu no Seminário Nacional de Ordenamento Territorial, em novembro de 2006.

Na fase de elaboração da Proposta Final, foi constituído o Grupo de Trabalho Interministerial (Ministério da Defesa, MDA, Minas e Energia, Ministério da Agricultura, Cidades, MDS, Ministério da Integração, sob a coordenação da Casa Civil), com a missão de apresentar uma proposta, em forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional. Sob a coordenação da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Reordenamento Territorial do Ministério da Integração, acontecem os trabalhos de discussão, com a finalidade de aprovação da proposta.¹⁴

No âmbito do MDA, a ênfase foi dada na proposta elaborada para a territorialização. O conceito foi explicado como sendo uma ampliação da concepção sobre áreas regionais para a definição de territórios, a partir das identidades (Perico e Ribeiro, 2005). Foram evidenciados três elementos centrais:

1) A montagem de um mapa de “territórios de identidade”. O estudo foi desenvolvido entre 2003-2004 com base na proposta do IBGE para as microrregiões geográficas e ajustado pela metodologia da OCDE para os critérios de ruralização

(densidade demográfica e população média por município). Das 550 regiões, aproximadamente, existentes segundo o IBGE, o MDA passou a considerar 450 territórios, segundo os critérios ajustados de ruralidade. Mais precisamente, 43% dos territórios correspondem às microrregiões pré-definidas pelo IBGE, enquanto os outros 57% dos territórios correspondem a arranjos divergentes, definidos pelos elementos culturais, sociais, etc. Nessa fase de montagem, foram visíveis as divergências quanto às visões de território. A concepção de identidade como vetor da capacidade de diferenciação foi paulatina e esforçadamente sendo instituída. Momentos de desequilíbrio no trabalho foram evidentes na definição de identidades e conflitos em cada território. Atualmente, está sendo finalizado o relatório (elaborado entre 2006-2007) que apresenta a proposta de Tipologias e Identidades de Territórios, elaborado com a consultoria do IICA.¹⁵

2) A Institucionalidade Criada. Foi criado, em 25 de fevereiro de 2008, o programa Território da Cidadania. Consiste numa estratégia de desenvolvimento regional sustentável e de garantia de direitos sociais, voltado a algumas regiões do país definidas em função de critérios como: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentamentos do programa de Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social. O programa tem como objetivo levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Propõe a integração das ações do Governo Federal e dos Governos Estaduais

e Municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Atualmente, o Programa contempla 60 Territórios espalhados por todo o Brasil, de modo que, em cada Estado Federativo, deve haver, pelo menos um Território da Cidadania.¹⁶ Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações. O desenho institucional proposto seguiu o pressuposto central de fazer descolagem da institucionalidade pré-existente, montada a partir dos conselhos municipais viabilizados pelo PRONAF, desde a década de 1990. A ideia é criar conselhos dos territórios. Com isso pretendeu-se focar a ação descentralizada no nível microrregional, territorial. Não há um padrão de estratégia de aproximação na perspectiva da instituição dos conselhos nos territórios. Genericamente, pode-se dizer que preliminarmente se formam as Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs), nos primeiros três anos, que depois serão substituídos pelos Colegiados dos Territórios. Com relação ao nível estadual, há um reconhecimento e respeito à ação de arranjo institucional elaborado a partir dos Conselhos Estaduais Rurais Sustentáveis, mas há que ser feita uma apreciação dos critérios instituídos para que os territórios sejam alvos das ações do MDA. Para implementar a nova política rural no Brasil, substituindo a dimensão regional pela dimensão territorial, o MDA estimulou as unidades da federação a criarem os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) nos territórios prioritários de cada Estado.

3. Cenário Considerado. É pressuposta a ideia de que se trata de um processo

longo, estimado, pelo próprio ministério, como próximo a um período de 35 anos. A experiência tem demonstrado que existe mais participação onde já pré-existia alguma ação movida por organizações das mais variadas naturezas (ONGs internacionais, religiosas, sindicalistas e outras). Mas a estratégia baseia-se na ação governamental, com um trabalho de apoio durante 10 anos, aproximadamente, em cada território. Além da ação de um conjunto de ministérios, que ao todo somam 15, ações integradas em parceria com os governos estaduais e municipais, podem apresentar suas respectivas propostas e projetos. São ações incentivadas, na perspectiva de consolidar as relações federativas, tornando mais eficiente a ação do poder público nos territórios. Compactua-se a ideia de que cada território é um mundo singular: a ação, por exemplo, em Pernambuco tem sido facilitada pela ação combinada do governo estadual local, na mesma direção, movida pelo Conselho de Desenvolvimento Sustentável. Em Santa Catarina, o MDA tem encontrado mais obstáculos institucionais, posto que há uma representação governamental forte nas sub-regiões (com a instituição das SDRs), o que resulta numa representação da sociedade civil pouco inclusiva. Significa dizer que há uma ação diferenciada em cada Unidade Federativa, a depender do apoio político estadual.

As principais reações a esse processo têm se referido às dificuldades de aceitação da prática da “regulação”; mais precisamente, à ausência de tradição. Ainda que se identifiquem reações sobre a incompatibilidade entre as propostas de regionalização do IBGE e outras que prevalecem nas Unidades da Federação, uma proposta de territorialização ordenada seria (em tese) pouco

porosa aos conflitos e pressões do processo político, por se distinguir enquanto arena constituinte. No momento em que ações passarem a serem reguladas, de fato, criando parâmetros para a gestão, a emergência dos conflitos será mais evidente.

