

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

WALTER MARCOS ~~KNAESSEL~~ BIRKNER

**CAPITAL SOCIAL E REFORMAS POLÍTICAS EM SANTA
CATARINA : O CASO DOS FÓRUMS DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL INTEGRADO.**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Política do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob
orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes
Ferreira Costa .

Este exemplar corresponde a versão final
da dissertação defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em: 16/02/2004

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenço

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Profa. Dra. Cécilie Héléne Jeanne Raud Mattedi

* Altraga feita, após verificação do IFCH, através da
bibliotecária: Cécilia, em 19/08/05
- Maria Otília

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	TUNICAMP
	B536c
V	EX
TOMBO, BC/	65205
PROC.	16-06-05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	11-8-05
Nº CPD	

Bib.ID. 360599

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

B536c Birkner, Walter Marcos Knaessel
Capital social e reformas políticas em Santa Catarina : o caso dos fóruns de desenvolvimento regional integrado / Walter Marcos Knaessel Birkner. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004.

**Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

1. Desenvolvimento regional – Santa Catarina .
2. Planejamento regional – Santa Catarina. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Desenvolvimento social. 5. Santa Catarina – Política econômica. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Resumo

Este trabalho é resultante de uma observação sobre a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina. Representando um processo de descentralização governativa e pela aproximação entre a esfera governamental e a sociedade civil, estes fóruns emergiram com o intuito de contribuir para a reflexão e construção de alternativas ao desenvolvimento regional, em resposta à insuficiência estatal diante da crise fiscal e do processo de mundialização da economia na década de noventa. Representam, do ponto de vista investigativo da Ciência Política, arranjos políticos neo-institucionais destinados à construção de sinergias e à formação de capital social para a promoção do desenvolvimento regional integrado e sustentável.

500418000



Abstract

This work is a result of a research about the experience of the Regional Integrated Development Forums of Santa Catarina. Representing a process of governmental decentralization and of approximation between the governmental and civil society spheres, these forums came emerged whit a intuit of contribute to the thinking and the construction of regional development alternatives, in answer to the insufficiencies of state action in face of a fiscal crisis and to the globalization of economy in de ninething decade. They represents, in the point of view of political sciences investigation, new-institutional political adjustments designated to construct synergies and to built social capital to promote integrated regional development.

Para Ângela e Lorena

AGRADECIMENTOS

Quero dirigir meus agradecimentos ao Professor Valeriano Mendes Ferreira da Costa, a quem tive a honra de conhecer, porque tive dele a correspondência dos dois principais atributos necessários a um orientador: seriedade e interesse pelo tema, sendo desnecessário, embora faça questão, de mencionar a sua disposição intelectual e habilidade de apreciar problemas e indicar alternativas.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Governo Federal - CAPES, que, através do seu programa de incentivo à capacitação docente nas universidades brasileiras, me possibilitou o doutoramento em uma das principais universidades do País.

Agradeço igualmente à Associação Catarinense das Fundações Educacionais - ACADE, que facilitou o referido apoio por meio de convênio com a CAPES.

Agradeço ao apoio institucional da Universidade do Contestado.

E faço menção à Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, cujo acervo de periódicos científicos foi de indispensável utilidade para a realização do presente trabalho.

Sumário

Introdução	10
Capítulo I	
Desenvolvimento: reformas institucionais e capital social	16
O conceito de capital social	20
A perspectiva culturalista	28
A tentativa de aproximação de Putnam	33
Horizontalização	38
Sinergia	44
A importância e os problemas da participação	48
O problema do egoísmo ou a ameaça ao capital social	53
Maximização sob coerções ou escolhas subótimas e desinteressadas	59
Interesses seletivos, coletivos e subproduto	61
Reformas institucionais e capital social	67
Capítulo II	
A trajetória sócio-econômica catarinense	75
Uma retrospectiva da história sócio-econômica catarinense	77
Colonização de Santa Catarina: a contribuição do imigrante na definição de um tipo de desenvolvimento	81
Indícios de capital social	99
A confluência de fatores endógenos e exógenos	109
O planejamento governamental como impulso ao desenvolvimento: 1960-80	118
A expressão dos números	127

Capítulo III

Descentralização em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de

Desenvolvimento	145
As sístoles e diástoles da presença estatal	146
No plano estadual	150
Algumas experiências estaduais	154
<i>Rio Grande do Sul</i>	155
<i>Ceará</i>	159
<i>Minas Gerais</i>	160
<i>Espírito Santo</i>	163
As Associações de Municípios em Santa Catarina	165
O Forumcat e os Fóruns Regionais	173
<i>A estrutura do Forumcat</i>	188
A Carta de Chapecó	196
<i>Quanto às premissas</i>	197
<i>Quanto às constatações</i>	197
<i>Quanto às medidas</i>	198
<i>Ações específicas do setor produtivo</i>	199
As Agências de Desenvolvimento Regional	201
O Instituto Saga	206
Considerações acerca dessas experiências	214

Capítulo IV

As vozes dos participantes	230
<i>Os questionários e as entrevistas</i>	230
Os fatores que levam à participação	236
A potencialidade dos FDRI e sua relação com a classe política	240
Descentralização, participação e cooperação	260
Fatores e dificuldades na promoção do desenvolvimento	274
A questão cultural	280
Algumas considerações	285

As principais realizações dos fóruns, segundo seus integrantes	295
Conclusão	299
Bibliografia	309

Introdução

As reflexões sobre o desenvolvimento tem promovido, ao longo dos últimos anos, algumas contribuições importantes nas ciências sociais, seja no questionamento ao modelo de desenvolvimento industrial predominante nas últimas décadas, seja em relação ao papel do Estado, ou pelo fato de indicar caminhos interpretativos que transponham o tradicional campo econômico para a compreensão dos problemas e para a formulação de alternativas em resposta aos mesmos. Na direção deste último aspecto, uma interpretação mais sociológica do que propriamente econômica permitiu a crítica à visão economicista tanto quanto à formulação de políticas de intervenção estatal. Permitiu, por extensão, a associação temática do desenvolvimento às formas de organização de cada sociedade, compreendida a complexidade das relações sociais, suas formas de estruturação e os costumes daí oriundos, formando seus complexos culturais e institucionais. Estas formas passaram a ser consideradas fatores eventualmente explicativos do desenvolvimento econômico como também do desempenho político-institucional. Por conseqüência disso, a explicação sociológica acabou por proporcionar uma importante relação de causa e conseqüência entre democracia e desenvolvimento que, não sendo nova como mostrou Tocqueville em *Democracia na América*, foi subjugada, quando não invertida, nas últimas décadas.¹

Nesse sentido, é importante reconhecer a contribuição do cientista político Robert Putnam [1996] que, com a publicação de *Comunidade e Democracia: a experiência na Itália moderna*, desencadeou uma série de trabalhos empenhados em refletir sobre as suas conclusões, alguns dos quais citados no desenvolver

¹ Invertida no sentido de se apontar o desenvolvimento como causa, e não efeito, da democracia.

deste trabalho. Utilizando a idéia-força de capital social, entendido como um conjunto de fatores sócio-culturais propiciadores do desenvolvimento, o autor sugere 1] que o capital social, produto do longo tempo histórico, ajuda a compreender porque algumas sociedades tem maior facilidade que outras na promoção do desenvolvimento e na resposta a crises econômicas; e 2] que o capital social pode ser alcançado, numa definição de tempo que varia para cada sociedade, por meio de reformas políticas eficientes.

Essa reflexão é contemplada no primeiro capítulo deste trabalho, que inicia com uma definição sobre o significado do termo capital social, na ótica de alguns autores, sobretudo do próprio Putnam, a partir do seu referido livro, resultante de uma observação de vinte anos objetivada a analisar os resultados do processo de descentralização político-administrativa regionalizada que iniciou na década de setenta na Itália. No desenvolver deste capítulo procuramos reunir algumas contribuições tentando proporcionar um entendimento abrangente sobre o capital social. Para isso, foram contemplados alguns autores cujas reflexões variam desde uma interpretação culturalista, atribuindo a origem desse “fato social” aos sistemas de valores de uma sociedade, até uma interpretação estruturalista que identifica a emergência dos componentes do capital social na organização econômica ou na institucional. Essas reflexões também variam desde a justaposição até a divergência sobre a importância do referido fenômeno como elemento explicativo às questões do desenvolvimento. Não obstante, alguns dos autores que auxiliam no desenvolvimento desse debate não fazem referência direta ao termo em questão, embora as suas preocupações tenham convergido no sentido de reforçar a importância de aspectos extra-econômicos contemplados na idéia do capital social.