O desafio que se coloca para o atual estágio de discussão é a incorporação de um diálogo sobre a inserção das políticas setoriais, nas três escalas de ação: nacional, estadual e sub-regional e sobre a institucionalização de conselhos.

O segundo ponto que propusemos analisar neste artigo reaparece com a exposição acima e refere-se ao debate acerca dos ditames da estrutura federativa brasileira. Trata-se do problema já apontado por Fernando Abrucio (2005, p. 2) da “coordenação inter-governamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presente nas federações”. Significa dizer que, para além do debate sobre autonomia local e necessidade de *checks and balances*, entre os níveis de governo, precisamos enfrentar alguns desafios associados ao processo de *shared decision making* (compartilhamento de decisões e responsabilidades).

Segundo os textos básicos disponibilizados pela secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR/MI/IICA, 2006), no que tange à Avaliação do Aparato Institucional e Jurídico-legal na perspectiva da PNOT (Política Nacional de Ordenamento Territorial), tem-se que:

O sistema de divisão de competências adotado pela CF/88 é complexo, envolvendo, basicamente, a enumeração taxativa das competências da União, competência remanescente dos Estados-membros e competência para dispor

sobre tudo que for de interesse local aos Municípios. (SDR/MI/IICA, 2006a, p. 10).

E ainda:

O termo Ordenação do Território está fixado legalmente através do artigo 21, parágrafo IX da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. (Ibid., p. 18)

Significa dizer que a competência de organização do território é da União, enquanto que a competência para se tratarem assuntos locais compete ao município, nos termos da Constituição Federal.¹⁷ Embora não haja sobreposição de competências, uma vez que a competência dos estados-membros e municípios é remanescente, também cabe ao município e ao estado-membro legislar, direito respeitado no princípio da competência legislativa concorrente.

O principal desafio é o de entender como a estrutura de incentivos e competências rebatem nas políticas e, conseqüentemente, os seus efeitos na gestão governamental. Um exemplo disso é a comparação entre os projetos de gestão territorial planejados pelo estado e pela União. Os repasses estaduais discricionários aos municípios são baixos, não representando grande diferencial na vida do município. Já no nível federal, a liberação de recursos para os municípios através de emenda individual é de fundamental importância para a sobrevivência política dos prefeitos e deputados como discutido anteriormente. Outro aspecto é o

local da licitação e planejamento das obras, que no caso do governo federal se dá nos municípios e no governo estadual no âmbito do próprio estado. Ou seja, a lógica de gestão territorial para os estados baseia-se em planejamento e execução internos, enquanto que para o governo federal orienta-se pelo planejamento interno e execução externa.

Parte significativa desse desafio refere-se à capacidade de equilibrar competição e cooperação, inovação e homogeneização de ações, ainda que se considere a atuação coordenadora do governo e de outras instâncias federativas. Sustentamos, contudo, a hipótese de que a disponibilidade de recursos, locais de toda natureza, é uma variável fundamental na indução de ganhos resultantes de ações autônomas e competitivas; noutra direção, experiência e tradição associativa são variáveis significativas para adesão, por parte dos entes federados, a processos de ação coletiva.

Logo, ao focalizarmos a implantação de uma Política de Ordenamento ou de Gestão Territorial, há que se analisar também o “esforço” legislativo de adequação das normas municipais à política nacional e estadual, despendido por um rol diversificado, nem sempre articulado, de atores e instituições. Considerando o exemplo do Plano Diretor, o município depende de, no mínimo, sete tipos de ordenamentos legais, sendo o primeiro, no nível federal, a própria constituição, que oferece através da divisão política e administrativa do país as competências para legislar da União, dos estados federados e dos municípios. Ainda no nível federal, as legislações específicas sobre ordenamento Urbano e Ambiental e as diretrizes sobre habitação, transporte, saneamento básico e meio ambiente.

Ao observarmos a quantidade de instrumentos legais e instâncias a serem respeitadas, podemos intuir que, para uma boa aplicação ao caso concreto da ação territorial, precisamos de um grau de conhecimento técnico das legislações federal, estadual e municipal, além de uma cuidadosa articulação política para a negociação em todos esses níveis. Assim, as políticas territoriais terão de respeitar, no ordenamento constitucional atual, a legislação municipal no que lhe couber, por sua condição de ente federativo, ou gerar coordenação entre a União, o estado e os vários municípios. Essa coordenação pode ser realizada de duas formas: a primeira delas é a renúncia de parte das prerrogativas federativas por parte dos estados e municípios, algo que é improvável, a não ser em uma estrutura de incentivos, muito vantajosa para estes. Uma segunda possibilidade é a de que essas políticas sejam executadas pelos municípios e estados, através de um planejamento conjunto, no nível federal. Este segundo arranjo, apesar de mais plausível, traz uma nova gama de atores à execução dos projetos, tornando mais complexa a sua realização.

Pernambuco e Santa Catarina: convergências e divergências nas condições favoráveis à gestão territorial

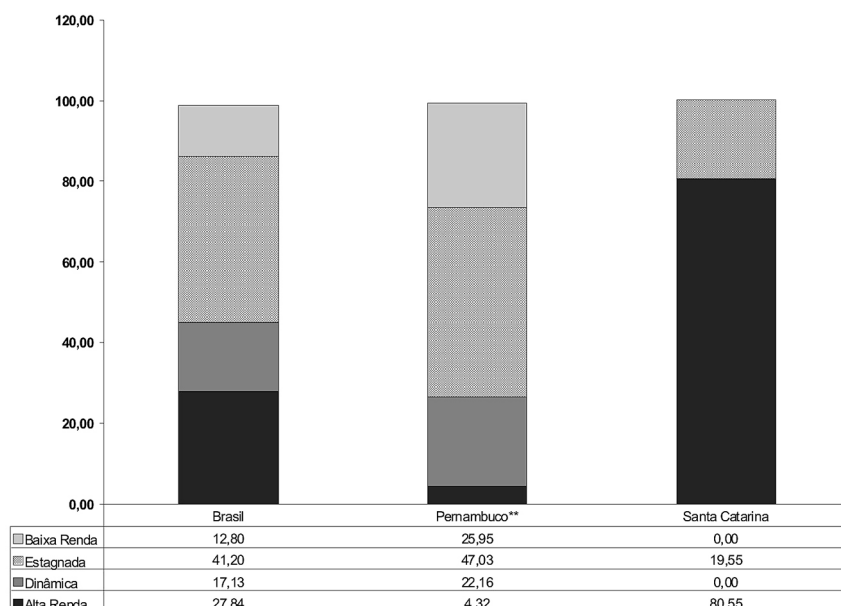
À primeira vista, esperaríamos encontrar, entre Pernambuco e Santa Catarina, condições completamente distintas para a implantação de programas de gestão territorial.

Três conjuntos de fatores, conforme será exposto nos próximos parágrafos, embasam tal suposição: a) tratamos de estados que os tentam indicadores sociais bastante diferenciados; b) a tradição de associativismo municipal é incomparável entre as duas regiões; c) os perfis de participação política dos cidadãos são comprovadamente desiguais.

O primeiro fator encontra defesa reconhecida na literatura que associa padrões políticos tradicionais a baixos índices de desenvolvimento.¹⁸ Localizados em regiões divergentes em prosperidade, a observação comparada dos indicadores sociais sugere a suposição de que as práticas políticas dominantes em cada estado também sejam muito diferentes, levando a resultados e até a mudanças institucionais distintas no âmbito dos programas públicos. Investigamos, por isso, a condição dos municípios dos dois estados focos da nossa análise, Pernambuco (NE) e

Santa Catarina (S), com base na tipologia proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, que divide as microrregiões entre as de Alta Renda, Dinâmica, Estagnada e de Baixa Renda.¹⁹ Podemos observar, no Gráfico 1, que o demonstrativo do número relativo de municípios de Pernambuco diagnosticados como de baixa renda ou em situação caracterizada como de estagnação é bem mais alto que o do correlato em Santa Catarina e até mesmo em relação ao do restante do país. A grande concentração de territórios com baixo grau de desenvolvimento socioeconômico está demonstrada pelo peso de um quarto dos municípios do estado, contra menos de 13% no Brasil e 0% do estado de Santa Catarina. Nesse estado, mais de 80% são considerados municípios de alta renda, ao contrário de Pernambuco, onde apenas 4,32% se enquadram nessa categoria.

Gráfico 1 – Situação dos municípios do Brasil, Pernambuco e Santa Catarina quanto à dinâmica das microrregiões



Fonte: Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Desenvolvimento Regional. Disponível em www.integracao.gov.br

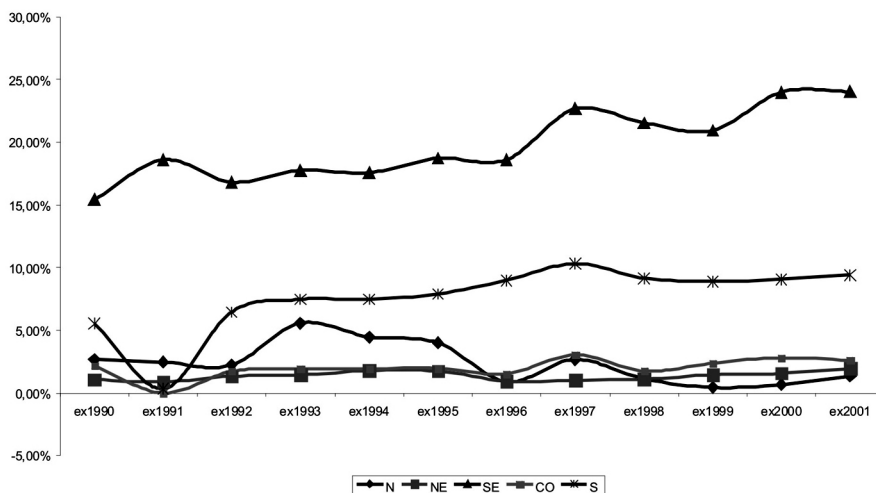
Como são recorrentes as análises que articulam o grau de dinâmica econômica dos municípios e capacidade de gestão para o desenvolvimento regional numa correlação inversa, os dados existentes para Pernambuco e Santa Catarina nos levam a suposições em torno de existir uma maior dificuldade na implantação de políticas territoriais em Pernambuco do que em Santa Catarina.