Ao iniciar o trabalho com essa revisão bibliográfica sobre o capital social, a intenção foi preparar o leitor para o objetivo geral aqui proposto, qual seja, o de analisar uma experiência concreta na tentativa de promover capital social para a geração de desenvolvimento regional e sustentável: trata-se da criação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina - FDRI. Constituindo-se em instâncias intermediárias entre o governo estadual e os

municípios, estes fóruns surgiram por iniciativa mista entre a sociedade civil organizada e atores político-institucionais locais/regionais, logo associados ao próprio governo estadual. O objetivo mais geral dessas organizações tem sido o de refletir os problemas do desenvolvimento regional, e formular por meio de um processo participativo, as alternativas que possam ser inseridas nos processos decisórios que definem as políticas de desenvolvimento no estado. Sua criação é em grande parte decorrente da atuação das Associações de Municípios de Santa Catarina, igualmente espalhadas em várias microrregiões catarinenses, e constituídas a partir da reunião de prefeitos vizinhos nesses respectivos espaços geográficos. Todavia, à diferença das Associações, os Fóruns Regionais são organizações constituídas por representantes de vários setores da sociedade civil, e com a incumbência de reunir os vários segmentos da sociedade em cada região, para a constituição de articulações integradas que fortaleçam a busca da solução de problemas cada vez mais identificados como fatores comuns aos vários municípios de uma região e, portanto, não solucionáveis por intermédio de ações isoladas. Assim, na medida em que esses fóruns se incumbem de promover a busca integrada de soluções ao desenvolvimento, reunindo vários segmentos da sociedade regional, configuram-se, por extensão, em novos arranjos políticos de fortalecimento da democracia e de fomento ao capital social.

A análise dessa experiência é precedida, no segundo capítulo, por uma descrição histórica do desenvolvimento socioeconômico do estado catarinense, auxiliada por alguns autores. Utilizam-se algumas abordagens com interpretações distintas sobre como esse processo tenha ocorrido. Além de confrontá-las, o objetivo foi identificar elementos constitutivos de certo capital social inerentes ao processo de desenvolvimento econômico catarinense. Além disso, procura-se mostrar que essa trajetória teve dois períodos distintos, antecedendo o momento histórico atual. A primeira demarcação temporal vai de 1850 a 1950, quando o desenvolvimento foi lento e sem grandes recursos externos de financiamento para o crescimento. Nesse período, os recursos são em maioria endógenos e as características do povoamento facilitaram algum dinamismo econômico, paralelamente ao desenvolvimento de certo nível de capital social como

componente na trajetória da formação socioeconômica. Já na fase seguinte, de 1950 até o início da década de oitenta, o desenvolvimento no estado é bastante acelerado e seu principal protagonista passa a ser o planejamento governamental, promotor das políticas públicas que permitiram expressivos índices de crescimento econômico.

Não obstante, é possível identificar, nessa segunda etapa histórica, algumas iniciativas, governamentais ou não, que representaram a preocupação com estratégias de desenvolvimento descentralizadas, ensaiando a mobilização e a articulação conjunta de governos e alguns setores da sociedade nunca totalmente ausentes, em meio à transição da ditadura militar para a abertura política. Destaca-se nesse processo o surgimento das associações intermunicipais como um elemento de contraposição ao centralismo governamental e de equilíbrio às estratégias de desenvolvimento no estado. Torna-se importante observar que, ao contrário da dicotomia centralização–descentralização, a conduta centralizadora e intervencionista dos governos estaduais à época não impediu que houvesse certa mobilização das comunidades regionais na formulação de estratégias de desenvolvimento. Assim, numa perspectiva menos estereotipada dos processos políticos, nem sempre se pode afirmar que o intervencionismo governamental, mesmo em períodos autoritários, tenha sido um estorvo incompatível com processos de descentralização e certo nível de mobilidade social. Todavia, fica também evidente que o modelo de intervenção estatal que propiciou aproximadamente três décadas de expressivo crescimento econômico em Santa Catarina, se esgotou, requerendo a formulação de novas estratégias.

Na seqüência, o terceiro capítulo apresenta uma abordagem das mudanças econômicas ocorridas durante a década de noventa, que forçaram atores políticos e econômicos a reorientar as suas decisões e ações no sentido da descentralização, da regionalização e da desverticalização. Tanto na esfera da política quanto na esfera do mercado, entendeu-se que a verticalização dos procedimentos teria de dar lugar a horizontalização das relações, significando mais descentralização, diálogo, cooperação e sinergia entre Estado e Sociedade, como também entre os agentes econômicos. Daí vem a importância de

compreender o significado e o alcance de estratégias como a dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, das Associações de municípios que lhes antecedem e lhes dão origem, e das Agências de Desenvolvimento Regional – ADR, que parecem ser o passo seguinte das primeiras. Não obstante, procuramos identificar o apoio que essa iniciativa tem do próprio governo estadual, no sentido de avaliar o grau de sinergia existente entre público e privado, e entre governo e sociedade. Neste mesmo capítulo, o leitor encontrará breve referência a algumas outras experiências de descentralização governativa e participação da sociedade civil para algum efeito comparativo e entendimento de que a tentativa dos fóruns catarinenses não é um fenômeno isolado. Além disso, procuramos avaliar em que medida essas estratégias, da forma como são constituídas e como funcionam, realmente podem contribuir para a formação de ambientes propícios e duradouros à promoção do desenvolvimento regional. Noutros termos, é preciso saber se podem fomentar o capital social, objetivo conscientemente inserido nesse processo por parte de seus principais articuladores.

No quarto e último capítulo, foram avaliadas as opiniões de 36 integrantes dos referidos fóruns, sendo 26 através de questionários com perguntas abertas e dez por meio de entrevistas gravadas. O objetivo disso foi avaliar, através do conjunto de opiniões dos seus participantes diretos, o potencial dos FDRI enquanto promotores de ambientes de capital social e de sinergia entre as esferas governamental e da sociedade civil. Nessa direção, procuramos identificar a disposição real dos integrantes dos fóruns e a consciência em relação aos compromissos de suas atuações. Tentamos identificar elementos facilitadores à trajetória dos fóruns, mas também fatores inibidores, resistências de ordem política e até mesmo contradições internas à organização desses espaços neo-institucionais. E sobretudo, se pretendeu avaliar a relação dos fóruns com a classe política e com a esfera governamental, tomando essa relação como ponto de partida para uma estimativa sobre o futuro dessas organizações enquanto fomentadoras de ambientes favoráveis ao desenvolvimento sustentável.

Desse modo, se é possível manifestar alguma pretensão com a análise da trajetória dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, que seja a de

contribuir, tanto para uma reflexão geral sobre o desenvolvimento e as experiências políticas inovadoras, quanto para a reflexão específica ao caso aqui analisado. Quanto à reflexão geral, o trabalho que segue pretende se somar a outros no interior das abordagens neo-institucionalistas que dissertam sobre os arranjos institucionais, e sua capacidade de criar sinergias e capital social. Em relação à reflexão específica, espera-se que o conjunto de observações aqui apresentado sirva de ponto de partida aos que tenham interesse, seja político, seja científico, pela experiência dos FDRl e pelas estratégias de desenvolvimento regional em Santa Catarina.