Esta ideia fica reforçada quando observamos o padrão de execução de orçamento de desenvolvimento regional, ou seja o quadro de gastos em recursos de desenvolvimento regional. Tal indicador revela que o Sudeste apresenta o maior número relativo de municípios optantes por esse tipo de despesa, como demonstra o Gráfico 2. Naquela região, durante a década de noventa, o percentual dos municípios que executaram esse tipo de orçamento oscilou aproximadamente entre 20% e 25%, observando-se um crescimento constante e moderado, que oscila

entre aproximadamente 5% em 1990 até chegar a quase 10% em 2001.

Um dado que se soma a essa evidência, de acordo com a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2006, de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), refere-se ao grau de utilização, pelos municípios, de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos, tais como: doação de terrenos; cessão de terrenos; isenção total ou parcial de IPTU e isenção de ISS. A maior parte dos municípios que abrem mão de receita, cerca de 60%, está localizada nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, onde chama a atenção o comportamento dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul que apresentam, em algumas regiões, uma grande aglomeração de municípios adeptos de tais mecanismos. Consideradas as informações, pode-se afirmar que condições mais favoráveis relativas à montagem de novas

Gráfico 2 – Percentual de municípios com Execução Orçamentária em Desenvolvimento Regional



Fonte: Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Desenvolvimento Regional.

institucional idades estão presentes com maior evidência em Santa Catarina. É razoável supor também a existência de variáveis intervenientes de efeito negativo no tocante ao estado de Pernambuco.

Significa que quando analisamos o fator definido como tradição de associativismo municipal, as condições na região Sul do país já se apresentam mais favoráveis. Empiricamente, a tradição de associativismo municipal, em Santa Catarina, pode ser comprovada desde a década de 1960 com o movimento municipalista catarinense. Nos anos oitenta, surgiu a FECAM – Federação Catarinense dos Municípios; a rigor, a entidade foi criada com o nome de Federação Catarinense das Associações Municipais,²⁰ o que realça o significado do número de entidades regionais de associação de municípios. Atualmente, a FECAM conta com 284 municípios filiados dos 293 municípios de SC (FECAM, 2008). Foram as associações de municípios, coordenadas pela FECAM, que deram o impulso para a criação dos fóruns de desenvolvimento em cada uma de suas áreas territoriais (Côrtes, 2006). Em Pernambuco, a experiência existe, mas tem acontecido de modo pouco sistemático. Entre algumas tentativas de associação municipal, podem ser citadas a formação de um Fórum na Mata Sul, outras tentativas de constituir consórcios municipais no Agreste Central (em torno de ações de saneamento e construção de aterros sanitários) e ainda no Submédio São Francisco (em favor de ações para instalação de centros de distribuição e comercialização de produtos).

Com relação aos perfis de participação política dos cidadãos, buscamos verificar os níveis diferenciados presentes nas duas regiões que abrigam os estados analisados.

Defendemos que o estímulo à participação, bem como as estratégias implementadas pelos atores sociais divergem conforme dois fatores principais: a) a bagagem histórica, expressa pelas condições recentes da democratização no Brasil e b) os condicionantes institucionais e políticos à participação e ao empoderamento presentes regionalmente. Significa dizer que, de um lado, importam os fatores vinculados à herança ou à cultura política e, de outro, aqueles fatores associados às inovações institucionais.

Como indicador da bagagem histórica, utilizamos perfis de participação política apresentados na Tabela 1. Ao compararmos as regiões nas quais os estados cobertos pela pesquisa se incluem, é possível ver que os índices de participação política no Sul do país são muito superiores aos dos estados do Nordeste, principalmente no que toca aos itens relacionados a associações como clubes sociais e esportivos e reuniões de condomínio (95,3%) e à filiação a partidos políticos (91,3%), onde a taxa de participação é de quase o dobro. Apenas no que diz respeito às associações de moradores, há um relativo equilíbrio nas taxas de participação, sinalizando um maior índice de participação da população na região Sul.

Mas, por que condições tão divergentes de dinâmica econômica, capacidade de gestão para o desenvolvimento regional e capital social, entre duas regiões, tornaram-se secundárias, ao passo que outras condições mais favoráveis induziram à experimentação de programas de territorialização e descentralização? Que condições foram essas?

O Programa Governo nos Municípios pode ser considerado, entre o conjunto de experiências participativas que vêm sendo vivenciadas no país, como uma novidade

Tabela 1 – Perfis de participação política comparados: Nordeste e Sul do país

Categorias	Nordeste	Sul	Sul/Nordeste
Participação em associação de moradores*	21,87	22,59	3,27%
Participação em reunião de condomínio*	10,04	19,61	95,30%
Participação em clube social ou esportivo*	18,07	35,30	95,32%
Participação em associação assistencial-religiosa*	29,70	49,84	67,80%
Participação em associação assistencial não religiosa*	6,37	11,42	79,15%
Filiação a sindicato**	20,57	25,85	25,63%
Filiação a associação profissional**	11,97	17,15	43,31%
Filiação a partido político**	5,92	11,32	91,26%

*Participa ou já participou; **Apenas quem é efetivamente filiado

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (2002). Elaboração própria.

institucional. Claramente orientado pela ideia de que a sociedade pode imprimir uma lógica mais democrática na definição das prioridades na alocação dos recursos públicos, estando “mais próxima do Estado”, o Programa Governo nos Municípios foi implantado no estado de Pernambuco, em 1999, abrangendo uma população de aproximadamente oito milhões de pessoas. A expectativa inicial se ampliou para a construção de um modelo de gestão territorial, pelo qual se projetou o levantamento de demandas específicas e a negociação sobre o ordenamento das várias propostas setoriais, diretamente com os grupos sociais, em cada uma das 12 Regiões de Desenvolvimento do estado e 185 municípios.²¹

Tal modelo de gestão pressupunha dois níveis de atuação do governo estadual: o primeiro corresponde à articulação entre o estado e a sociedade civil, mediante a realização de plenárias regionais e a instalação de uma Comissão de Desenvolvimento representativa dos interesses locais, em cada região; o segundo diz respeito à articulação entre as várias instâncias governamentais no âmbito do próprio estado, mediante o esta-

belecimento de um pacto no qual as variadas ações setoriais deveriam ser encaminhadas, no sentido das negociações estabelecidas para cada região.

O Programa de Descentralização Santa Catarina é uma experiência ainda mais recente. Baseado nos pressupostos da descentralização da gestão do estado e da participação da sociedade no desenvolvimento do território, o programa foi implantado a partir de 2002, para atingir uma população de aproximadamente seis milhões de pessoas. A ideia central é de que a descentralização do governo é capaz de promover, simultaneamente, o desenvolvimento regional e a construção de um ambiente de cooperação e governabilidade, criando um círculo virtuoso e sinérgico de participação de vários setores da sociedade civil. O modelo básico propôs a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, vinculados às 30 Regiões de Desenvolvimento que abrangem 293 municípios, com as Secretarias de Desenvolvimento Regional então criadas para mediar entre as demandas locais e o governo estadual.²²

É importante acrescentar que os dois programas territoriais incorporaram no seu

arcabouço institucional as instâncias participativas integrantes de várias políticas de desenvolvimento territorial, estadual ou federal da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. No âmbito da nova estratégia do Ministério de Desenvolvimento Agrário, o município deixa de ser o foco das políticas públicas e o território passa a ser a unidade de discussão e de implementação das ações desenvolvidas pelo Poder Público, a partir de uma visão contextualizada que contempla os múltiplos fatores intervenientes, integrando-se atividades agrícolas e não agrícolas. Em princípio, a ênfase no território fortalece o processo de articulação horizontal e vertical entre políticas públicas e demandas sociais, observando-se, igualmente, que o Estado deve, para atender as prerrogativas da construção da democracia e do desenvolvimento e de redefinição do papel do Estado, atuar especialmente quanto à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e outros Conselhos de Desenvolvimento Municipal fazem parte dessa nova configuração institucional²³ e, nesse sentido, oferecem elementos valiosos à discussão do desenvolvimento sob a ótica do território, tendo em vista que as decisões sobre as ações, projetos e os rumos a serem privilegiados são discutidos por esses atores.

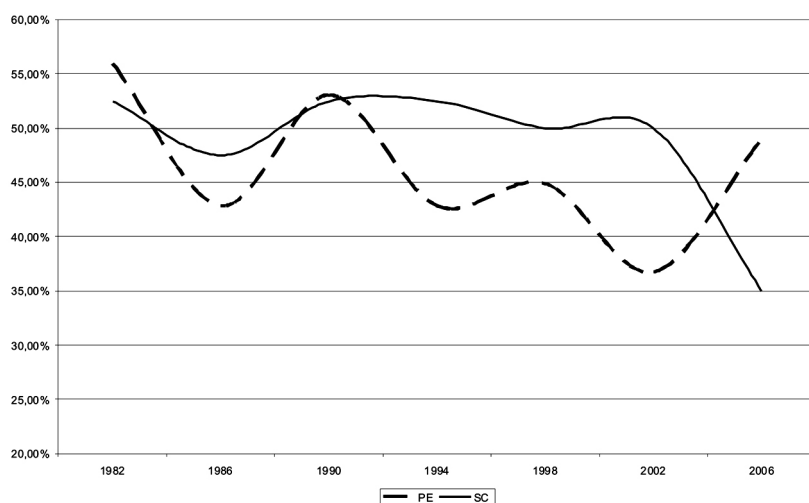
Retomando a questão formulada, que condições teriam favorecido a experimentação de programas de territorialização e descentralização tão semelhantes? Supomos, então, que um conjunto de fatores também semelhantes constituiu o quadro de condições favoráveis à implantação dos programas referidos. Um exame mais apurado nos arcabouços político-institucionais

locais revela semelhanças significativas entre as duas unidades federativas – PE e SC. A que mais chama atenção é a inflexão sofrida na força e resistência dos partidos tradicionais de direita,²⁴ no interior desses estados. Conforme o Gráfico 3, a direita manteve um percentual acima de 40% da bancada de suas assembleias legislativas de 1982 a 2002, para o caso de Pernambuco e, para o caso de Santa Catarina, até 2006. Significa dizer que, pela abordagem da conexão eleitoral, é possível supor que a confluência de interesses regionais favoreceu a implantação de programas de descentralização. Ainda que não se possa assegurar a existência de influência direta da autoridade do governo do estado sobre as alianças municipais, foi visível a mudança no quadro de apoio partidário entre os deputados estaduais, se for considerada a situação antes do programa e depois do programa.