Capítulo I

Desenvolvimento: reformas institucionais e capital social

Quando um agente político local/regional, seja ele prefeito, vereador, secretário, deputado ou governador, é perguntado a respeito do que considera fundamental no compromisso com sua região, é grande a probabilidade de que sua resposta esteja direta ou indiretamente relacionada ao desenvolvimento. Não importa o grau de honestidade ou conhecimento inerente à resposta. O fato é que o desenvolvimento é uma condição amplamente almejada pelas sociedades, o que os políticos não ignoram, sendo impelidos a mencioná-lo. Sua necessidade, se poderia afirmar, é universal. Embora possamos lembrar um bom número de aspirações universais de primeira grandeza como a paz, a justiça, a igualdade e o bem estar de modo geral, o alcance de tais anseios é normalmente entendido como decorrente da promoção do desenvolvimento. Assim entendido, trata-se de uma meta, não de um objetivo; é meio e não fim. Admitindo o desenvolvimento como meio necessário, tornaríamos desnecessária a indagação filosófica acerca do seu sentido: desenvolvimento para quê? Entretanto, a sua definição e entendimento ultrapassam os limites dessa aparente objetividade. Acontece que a sua necessidade não se esgota, assumindo o caráter de uma aspiração permanente, mesmo quando se admite, como observou Huntington [1969], que a trajetória do desenvolvimento causa instabilidade social, por ser um processo essencialmente criador de novas demandas.¹ Ainda assim, o discurso sobre o

¹ Trata-se aqui de um entendimento tradicional do desenvolvimento impulsionado por macro estratégias do Estado dirigente do tipo *top down*, de visibilidade e com investimentos volumosos. Diferentes dessa concepção são as interpretações do desenvolvimento abordadas neste capítulo. Apesar das importantes diferenças entre tais interpretações, o desenvolvimento é tratado fora das abordagens economicistas, sendo

desenvolvimento se apresenta normalmente como antítese e antídoto à pobreza, este mal indesejado em qualquer sociedade, bastando tal conclusão para justificar o desenvolvimento.²

Todavia, mais constante que as justificações ou críticas acerca do desenvolvimento é a discussão sobre os modelos que podem gerar o bem estar social, mudando o sentido da pergunta: desenvolvimento como? Não se trata, como lembrou Boisier [1998], de reduzi-lo ao significado de crescimento econômico e seus índices igualmente resultantes dos ganhos e do aumento da produção e comercialização. Prova disso é a crescente aceitação internacional do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, cujos levantamentos tem servido para classificar os níveis de desenvolvimento de municípios e regiões em todo o mundo. Neste sentido, tem sido questionados os preceitos excessivamente economicistas das teorias do desenvolvimento, desde o século XIX. Além disso, o caráter macroeconômico dessas teorias negligenciou a força de elementos sociais, políticos e culturais até certo ponto peculiares ao processo histórico de cada sociedade [Raud, 1999:70-3]. Assim, a inserção de elementos estatísticos não diretamente econômicos nos indicadores de desenvolvimento, tanto quanto um deslocamento dos estudos macroanalíticos para a esfera das especificidades locais e regionais tem permitido uma compreensão nova acerca da temática.

Decorrente dessa percepção é o crescente interesse por modelos de desenvolvimento locais e regionais, entre os quais o caso do nordeste e centro da Itália está entre os mais citados.³ Sem precisar uma razão única, pode-se dizer, entretanto, que a nova etapa do processo de internacionalização econômica teria permitido essa percepção, uma vez que tal processo tenha provocado razoáveis dificuldades de readaptação competitiva dos agentes econômicos em algumas sociedades, dada a grande abertura comercial e a queda de barreiras

compreendido como resultante de pequenas e continuadas iniciativas e de comportamentos pautados por aspectos históricos, culturais e ou institucionais.

² Uma importante contribuição crítica acerca do mito desenvolvimentista pode ser encontrada no Dicionário do Desenvolvimento, organizado por Wolfgang Sachs (1999).

protecionistas, confrontando produtores e consumidores com novos preços, produtos e tecnologias.

Diante de novos desafios, contudo, algumas sociedades conseguem responder a crises econômicas e outras nem chegam a ser afetadas por elas. E, nas ciências sociais, alguns autores têm procurado explicar que as razões de maior ou menor eficiência regional no confronto com cenários de inovação tecnológica e instabilidade econômica residiriam em fatores de ordem extra-econômica. Nessas regiões, tanto os resultados estritamente econômicos quanto, de modo mais abrangente, os índices de desenvolvimento humano, seriam resultantes de modelos de organização social capazes de produzir eficácia política e econômica. Por conseguinte, tais modelos de organização social tornam-se um campo de observação e de possíveis respostas alternativas ao desenvolvimento, interessando cientistas políticos, economistas e sociólogos, entre outros.

Na outra ponta dessa problemática estão aquelas sociedades em espaços geográficos configurados por cenários de subdesenvolvimento. No contexto contemporâneo, algumas características identificam esses espaços geográficos entre si: esgotamento do modelo econômico ou a sua ausência, predominância de economia primária na divisão do trabalho ou de mera subsistência, baixa tecnologia, evasão demográfica, dependência de recursos exógenos, ausência de políticas públicas, fraca representação política, instituições frágeis, falta de capital humano e de uma rede de atores sociais capazes de dinamizar um processo de desenvolvimento.

É curioso ainda mais notar a existência dessas diferenças no interior de espaços territoriais pequenos, do tamanho de federações. Mesmo sem grandes distâncias entre os perímetros urbanos de duas ou mais microrregiões, tais diferenças se evidenciam facilmente, revelando um conjunto de cidades com bons índices de desenvolvimento ao lado de regiões marcadas pela persistente estagnação, nem sempre bem percebida exogenamente. A comparação, por exemplo, entre microrregiões como as do Médio Vale do Itajaí e do Planalto Norte Catarinense exemplifica esse tipo de situação no mínimo curiosa do ponto de vista

³ O estudo mais expressivo do desenvolvimento do *mezzogiorno* italiano é o de Robert Putnam (1996), como

sociológico.⁴ Uma análise histórica entre tais microrregiões tende a revelar fatores propulsores ou inibidores do desenvolvimento sócio-econômico, político e cultural que contribuam para o entendimento dessa temática.

Não obstante, desperta interesse o caso de certas microrregiões que tentam retomar o desenvolvimento, como é o caso da região planaltina catarinense, cuja decadência e empobrecimento é, grosso modo, resultante do esgotamento de um certo modelo econômico e da falta de respostas inovadoras. A expectativa é de que a análise sobre a experiência dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento Integrado em Santa Catarina traga novas contribuições às ciências sociais e, evidentemente seja capaz de orientar a promoção de políticas para o desenvolvimento.

Para induzir à compreensão dessas questões interrogativas, duas hipóteses discutidas dentro das recentes teorias do desenvolvimento foram aqui testadas, quais sejam: 1] o capital social, definido como um conjunto de condições sócio-culturais historicamente construídas por uma dada sociedade, seria causa importante ou mesmo essencial ao desenvolvimento; e 2] reformas políticas caracterizadas pela descentralização dos processos decisórios podem contribuir para a promoção de capital social e, por extensão, impulsionar o desenvolvimento. Estas duas hipóteses tem sido crescentemente testadas durante a última década e resultado em algumas contribuições e controvérsias às teorias do desenvolvimento. De alguma maneira, tentaremos demonstrá-las.

Embora o conceito de capital social seja, com algumas exceções, bem recebido por quase todas as abordagens, alguns sustentam, ou ao menos não negam, a importância desse elemento como condição *sine qua non* ao desenvolvimento. No interior dessa tendência, há ceticismo ou menosprezo quanto às instituições políticas, cujo eventual bom funcionamento não seria algo mais que reflexo do capital social. Esta posição é notadamente assumida por vertentes culturalistas, mas pode ser identificada em outras posições.

se verá adiante. Ver também RAUD (2000).

⁴ Apesar da proximidade geográfica, sendo praticamente limítrofes num estado de pequenas dimensões, essas microrregiões catarinenses vivem situações distintamente extremas. Enquanto o Médio Vale do Itajaí

No outro grupo estão os que advogam pela importância das instituições políticas e a necessidade de sua intervenção no processo de fomento ao desenvolvimento e direcionamento das políticas. Normalmente, estas análises admitem que a intervenção se dê na forma de romper o imobilismo social, criando sinergias entre as instituições e a sociedade. Outros, ainda no interior dessa tendência, sugerem que o dinamismo socio-econômico possa ser impulsionado por reformas institucionais eficientes. Dentro desta tendência, o capital social não é um elemento menosprezado, porém, a sua presença a priori não é tida como elemento essencial para estimular processos de desenvolvimento, podendo ser uma consequência de intervenções institucionais. Advogando em favor das instituições, encontram-se autores como Woolcock [1998] que alerta para o fato de que a presença de capital social pode estar determinada pela predominância dos interesses de alguns grupos sociais mais articulados. Ao canalizarem para si as demandas sociais, causariam um desequilíbrio indesejável. Entretanto, há posições intermediárias que dão ampla ênfase ao capital social, admitindo porém a eficácia de reformas políticas, como é o caso de Putnam [1996] que, contudo, é acusado de negligenciar a importância do segundo fator.⁵

Na tentativa de conceituar e estabelecer algumas distinções importantes entre essas duas tendências analíticas, segue uma análise bibliográfica de alguns autores que tem tratado do conceito de capital social e assuntos relacionados a esta idéia, sendo ora apontados como elementos importantes para a compreensão da temática do desenvolvimento, ora questionados na sua importância ou validade.⁶

O conceito de capital social

ostenta os melhores índices sócio-econômicos estaduais, o Planalto Norte é responsável pelos índices mais baixos.