Há fortes indícios de que a implantação dos Programas em cada um dos estados e nos períodos respectivos exerceu uma influência gradual no quadro político de apoio à primeira e à segunda gestão consecutiva de cada governador – Jarbas Vasconcelos em Pernambuco e Luís Henrique da Silveira em Santa Catarina. Ao que parece, a aliança partidária surge como uma variável fundamental para garantir a adesão das elites locais ao programa. Nos dois estados, os dois governos foram eleitos por meio de ampla coalizão partidária liderada pelo PMDB.

Nas disputas eleitorais ocorridas após a implantação dos programas de descentralização, é interessante notar a tendência de desconcentração regional em favor do grupo partidário aliado ao governador, que obteve mais de 50% nas regiões do interior do estado. Esses dados são bastante significativos

Gráfico 3 – Percentual das cadeiras ocupadas pelos Partidos de Direita na Assembléia Legislativa (1982-2006) Pernambuco e Santa Catarina



Fonte: www.jairicolau.iuperj.com.br/dadoseleitormaisdobrasil

e sugerem que uma análise sobre a estratégia política do governo de compor um pacto para a implantação do Programa Governo nos Municípios, a partir de 1999 e do Projeto Meu Lugar, a partir de 2002 é uma hipótese bastante consistente.

Com relação à competição política na base municipal, historicamente, os deputados desses partidos têm sido individualmente mais dominantes em suas bases eleitorais. Em seus principais municípios, eles tendem a ficar com proporções mais altas da votação total local. Geralmente, são bem votados em municípios geograficamente contíguos e raras vezes disputam a preferência dos eleitores. Esse controle oligárquico, representado pela concentração eleitoral reduz não somente o número de novatos na política quanto o número de partidos concorrentes. Ou seja, são padrões muito próximos de competição política. Portanto, pode-se dizer que o que aproxima os dois estados é a força das oligarquias tradicionais que conserva

o poder nos seus redutos territoriais, sobretudo no interior.

Ou seja, embora se possa dizer que, no caso brasileiro, alguns fatores reduziriam o impacto das alianças partidárias e das coalizões de governo sobre a concentração de autoridade política,²⁵ importante foi constatar que, no cenário político desses dois estados, evidenciam-se fortes elementos de continuidade sustentados pelo controle das antigas oligarquias. Tais grupos políticos locais aliaram-se convenientemente ao governo do estado e utilizaram os Programas de Descentralização como espaço político para aumentar seu poder de atuação nas bases eleitorais. A herança clientelística era visível em muitas situações, durante as visitas ao campo. Obras antes escolhidas pela população eram, por vezes, apropriadas, como objeto de propaganda por políticos com base eleitoral na região. Além disso, verificamos que a participação popular não tem sido suficiente para inibir a manutenção das práticas

políticas tradicionais ou, na pior das hipóteses, tem se rendido ao imediatismo das ações dos politiqueros de plantão.

Embora o reduzido tempo de implantação do programa impeça afirmações mais conclusivas, o debate atual deixa claro que estudos que se dediquem a apontar os ele-

mentos aqui referidos têm sido pouco privilegiados. Ao mesmo tempo, esse mesmo debate aponta que há um espaço vazio nas formulações acadêmicas que articulam o perfil político-territorial com a instituição de mecanismos de gestão descentralizada e pretensamente participativa.

Cátia Wanderley Lubambo

Doutora em Sociologia e Mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional pela Universidade Federal de Pernambuco. Pós-Doutorada em Gestão Pública na Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Pesquisadora da Diretoria de Pesquisas Sociais/Fundação Joaquim Nabuco-Recife. Docente no Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, na Universidade Federal de Pernambuco (Pernambuco, Brasil).
catia.lubambo@fundaj.gov.br

Flavio Cireno Fernandes

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em avaliação de Políticas Públicas pela Universidade do Texas (Austin). Pesquisador da Diretoria de Pesquisas Sociais/Fundação Joaquim Nabuco-Recife (Pernambuco, Brasil).
flavio.cireno@fundaj.gov.br

Notas

- (1) Este trabalho é parte do projeto “Gestão Territorial e Participação Política”, desenvolvido no âmbito da Coordenação de Estudos Sociais e Culturais da Diretoria de Pesquisa da Fundação Joaquim Nabuco e como pesquisa de pós-doutorado da autora na Fundação Getúlio Vargas-SP.
- (2) O conceito de território aparece aqui no seu sentido lato, sendo aceito desde a noção de arranjos produtivos locais até a noção geográfica de território propriamente dita.
- (3) Podemos definir *accountability* como uma forma de controle e supervisão que designa processos de influência do coletivo sobre o individual, mas não existe uma tradução precisa do termo. Admitimos ser um modo de articulação cooperativa dos atores sociais adeptos da prática de mecanismos de monitoramento e avaliação de programas ou políticas públicas.
- (4) Ainda segundo Löwi, os atores políticos envolvidos não necessariamente apresentam comportamentos invariantes com relação ao seu envolvimento e sua posição na política. A referência é mais direcionada a comportamentos típicos: o de grupos de interesse, o de clientela, o de partidos políticos e o de elite tecnocrática. Alguns autores também chamam as políticas constitutivas de políticas estruturadoras; neste texto usaremos ambos os termos.
- (5) Para uma breve revisão da análise sobre a “conexão eleitoral” ver Limongi e Figueredo (2005).

- (6) São os tipos dominantes concentrados e dominantes dispersos, onde o deputado consegue angariar o maior número de eleitores possíveis em determinados municípios, por razões diversas.
- (7) Não é recente, por exemplo, a atuação do governo brasileiro, com apoio do Banco Mundial, na implementação de programas de combate à pobreza rural do Nordeste. Atualmente, o Banco Mundial financia o programa de Combate à pobreza Rural – PCPR, que atua em projetos de pequeno porte para comunidades rurais, representadas nas comissões e fóruns participativos.
- (8) Outras recomendações são, por exemplo, a aplicação de recursos a fundo perdido em projetos construídos pela comunidade local.
- (9) Os exemplos mais destacados nessa direção têm sido as experiências de orçamento participativo.
- (10) Pode-se afirmar que ocorreu um verdadeiro choque institucional na última década, sinalizado pela criação de centenas, em alguns casos, milhares de conselhos vinculados aos planos locais nas áreas de criança e adolescente, do desenvolvimento urbano, educação, desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde e assistência social. Esse fato contribui para que o tema venha recebendo espaço importante na literatura. Ver Gohn (2001); Carvalho (1995); Coelho e Nobre (2004) entre outros.
- (11) Esta secção toma por base um levantamento de campo, realizado em Brasília, em maio de 2008. Foram entrevistados: o Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional e Reordenamento Territorial do Ministério da Integração – Júlio Miragaya; o indicado – Marcelo Duncam – do Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA – Humberto de Oliveira e o Responsável pelo Comitê de Desenvolvimento Territorial do CONDRAF – Ronaldo Cambuim.
- (12) Consultar os Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta – PNOT, texto que serviu de base para a montagem da proposta que hoje tramita em discussão e votação no Congresso.
- (13) A equipe vencedora foi o Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS da UnB, onde ficaram responsáveis pela Coordenação Técnica dos Estudos para elaboração da PNOT, os professores Marcelo Burstzin e Brasilmar Ferreira.
- (14) Citam-se como importantes, a proposta do IBGE, atualmente em etapa de conclusão e a discussão iniciada em novembro de 2008, a partir do lançamento do Estudo da Dimensão Territorial, realizado e apresentado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, durante o Seminário Internacional de Planejamento Territorial no Brasil, promovido pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- (15) Ver o Documento do MDA, 2008 – Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias. Equipe de Consultores: Rafael Echeverri e Edvigis Ioris. Consultar também no site do MDA o link do Sistema de Informações de Territórios Rurais, as regiões existentes por UFs.
- (16) Foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que apresentavam identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões. Consultar o documento Território da Cidadania, disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/16264>. Pesquisa realizada em 22/9/2008
- (17) O artigo 30 da constituição, nos seus incisos I e VII, dispõe sobre a competência do município. O inciso I discorre sobre assuntos de “interesse local”, sem especificação, e o inciso VII discorre sobre o ordenamento territorial intraurbano, como parcelamento e lei de usos e ocupação do solo.

- (18) Segundo alguns autores, o baixo grau de desenvolvimento econômico leva a práticas clientelísticas e de apropriação do espaço público pela elite, o que faz com que a qualidade da participação resulte comprometida. Mesmo autores que também reconhecem a importância das mudanças institucionais, alertam como o fazem Bonfim e Silva (2003), que mudanças de qualquer natureza e ainda mais com o propósito de empoderamento, revelam-se como algo dispendioso, tanto do ponto de vista da ação coletiva, quanto da perspectiva relativa à mobilização de recursos políticos. Ou seja, embora haja condições de se induzir, por meio de mudanças no desenho institucional, uma trajetória de empoderamento numa determinada sociedade não só demanda tempo para consolidar-se, quanto supõe certos pré-requisitos (inclusive históricos e de capital social) para a “largada” no curto prazo e para a consolidação em perspectiva mais longa, sobretudo em regiões que vivenciam um desenvolvimento tardio.
- (19) Essa classificação foi apresentada com base na tipologia proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, que divide as microrregiões entre as de Alta Renda, Dinâmica, Estagnada e de Baixa Renda.
- (20) Em setembro de 2008, foi realizada pesquisa de campo na Região Serrana de Santa Catarina e entrevistado Gilsoni Lunardi Albino, na época, secretário executivo da AMURES - Associação dos Municípios da Região Serrana, com sede em Lages.
- (21) Realizaram-se as 1as. Plenárias na RDs para levantamento de demandas/projetos necessários. Seguiram-se 2as. Plenárias nas RDs, para definição de prioridades, em função das planilhas de custos de execução dos projetos necessários. Formaram-se as Comissões de Desenvolvimento Regional. Seguiu-se a elaboração, pelos técnicos do governo dos Planos Plurianuais Regionais, integrantes do PPA do Estado, posteriormente apreciados pela Assembléia Legislativa do Estado. O número de representantes na CDR era dado pela quantidade de municípios componentes da RD.
- (22) Reuniões mensais dos Comitês de Desenvolvimento Regionais, em que se define a agenda de prioridades, são realizadas com a coordenação das Secretarias Regionais. Seguem-se discussões no âmbito dos Comitês Temáticos, com base nas informações, estudos de viabilidade e de impactos. As decisões sobre as ações estratégicas são tomadas nas reuniões dos CDRs que tornam-se corresponsáveis pelo acompanhamento das ações nas Secretarias Regionais. Cada Conselho de Desenvolvimento Regional é formado por quatro representantes de cada um dos municípios que integram a região administrativa, sendo dois mandatários (o Prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores) e dois representantes da sociedade civil. O conselho é presidido pelo Secretário Regional.
- (23) Foi elaborado um estudo sobre a opinião dos atores sociais envolvidos, a respeito dos resultados obtidos no Programa Governo nos Municípios, em Pernambuco (Lubambo e Coelho, 2005). De maneira complementar, foram realizados grupos focais nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural na Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional de Pernambuco, em agosto de 2008. Este trabalho conta com informações levantadas entre os Conselhos de Desenvolvimento Regional na Região de Lages, em Santa Catarina, em setembro de 2008. Considerações importantes foram, também, tomadas a partir do estudo de Birkner (2006) sobre o capital social em Santa Catarina.
- (24) Definimos a direita tradicional como o somatório do PDS/PPR/PPB/PP, além do PFL/DEM, e do PTB. Em 1994, o PDS tornou-se o PPR, o qual, posteriormente, mudou de nome para PPB. Ver Tarouco (2008).