⁵ A crítica de que Putnam superestima o papel do capital social no desenvolvimento vem de Jackman & Muller(1998).

⁶ É importante mencionar que esta revisão retoma parcialmente resenha por mim escrita e ainda não publicada, em que as idéias de quatro autores são comparadas, todos estes aqui também objeto de análise, quais sejam: Alain Peyrefitte, Robert Putnam, Jörg Meyer-Stamer e P. Evans.

Vários autores tem se referido ao conceito de capital social, atribuindo a esse fenômeno uma importância, algumas vezes, decisiva como fator propulsor do desenvolvimento. Recorramos a algumas definições. No entendimento de Robert Putnam, o termo está relacionado a “características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” [1996:177]. Em Rose, Mishler e Haerpfer, capital social é definido como o resultado de uma cadeia causal entre “conexão social, confiança social, engajamento cívico e democracia cívica” [1997:87].⁷ E ainda em Portes e Sensenbrenner, citados por Woolcock, capital social é definido como um conjunto de “expectativas de ação no interior de uma coletividade que influenciam os objetivos econômicos e a busca de objetivos de seus membros, ainda que essas expectativas não sejam orientadas em direção à esfera econômica” [1998:160].⁸ O mesmo Woolcock procura demonstrar como esta temática teria sido abordada por autores como o alemão novecentista Adam Muller [spiritual capital] e clássicos como Marx e Engels [bounded solidarity], Simmel [reciprocity transactions], Durkheim e Parsons [value introjection] e Weber [enforceable trust].

A estes nomes poderíamos acrescentar outros que vão sendo encontrados texto a texto, incluindo Machiavelli e Tocqueville, além do contemporâneo Albert Hirschman, somente para citar alguns que usaram conceitos diferentes para a mesma temática. E para oferecer um paralelo com a economia, vale lembrar o conceito de “capital humano”. Segundo Allain Peyrefitte, em seu recente livro *A sociedade da confiança*, este termo teria sido introduzido no final da década de oitenta por Robert Lucas, da Escola de Chicago, influenciado pelos trabalhos de Gary Becker, de duas décadas antes, para explicar os “índices divergentes de crescimento equilibrado” entre as nações [1999:423]. Também denominado

⁷ “The causal relationship is: social connectedness> social trust> civic engagement> civic democracy”.

“terceiro fator”, o capital humano se juntava então aos fatores explicativos tradicionais do crescimento, quais sejam, capital e trabalho, da chamada “lei de Solow”.⁹ Apesar de sua utilidade, esta teoria linear do crescimento tornava-se com frequência insuficiente para o entendimento sobre os “índices de distorção do crescimento entre países”. Antes de Lucas, Edward F. Denison já havia sugerido na década de sessenta que um “fator residual” baseado em níveis de educação e qualidade da mão de obra devesse ser incorporado às análises do desenvolvimento econômico. Somente deste modo, lembra Peyrefitte, teria sido possível explicar as recuperações de Alemanha e Japão, a partir do “ano zero”, 1945, onde os fatores capital e trabalho por si só seriam insuficientes [1999:425-6].¹⁰

Tentando dar alguma interpretação, e sem qualquer outra pretensão, seria possível definir o capital humano como resultante de uma soma das qualidades individuais (conhecimento e capacitação técnica) aplicadas na produção. Desse modo, se poderia concluir que o capital humano é um importante recurso para aumentar a produção e a acumulação de capital, cuja fonte seriam os indivíduos. No caso do capital social, a fonte não seriam os indivíduos em si, mas as instituições por eles criadas a partir das suas relações sociais. Estas instituições sociais, conjunto de valores, normas, organizações e procedimentos historicamente construídos, estariam à disposição dos indivíduos em busca da acumulação. Como disse Putnam, “tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais” [1996:179]. É possível

⁸ “... those expectations for action within a collectivity that affect the economic goals and goal-seeking behavior of its members, even if these expectations are not oriented toward the economic sphere” [Woolcock, citando Portes e Sensenbrenner].

⁹ De Robert Solow, teórico do crescimento e prêmio Nobel de economia, segundo o qual a produção seria o resultado dos elementos capital, trabalho e tecnologia. A insuficiência dessa explicação para compreender o crescimento econômico de algumas nações levou outros economistas a desenvolverem a noção do fator humano na produção. Segundo James Coleman, nos anos sessenta Becker e Schultz começaram a falar de capital humano, uma distinção feita a partir do conceito de capital físico, como dois elementos responsáveis pelo processo de acumulação de capital, produtividade e crescimento econômico (Coleman, 1990:304).

¹⁰ Essa tese, nas palavras de Peyrefitte, desqualificaria de vez a “teoria da ‘desvantagem inicial”, segundo a qual alguns países teriam menores índices de desenvolvimento por terem iniciado o processo em desvantagem em relação a outros. Algo parecido é o que observa Putnam que, na comparação entre as regiões italianas, lembra que as “cívicas não começaram sendo mais ricas”[1996:162]. Voltamos, assim, a

acrescentar, no entanto, que se a idéia de capital humano é oriunda de uma reflexão econômica, o termo capital social tem, no mínimo, uma grande importância no campo da reflexão política, uma vez que permitiria a compreensão de que este fenômeno seria importante para a existência de instituições políticas sólidas, que por sua vez teriam um papel fundamental no próprio desenvolvimento econômico.

Entendendo deste modo, é possível oferecer alguns exemplos do que constituiria o capital social de cada comunidade, região ou nação. Machiavelli falava em “humanismo cívico”, enaltecendo as virtudes cívicas como a causa de instituições fortes e livres.¹¹ Tais virtudes se manifestariam numa comunidade “cívica” segundo o interesse e a devoção dos indivíduos às causas públicas [Putnam, 1996:101]. Neste rumo, o número de associações cívicas de diversos tipos [filantrópicas, esportivas, corporativas] seria a indicação desse interesse e da existência de estruturas sociais de participação e cooperação entre os indivíduos, promovendo laços da mútua confiança, solidariedade, além de compreensão sobre os aspectos da coisa pública que, no entendimento de Putnam, por exemplo, promovem a eficácia e a estabilidade dos governos democráticos, inibindo aspectos socialmente “negativos” como o comportamento individualista, oportunista e, sobretudo, o da desconfiança interpessoal.

Este último aspecto seria, por sua vez, a causa freqüente da ausência de iniciativas econômicas e outras promotoras do desenvolvimento, cujo sucesso dependeria justamente de certo grau de segurança e previsibilidade que ambientes sociais sem essa rede de comprometimento e interdependência entre os indivíduos não permitiria. Na freqüente comparação feita entre as regiões italianas em *Comunidade e Democracia*, Putnam observa que o subdesenvolvimento do sul da Itália se explica sem dificuldades ao considerar as características das relações sociais dominantes: verticais e de subserviência ao patronato em lugar da solidariedade horizontal. Neste ambiente, a população

idéia evolucionista das macro-teorias econômicas, que fazia concluir que o desenvolvimento seria uma questão de tempo.

camponesa não conflitava com outras classes sociais senão entre si, fazendo prevalecer ali “uma sociedade da desconfiança”, cuja “fé pública se reduzira ao mínimo”. O resultado seria uma “combinação de pobreza e desconfiança” que mina a solidariedade, encurtando os limites da confiança interpessoal. Utilizando-se da expressão de Banfield, Putnam chama isso de “familismo amoral”, fenômeno em que a confiança dos membros não vai além do círculo familiar [1996:154]. Mais à frente, cita Kenneth Arrow para mais uma vez reafirmar a centralidade da noção de confiança mútua, concordando que “boa parte do atraso econômico no mundo se deve à falta de confiança” [1996:180]. Nas regiões mais cívicas, segundo o critério de Putnam, os cidadãos tem mais confiança nas instituições e maior propensão à obediência civil, havendo uma expectativa positiva dos indivíduos em relação ao comportamento alheio. Nas regiões menos cívicas, a reação mais freqüente dos indivíduos seria a de ignorar as leis, sendo mesmo considerado “tolice” faze-lo, uma vez que a desobediência seja o hábito comum à maioria.