- (25) Marta Arretche (2004, p. 20) sugere elementos tais como a fragmentação do sistema partidário que tem implicado reduzido número de prefeitos e governadores do mesmo partido e a ausência de uma centralização no sistema partidário, gerando certa insubordinação dos governadores e prefeitos em relação às direções dos seus respectivos partidos.

Referências

- ABRAMOVAY, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo. 15(43).
- ABRUCIO, F. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24.
- AMES, B. (1995). Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation. *American Journal of Political Science*. Dallas, v. 39, n. 2, pp. 406-433.
- _____. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ARRETCHÉ, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, pp.17-26.
- ARRETCHÉ, M. et al. (2006). Capital Social, Política Partidária e racionalidade dos atores: estudando os conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: 5º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Mimeo. Belo Horizonte, UFMG.
- BIRKNER, W. (2006). *Capital Social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional*. Blumenau, Edifurb.
- BONFIM, W. L. S. e SILVA, I. (2003). Instituições políticas e Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível? *Revista Sociologia Política*. Curitiba, v. 21, pp. 109-123.
- CAIN, B.; FERREJOHN, J. e FIORINA, M. (1987). *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Harvard, Harvard University Press.
- CARVALHO, A. (1995). *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, IBAM/FASE.
- COELHO, V. e NOBRE, M. (2004). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.
- CÔRTEZ, S. V. (2006). "Instituições e ação estatal: coordenação nos governos estaduais catarinense e gaúcho – 2003/2006". In: SOUZA, C. e DANTAS NETO, P. F. (orgs.). *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Revan.
- FAVARETO, A. e DEMARCO, D. (2004). "Entre o capital social e o bloqueio institucional". In SCHNEIDER, S. e outros (org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- FECAM. Federação Catarinense de Municípios. Disponível em: <http://www.fecam.org.br>. Acesso em 12/1/2008.
- FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, pp. 212-259.

- GOHN, M. (2001). *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez (Coleção Questões da nossa época; v. 84).
- LÖWI, T. (1964). American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory. *World Politics*. Princeton, University of Princeton Press, pp. 677-715.
- _____ (1985). "The state in politics: the relation between policy and administration". In: NOLL, R. (ed.). *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley, University of California Press.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582005000400002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 17 ago. 2007.
- LUBAMBO, C. e COELHO, D. (2005). *Atores Sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios*. Petrópolis, Vozes.
- LUBAMBO, C., COELHO, D. e MELO, M. A. (orgs.) . (2005). *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes.
- MELO, M. A. (2003). *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas*. Relatório de Pesquisa. Recife.
- PEREIRA, C. e RENNO, L. (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 2. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582001000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 ago 2007.
- PEREIRA, C. (2000). *What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection*. Ph.D. Thesis. New York, The New School University .
- PERICO, R. e RIBEIRO, M. P. (2005). *Ruralidade. Territorialidade e desenvolvimento sustentável*. Brasília, IICA.
- RAICHELIS, R. (2005). Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: *ABONG na Conferência 2005. Criança e Adolescente-Assistência Social*. Brasília, pp. 55-59.
- SDR/MI/IICA. (2006a). Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta PNOT. Anexo: Tema 6 – Avaliação do Aparato Institucional e Jurídico-legal na perspectiva da PNOT. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/index.html. Acesso em 23 dez 2008.
- SDR/MI/IICA (2006b). Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (versão para seminários). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/rjunior.pdf>. Acesso em 23 dez 2008.
- TAROUCO, G. (2008). Classificação ideológica dos partidos brasileiros: notas de pesquisa. Trabalho apresentado no 32o. *Encontro Annual da ANPOCS*. Caxambu.
- TENDLER, J. (2000). "Why are social funds so popular?" In: YUSUF, S., WU, W. e EVERETT, S. (eds.). *Local dynamics in the era of globalization*. Oxford, Oxford University Press.