Na perspectiva do sociólogo James Coleman, um dos mais empenhados na explicação do conceito de capital social, um fator como o capital humano, antes mencionado, seria no mais das vezes uma decorrência de capital social.¹² Em *Foundations of social theory* [1990], o autor assume o compromisso teórico de esclarecer o referido conceito, recorrendo às primeiras contribuições para essa discussão nas reflexões de Gleen Loury e Pierre Bourdieu sobre o tema. Segundo Coleman, o que possibilita as ações dos indivíduos são os recursos sociais sobre os quais eles se interessam e sobre os quais obtém algum controle. A interdependência dos indivíduos no interior de um sistema social seria resultante do interesse que os atores sociais tem em recursos que estão sob o controle alheio.¹³ As trocas sociais daí advindas resultariam na formação de relações

¹¹ A lembrança de Machiavelli, feita por Putnam, é conveniente, uma vez que o autor renascentista falava das tradições e virtudes de sua Florença medieval, no norte da Itália, região que tem sido motivo de referência constante nas reflexões sobre o desenvolvimento regional.

¹² A lembrança de Coleman é quase indispensável nas discussões acerca do tema, sendo lembrado em vários trabalhos, como por exemplo: Evans (1996), Fukuyama (1996), Putnam (1996), Jackman & Miller (1998), Woolcock (1998) e Boisier (1999), entre outros.

sociais que persistem sobre o tempo. Entre elas estão relações de autoridade, de confiança, estabelecimento de consensos legais e normativos e assim por diante. Tais relações sociais não seriam tão somente componentes sócio-estruturais, mas também recursos às ações dos indivíduos na busca de seus interesses [Coleman, 1990:300]. Noutras palavras, essas relações sociais constituem o capital social. Segundo Coleman, foi Gleen Loury [1977, 1987, apud Coleman] quem usou pela primeira vez o termo capital social ao descrever tais recursos. Também Pierre Bourdieu, entre outros,¹⁴ a eles se referiu como elementos importantes para o desenvolvimento de capital humano de crianças e adolescentes [Bourdieu, 1980, apud Coleman].

Coleman adverte quanto à existência de uma ficção na sociedade moderna inspirada na teoria do equilíbrio de Adam Smith. Trata-se da crença de que a sociedade consistiria na mera soma de indivíduos independentes e que o funcionamento do sistema social seria resultante da combinação das ações individuais na busca independente de seus interesses [Ibid: seq.].¹⁵ A força dessa crença estaria em parte apoiada nas mudanças sociais que promoveram condições de maior autonomia dos indivíduos em comparação com séculos anteriores ao atual [Ibid:301]. Para Coleman, essa máxima de Smith continua viva, reforçada pelo crescimento da conquista de direitos individuais. Todavia, o autor insiste em duas observações: a primeira é a de que a expansão dos direitos individuais é uma conquista social; a segunda é que nem todos os interesses individuais são egoístas como acreditavam os filósofos da política nos séculos xvii e seguinte, e acreditariam ainda hoje os crédulos da competição perfeita.

Não obstante, alguns economistas teriam começado a reconhecer as insuficiências das abordagens tradicionais. Entre eles estaria Gleen Loury, que teria percebido a utilidade de certos recursos sociais para o desenvolvimento de

¹³ Note-se que, nessa perspectiva, a constituição de capital social seria resultante de escolhas racionais dos indivíduos, como lembram Jackman & Muller (1998).

¹⁴ Woolcock (1998:155) cita, além de Loury, os nomes de Jane Jacobs, Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron como pioneiros, observando, contudo, que um desenvolvimento mais extensivo do tema ocorreu posteriormente com Coleman, Putnam e Alejandro Portes.

¹⁵ Esta advertência faz lembrar a clássica observação de Durkheim que, para definir o conceito de *fato social*, afirma que a sociedade não é a simples soma dos indivíduos.

capital humano. Coleman observa a existência de um certo número de trabalhos no campo da economia neo-institucionalista tentando demonstrar as condições de nascimento de certas organizações econômicas e seus efeitos sobre o funcionamento de todo o sistema [Ibid: seq.]. Outro autor citado é Granovetter, que tece algumas críticas aos neo-institucionalistas, incluindo aqueles que tem reconhecido o influxo de fatores sociais na economia. A falha destes economistas estaria caracterizada por um “funcionalismo grosseiro” que “aborda a existência de uma instituição econômica meramente por suas funções e desempenho no sistema econômico” [Ibid., seq.]. Este autor usou o termo *embeddedness*, procurando designar o ato de impregnação das relações organizacionais e sociais nos sistemas econômicos [Ibid.: 302]. Desse modo, as instituições - no sentido de organizações sociais múltiplas – não seriam simples estruturas com funções econômicas, mas estruturas com história e continuidade independentes em relação ao sistema econômico, ainda que interferindo nele.

Apoiado nessa interpretação, Coleman define o capital social como a composição de uma “variedade de entidades com duas características em comum: todas consistem em alguns aspectos da estrutura social e facilitam certas ações dos indivíduos dentro da estrutura. Como outros tipos de capital, é produtivo, tornando possível a consecução de certos fins que não seriam alcançáveis na sua ausência” [Ibid: seq.]. Assim, agindo instrumentalmente, as pessoas simplesmente tirariam proveito dos recursos sociais disponíveis na sociedade, usando tais recursos para ganhar mobilidade ocupacional e facilitar o cumprimento de seus objetivos. Tais recursos promoveriam bens de capital individual, mas não estariam alojados nem nos indivíduos, nem tampouco nos implementos físicos da produção. O capital social seria uma manifestação anterior representada por relações de identidade coletiva e confiança, cujas ausências tornariam a consecução de determinados fins no mínimo mais difícil [Ibid: 303]. Partilhando identidades coletivas e estabelecendo relações de confiança, pode-se concluir que ações e intenções individuais adquirem caráter no mínimo mais complexo que o decorrente do puro egoísmo.¹⁶

Comparando os tipos de capital, Coleman explica que a utilidade do capital físico é promover mudanças materiais para melhorar a produção; já o sentido de criar capital humano é o de mudar pessoas, capacitando-as a enfrentar novos caminhos. Enquanto isso, o capital social é criado sempre que as relações interpessoais mudam com o objetivo de facilitar as ações humanas. A diferença entre esses tipos de “capital” pode ser caracterizada, segundo o autor, pelo fato de que enquanto o capital físico é tangível e o humano um pouco menos, o capital social é muito menos perceptível e, pode-se dizer, de difícil mensuração [Ibid:304]. Além disso, pode-se investir em capital físico e humano e perceber o retorno, mas isto não é tão fácil quanto ao capital social. Desse modo, quando indivíduos se esforçam ao cumprir normas e respeitar sanções, isto nem sempre lhes traz benefícios imediatos próprios, mas ao todo social. Coleman demonstra, por alguns exemplos, que é individualmente mais cômodo que os indivíduos tratem de cuidar das suas vidas, mas que o ato da participação cívica, do envolvimento comunitário e de interesse público, traz resultados que beneficiam a todos os indivíduos [Ibid:316].

Admitindo a explanação de Coleman, poderíamos entender o termo capital social como sendo um estoque permanente de recursos cívicos à disposição dos indivíduos pertencentes a uma dada sociedade. Há suficiente consenso em torno da composição dessa malha de recursos, que seria tecida por fatores como participação cívica, interesse pelo bem público, capacidade de associação, identidade coletiva, confiança mútua, cooperação entre indivíduos e instituições, consenso valorativo e normativo, intercâmbio de informações etc. Assim, se este estoque for grande, os indivíduos e organizações de todo o tipo teriam maior facilidade de alcançar seus fins, de empreender econômica ou politicamente, de planejar para o futuro, confiando na tenacidade dessa malha social, livres da desconfiança que inibe as iniciativas criadoras capazes de promover o desenvolvimento social. A vantagem de indivíduos numa sociedade assim estaria

¹⁶ Uma interessante análise sobre os limites do egoísmo, fator enfatizado por alguns autores da teoria da escolha racional, pode ser encontrada no individualismo metodológico de Jon Elster [1994]. Segundo Figueiredo no prefácio, Elster sugere que o ponto de partida para a análise da ação coletiva seja o da motivação egoísta. Mas sempre que isto não for suficiente, será preciso lançar mão de outras motivações.

no fato de que as suas iniciativas não partiriam do nada. Com os recursos sociais historicamente construídos e disponíveis, os indivíduos e as instituições já partiriam de uma base sólida, eliminando etapas iniciais que normalmente desestimulam iniciativas criativas, facilitando a criação de capital humano para o desenvolvimento de cultura política e tecnológica, fatores apontados cada vez mais como preliminares, anteriores a capital e trabalho.

A perspectiva culturalista

A abordagem culturalista, que privilegia aspectos mentais coletivos, não chega a ser um divisor de águas. Autores desta tendência tem enfatizado a importância das normas, dos valores, da predisposição à associação e do interesse pelo bem público, entre outros, como elementos que, considerados, permitem compreender a eficácia governamental e o desempenho econômico em algumas sociedades. Todavia, afora posições deterministas que atribuem importância primordial ou mesmo única a esses fatores, outros não descartam a importância das instituições e dos arranjos políticos capazes de dinamizar e promover eficácia aos processos decisórios. Eventualmente, não lhes dão ênfase, mas também não os refutam.

A abordagem mais determinista encontra terreno amplo no ensaio de Alain Peyrefitte [1999]. Em *A sociedade de confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*, o autor confere, como anuncia o título, importância central ao fenômeno da confiança. Nove décadas depois de Weber, sua tese consiste numa tentativa etológica de demonstrar que o cisma histórico entre a Reforma Protestante e a Contra-reforma teria criado dois mundos: do lado protestante, um contexto cultural marcado pela confiança interpessoal, pela auto-confiança e pelo zelo à liberdade; do outro lado, desconfiança, medo e submissão religiosa. Enquanto o mundo protestante experimentaria um interminável processo

Elster diz que a ação humana pode ser de três formas distinguida, sendo elas 1] racional e egoísta, 2] racional

de retroalimentação a estimular o desenvolvimento da democracia, da ciência, do comércio e da manufatura, nos países católicos o autoritarismo, a condenação ao lucro, a falta de iniciativa e de dinamismo econômico teriam permitido que a parte católica da Europa fosse encoberta por uma espessa camada de alheamento à prosperidade.

Sumariamente, a compreensão de Peyrefitte acerca das conseqüências da confiança em nada difere de outros autores quanto aos seus efeitos. Todos concordam que a presença da confiança nas relações sociais é essencial na promoção de alianças, associações e consensos, tanto quanto no desenvolvimento do crédito e no planejamento econômico. Não obstante, a confiança tece as redes de intensas trocas de mercadorias e informações, além de promover a cooperação, a solidariedade, a responsabilidade individual e a tolerância, elementos inerentes ao conceito de capital social e, assim, propulsores do desenvolvimento econômico e político.

Porém, Peyrefitte confere um caráter imaterial ao fenômeno da confiança, que residiria em estruturas mentais, portanto fruto de um movimento exógeno segundo alguns autores.¹⁷ O autor lamenta que o espírito livre e inventivo do humanismo renascentista tenha sido suplantado pela Contra-reforma, marco anti-liberal que teria interrompido o desenvolvimento da Europa latina [1999:133]. Enquanto isso, por conta de uma ética da liberdade e da confiança, os países protestantes teriam trilhado o caminho da prosperidade permanente. Assim, a confiança interpessoal tanto quanto a sua ausência seriam resultantes de arranjos mentais, do que foram exemplos as conseqüências ideológicas e, em seguida, materiais do cisma religioso no final do século XV.

A possibilidade de que reformas institucionais possam promover o ethos da confiança é menosprezada por Peyrefitte. Talvez ele não se opusesse a admitir a

não egoísta e 3] irracional.

¹⁷ Procurando definir as causas do capital social, Jackman & Miller(1998) usam o termo "exogenous" referindo-se a autores que atribuem as causas a fatores culturais. Em oposição, usam o termo "endogenous" para ações governamentais e reformas políticas como fomentadores do capital social. É útil alertar para alguma controvérsia no uso do termos. O fato é que Jackman & Muller os usam para tratar da relação sociedade – fonte endógena – e cultura – fonte exógena. Enquanto isso, autores como Peyrefitte trabalham com a relação indivíduo e sociedade. Nessa perspectiva, a fonte endógena será o indivíduo, enquanto a

função de retroalimentação que as estruturas institucionais poderiam cumprir – coisa que não discute. O fato é que simplesmente não há qualquer proposição a respeito do papel das instituições políticas no sentido de contribuir com o resgate da confiança mútua. A reforma que advoga é mental. Aliás, reside aí talvez a maior distinção filosófica da sua análise. Fazendo menção a Konrad Lorenz,¹⁸ ele propõe um resgate etológico da confiança através da passagem da biologia à cultura. Sugere uma “abertura do homem ao mundo” pelo desencadeamento de suas “propriedades constitutivas” como a “adaptação curiosa e perscrutadora ao mundo das coisas”[1999:441]. Sendo imanente à natureza humana, a disposição à confiança mútua não seria propriedade de qualquer sociedade, mas alcançável a todas. Sedutora do ponto de vista psicológico e filosófico, sua proposição em favor do ethos da liberdade e da confiança cai em uma conclusão evasiva, já que a solução mais concreta está, para ele, na liberdade do mercado, que ele considera “a mais democrática das instituições”[1999:452]; no mais, são vagas referências à democracia.

Outro autor de abordagem culturalista a enfatizar a importância do fenômeno social da confiança é Francis Fukuyama [1996]. Autor de um tratado sobre o assunto em livro homônimo, ele analisa as situações econômicas de alguns países ocidentais e asiáticos, procurando demonstrar que o capital social seria um diferencial significativo para explicar o sucesso político e econômico de nações como o Japão, a Alemanha e os Estados Unidos.¹⁹ E o produto mais importante do capital social seria a confiança mútua. Uma característica comum entre essas economias seria o significativo número de grandes corporações privadas, segundo ele, resultantes de uma predisposição cultural à associação e à confiança mútua. Assim, constituiria o erro de muitos economistas acreditar que a

exógena será justamente a sociedade. É o que se pode entender quando se lê que “[o ethos da confiança] não chegará como acontecimento exterior, mas como o desabrochar de uma disposição interior”(1999:451).

¹⁸ Cientista austríaco da filogenética que, com seu conterrâneo Karl von Frisch e o holandês Nicolas Tinbergen, recebeu o prêmio Nobel de medicina e fisiologia em 1973, criando nova ciência, a Etologia, que estuda o comportamento dos seres vivos e sua adaptação aos ambientes.

¹⁹ O autor ressalta que o caráter individualista atribuído à sociedade estadunidense geralmente esconde suas raízes de forte tradição cívica, bem retratada por Alex de Tocqueville. Não obstante, a impressão de que o sucesso econômico japonês seria exclusivamente o resultado da burocracia estatal japonesa, ignoraria a organização cívica e a importância da iniciativa privada naquele país.

economia teria suas leis próprias, separadas da cultura de cada sociedade. Em contraposição aos teóricos da escolha racional, ele afirma que o interesse egoístico reconhecidamente existente no comportamento humano é, contudo, insuficiente para entender o funcionamento dos mercados. Na base de cada organização econômica bem sucedida no longo tempo estaria uma comunidade unida por laços de confiança, cuja origem estaria no compartilhamento de normas e valores, como na capacidade associativa e de subordinação dos interesses individuais ao bem comum [1996:24-5].

Apesar de um determinismo menos acentuado que o de Peyrefitte, o ponto de partida de Fukuyama tem a mesma característica imaterialista, na medida em que sistemas culturais são referidos para explicar o comportamento dos indivíduos na economia.²⁰ Para ele, a eficácia das políticas estaria sempre na dependência de fatores culturais [1996:37]. Preservando essa defesa apriorística, admite que a necessidade de intervenções políticas é maior onde se constatem déficits de capital social, alertando contudo para o risco de solapar o que poderia haver de espontâneo nessas comunidades [1996:42]. Em dado momento, o autor admite alguma capacidade institucional na promoção de transformações culturais e, poderíamos concluir, na formação de capital social, afirmando ser um erro negá-lo [1996:55-6]. Porém, como o capital social seria construído no longo prazo por fatores como a religião e o hábito histórico, não há sinal de que o autor considere a possibilidade de mudanças no curto prazo. Pior, admitindo que a prosperidade econômica seja um desejo universal, o autor ressalva as diferenças culturais entre as sociedades, comparando-as através do padrão de desempenho econômico, para concluir que “algumas nunca tem êxito nessa empreitada” [1996:375].

As abordagens de Peyrefitte e Fukuyama contribuem à temática do desenvolvimento na medida em que atentam à importância de aspectos extra-econômicos. Há nesses trabalhos um rompimento com a ortodoxia econômica, permitindo a observância de aspectos inegavelmente importantes que merecem consideração na elaboração de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento.

Ainda que não trate a confiança mútua como produto concreto do capital social, o ensaio de Peyrefitte é bastante útil ao apresentá-la como elemento histórico no desenvolvimento das economias capitalistas. O propósito de Fukuyama em nada difere desse objetivo. Afirmando que o fenômeno da confiança é fruto de hábitos históricos adquiridos no longo tempo, o autor procura demonstrar como a sua presença teria facilitado o desempenho econômico de algumas sociedades.

Porém, a missão desses dois autores parece ter se limitado ao intuito de tal demonstração. Não parece difícil admitir a importância da confiança interpessoal como aspecto positivo do desenvolvimento, embora uma sobrevalorização de aspectos micro ou extra-econômicos possa incorrer no mesmo erro da denunciada “cegueira” do determinismo macroeconômico. Além disso, a ênfase num certo determinismo cultural pode muito bem negligenciar a importância de outros aspectos inerentes à complexidade das relações sociais, como os de ordem política ou da simples racionalidade dos indivíduos. Neste sentido, o ponto de partida de Coleman para explicar a constituição de elementos do capital social é diferente. Para ele, as relações de confiança tem origem em cálculos racionais dos indivíduos que decidem confiar ou não mediante a perspectiva de reciprocidade futura através do estabelecimento de expectativas e obrigações. Se a origem pode estar na simples escolha racional dos indivíduos em dadas circunstâncias, se poderia imaginar que certa racionalidade política seja capaz de criar condições que permitam aos indivíduos fazerem tais escolhas.

Não obstante, para o interesse da ciência política permanece a seguinte lacuna: o que fazer, na suposta ausência desses “recursos culturais” de longo tempo, para promover o desenvolvimento? Em outras palavras, não parece haver a perspectiva de fomentar a confiança mútua no curto prazo, através de processos políticos inovadores capazes de alterar as relações entre indivíduos e entre estes e as instituições, para a promoção do desenvolvimento. A reivindicação por uma solução etológica de Peyrefitte, no sentido de propiciar as condições ao pleno desenvolvimento das aptidões humanas, parece louvável do ponto de vista

²⁰ As reflexões de Hegel e as observações de Weber constituem importantes apoios no seu trabalho. A inversão idealista de Weber sobre o materialismo de Marx em *A ética protestante e o espírito capitalista* serve de apoio ao autor.

filosófico. Todavia, o autor deliberadamente ignora a possibilidade de que arranjos políticos de aperfeiçoamento à democracia contribuam para a construção de confiança mútua. Sua descrença na capacidade restauradora das instituições e organizações fica assim evidente. No caso de Fukuyama, ele até admite certa eficácia de soluções políticas, mas o único exemplo que usa refere-se à influência do Estado democrático no comportamento da igreja católica e remete a séculos de história.²¹ Portanto, ignorando integral ou parcialmente o campo político, persiste nos dois autores a valorização de sistemas culturais como elementos determinantes do desenvolvimento das sociedades, numa tentativa de aproximação às interpretações weberianas em *A ética protestante*.²²

A tentativa de aproximação de Putnam

Uma importante contribuição para a compreensão de fatores vinculados ao desenvolvimento vem do trabalho de Robert Putnam, intitulado *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* [1996].²³ A obra é o resultado de vinte anos de pesquisa desenvolvida na Itália desde o início da década de setenta, comparando o desenvolvimento de suas vinte regiões administrativas.²⁴ Com a

²¹ Ver novamente em Fukuyama (1996:55-6).

²² A interpretação culturalista de Max Weber serve de apoio às proposições de Peyrefitte, e exerce algum fascínio no trabalho de Fukuyama. Emanuel Castells [1999], em seu volumoso trabalho intitulado *A sociedade em rede*, também enaltece a importância das idéias de Weber quanto à sua capacidade de interpretar mudanças culturais/institucionais que introduzem novos paradigmas na organização econômica. O curioso é que Castells demonstra que tais mudanças seriam o resultado de novos arranjos de organizações econômicas que, por sua vez, provocaram essas mudanças ainda em curso e de resultados em boa parte imprevisíveis nos comportamentos sociais. Isto é, há um processo de mudanças em curso que, contudo, foi iniciado em bases organizacionais de forma deliberada, fruto de necessidades objetivamente percebidas, gerados pela necessidade de aumento da competitividade de empresas e nações. Trata-se da criação de redes de informação entre empresas. Não obstante, na aproximação que procura estabelecer com *A ética protestante*, a proposição culturalista de Fukuyama sobre a importância das idéias protestantes no desenvolvimento capitalista vai mais longe do que as análises do próprio Weber, que já alertava para os riscos de um reducionismo interpretativo (ver na Introdução daquela obra).

²³ Originalmente publicado em 1993 sob o título "Making democracy work: civic traditions in modern Italy.

²⁴ Das vinte regiões, quinze foram criadas em 1970, denominadas "regiões ordinárias", às quais o governo da Itália passou a conferir relativa autonomia administrativa e destinação orçamentária constitucional, seguindo

autonomia política que lhes é conferida atualmente, a criação dessas instâncias geopolíticas é resultante de uma ação do governo italiano que no início dos anos setenta, cumprindo um dispositivo constitucional, criou governos regionais com vistas à descentralização político-administrativa do país. Embora enfatize a importância do capital social, a análise que Putnam faz dessa abrangente reforma política mostra o efeito da ação política no desenvolvimento. O objetivo inicial do autor fora o de identificar quais os fatores que tornam possível o estabelecimento de instituições políticas “fortes, responsáveis e eficazes”. Propondo-se à comprovação empírica de duas proposições, Putnam reforça, através delas, uma dupla conclusão aceita, segundo ele, pelos teóricos do “novo institucionalismo”: 1] as instituições moldam a política ao tempo em que 2] são também moldadas pela história das suas sociedades [1996:23]. A comprovação empírica mais genérica vinculada à primeira proposição é a de que a reforma institucional caracterizada pela descentralização administrativa promoveu mudanças de comportamento dos atores políticos em todas as regiões. No outro extremo, a comprovação que fortalece a segunda proposição foi a de que as mudanças foram mais eficazes onde favorecidas por ambientes sociais caracterizados pela presença de redes de relações sociais mais intensas.

Quanto ao poder das reformas institucionais, Putnam observa que a transferência de responsabilidades político-administrativas para as regiões promoveu a melhoria das políticas públicas, a partir de então sob a responsabilidade dos conselhos regionais, que passaram a ocupar uma estratégica posição intermediária entre o poder nacional e o local, criando novas ramificações de participação comunitária. A intermediação razoavelmente autônoma dos conselhos regionais teria permitido mudanças na cultura política italiana, principalmente no sul do país, diminuindo a força das práticas clientelistas. A estrutura dessas instituições regionais teria provocado a intensificação da participação e do diálogo no processo decisório. Ilustrando a assertiva em favor da capacidade institucional de promover mudanças, Putnam fornece indicações: entre elas estaria a despolarização ideológica em favor de um

uma política de descentralização. Outras cinco regiões, denominadas “especiais”, já haviam sido criadas anos

pragmatismo dos atores quanto às decisões de interesse público [1996:43], onde o “jogo de soma zero” daria lugar ao consenso e à cooperação. Isto não quer dizer que os antagonismos tenham saído de cena, lembra Putnam, afirmando não haver incompatibilidade entre o conflito e a boa governança [1996: 49,129-30]. Acontece que o envolvimento dos atores com decisões pragmáticas como as orçamentárias, por exemplo, passa muito além do escrutínio das urnas, o que induziria os atores a decisões resultantes do diálogo e da mútua responsabilidade. Prevaleceriam, ao final, a tolerância e o pragmatismo, acompanhados da queda de poder dos velhos políticos e da ascendência dos “executivos regionais” e sua compreensão de que as soluções políticas não são tão simples quanto imaginam aqueles que não participam delas e que, comodamente, sempre tem a quem culpar pelas deficiências [1996:50-7]. Putnam reconhece que as mudanças institucionais são lentas e que só a participação persistente permite essa compreensão. Porém, como mostra o caso italiano, reformas descentralizadoras trariam vantagens inequívocas comparadas à situação anterior, entre elas, a aproximação entre as instituições e o povo, além de governos mais afeitos às realidades regionais e mais acessíveis às demandas do que os governos centrais, criando estilos de atuação política marcados pela moderação, pela tolerância e pelo pragmatismo no planejamento e na administração dos conflitos [1996:74]. Melhorando os processos decisórios, as reformas institucionais teriam promovido, por natural consequência, o desenvolvimento regional. Pesquisas de opinião pública, repetidas ao longo de muitos anos, permitiram ao autor concluir que a maioria da população aprovou as mudanças, alterando inclusive suas tradicionais posturas em relação ao interesse público, e a melhoria do desempenho institucional acabaria quebrando, lembra Putnam, uma incômoda máxima: a de que o povo não reconhece o bom governo [1996: 93-4].

Entretanto, a outra constatação fundamental de Putnam é a de que, com estruturas iguais e os mesmos recursos jurídicos e financeiros, ainda assim algumas regiões seriam economicamente mais eficientes e melhor governadas. E para tentar compreender esse aspecto, ele partiu de duas premissas explicativas:

antes em áreas limítrofes, em resposta a reivindicações separatistas surgidas ao final da II Guerra.

1] a origem da diferença estaria na modernidade sócio-econômica proporcionada pela revolução industrial que teria beneficiado exogenamente algumas regiões; e 2] que o fator poderia ser encontrado na comunidade cívica, isto é, nas redes de participação e solidariedade social.

A primeira hipótese, quando observadas as regiões italianas, é quase irresistível, segundo o autor, uma vez que os bons desempenhos governamentais observados em cada região quase sempre coincidiram com economia bem sucedida.²⁵ Porém, alguns casos comparados interrompem a freqüência, impedindo a consolidação da regra segundo a qual riqueza e modernização econômica explicariam todos os casos de eficiência institucional [1996:100].²⁶ De todo o modo, como o próprio autor permite concluir, nada impede que, contrariando a premissa, a recíproca seja verdadeira, isto é, que desempenho institucional possa ser responsável por desenvolvimento econômico. Mas, se esse for o caso, ainda não se explicaria porquê, em geral, as regiões do norte italiano mostraram maior sucesso na combinação *bom governo - economia dinâmica*. Parecia, portanto, haver um terceiro fator, e Putnam foi buscá-lo nas relações sociais, isto é, nas formas tradicionais de organização social, denominando de capital social o elemento de força explicativa para compreender a razão da construção de instituições sólidas e economias dinâmicas, flexíveis e bem sucedidas. Ele estabelece então uma relação entre civismo de comunidade e qualidade da governança, demonstrando, por exemplo, que onde é grande o número de associações civis de vários tipos há com freqüência estabilidade democrática. Quanto menos verticais e clientelistas a estrutura social e a relação governo e sociedade, melhor seria o desempenho institucional. Além disso, outras correspondências foram apontadas pelo autor, entre as quais: quanto maior o grau

²⁵ A relação entre democracia e modernização socio-econômica é conhecida. As teorias do crescimento, na economia, como da modernização, na sociologia, explicam a eficácia democrática como resultante do desenvolvimento econômico. Ver Putnam [1996: 97-100] e também Raud *in*: Theis, mattedi e Tomio [2000: 148].

²⁶ Comparando níveis de eficiência institucional, o autor pôde observar que nem sempre as regiões mais ricas tem os governos mais eficientes. Na comparação entre a região de Campânia, onde fica Nápoles, apesar de mais adiantada economicamente, teria demonstrado níveis de eficiência governamental inferiores às regiões mais pobres como a Basilicata e Molise; não muito diferente seriam os resultados da comparação entre o rico

de civismo, menores os índices de corrupção, maiores os graus de confiança mútua e nas instituições – o que inclui a disposição de obediência às leis [Ibid:124].

Em síntese, Putnam se recusa a tratar o civismo como epifenômeno, afirmando que comunidade cívica está ligada a desenvolvimento político e econômico. E para escapar da correlação economicista que sugere seja o civismo decorrência do desenvolvimento social e econômico, ele recorre a antecedentes históricos. Observa que houve oscilações de crescimento econômico entre o norte e o sul sem que se tenha encontrado indícios de que nos períodos de maior prosperidade o sul tenha apresentado maior civismo em suas normas e modelos de associação. Além disso, as “regiões cívicas não começaram sendo mais ricas e nem sempre foram mais ricas, mas, tanto quanto podemos afirmar, permaneceram invariavelmente mais cívicas desde o século XI” [Ibid:162].²⁷

Assim, o trabalho de Putnam sugere, em conformidade com vários outros autores, uma importante resposta sobre a fonte da eficácia institucional e econômica, apesar de recusar qualquer unidimensionalidade explicativa [Ibid:169]. Entretanto, não é menos importante a sua constatação quanto às mudanças que as reformas políticas na Itália foram capazes de promover. E, conforme Putnam, elas não ocorreram apenas no *mezzogiorno*, mas melhoraram também o funcionamento da democracia no norte, supostamente mais cívico. O que pode, mais uma vez ser visto com certa impaciência é o fato de que, também para Putnam, as mudanças não são rápidas. A leitura de *Comunidade e Democracia* aponta algumas observações. Primeiramente, leva a crer que a compreensão de aspectos do desenvolvimento das sociedades obriga ao recurso da história. Isto é, não haveria como compreender a situação política e econômica de uma sociedade

triângulo industrial do norte, formado por Lombardia, Piemonte e Ligúria, cujos desempenhos institucionais seriam inferiores ao da Emilia-Romagna, menos rica mas com melhores índices de governança.

²⁷ Conforme Putnam, por volta do século XI houve um cisma na estrutura imperial em toda a península itálica, bizantina ao sul e germânica no norte. No sul a forma centralizada de governo foi reestabelecida após certo tempo, criando um reino normando forte administrativa e economicamente. No norte, por sua vez, as tentativas de reestabelecimento de um poder central não vingaram, dando lugar a formas de poder marcadas pela autonomia local. Esta autonomia teria produzido as comunas, que depois se tornaram as prósperas cidades-estado da região setentrional, onde teriam sido desenvolvidas as formas de organização cívica que explicariam o sucesso do norte. Já no sul, o histórico modelo autoritário teria atrofiado o desenvolvimento de relações sociais horizontais (1996:131-2); ver também capítulo 5, sobre as origens da comunidade cívica.

sem conhecer aspectos constitutivos da sua formação no longo tempo. “Os padrões sociais que remontam à Itália medieval são fundamentais para explicar por que, no limiar do século XXI, certas comunidades se mostram mais aptas do que outras para gerir a vida coletiva e manter instituições eficazes” [Ibid:133]. Em segundo lugar, considera o capital social um elemento essencial para a promoção do desenvolvimento político e econômico. “A existência de instituições eficazes e responsáveis depende (...) das virtudes e práticas republicanas (...) de uma sociedade civil vigorosa” [Ibid:191]. Não haveria como sustentar o desenvolvimento a longo prazo com base num “equilíbrio hobbesiano”, marcado pela desconfiança mútua, pelo individualismo e pela dependência vertical em relação ao Estado. Implicaria supor inclusive que, diante de uma crise, a capacidade de resposta seria maior onde houver capital social, como sugere o trabalho de Meyer-Stamer, logo adiante analisado. Por decorrência disto, toda reforma institucional deveria caminhar no sentido de promover capital social. Em terceiro lugar, reformas nesse sentido levam tempo, já que “a comunidade cívica tem profundas raízes históricas. Esta é uma afirmação deprimente para os que vêem a reforma institucional como estratégia de mudança política” [Ibid:192]. Para Putnam, o aperfeiçoamento e a consolidação institucional só adquire ampla visibilidade após décadas, como teria sido com o *Länder* alemão, como acontece com as regiões italianas e “assim será com os ex-países comunistas da Eurásia” [Ibid:193]. Porém, e por último, as reformas políticas dirigidas à horizontalização dos processos decisórios promove, segundo Putnam, resultados tangíveis e positivos. A afirmação é respaldada em avaliações ao longo de duas décadas, revelando “mudança de identidades, valores, poderes e estratégias”, e permitindo a importante proposição de que “*mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política*” [Ibid:192; *italico do autor*].

Horizontalização

Uma interessante pesquisa revelando a presença do que denominaríamos capital social está publicada nos artigos de Jörg Meyer-Stamer [1998, 1999a e 1999b] sobre desenvolvimento regional e conglomerados industriais no estado de Santa Catarina. O autor demonstrou ali um tipo de reação empresarial diante da necessidade de mudanças de comportamento no processo produtivo a fim de responder a novas exigências da abertura comercial. Por extensão, o autor indica que a resposta se processa na passagem de um modelo verticalizado para a horizontalização do processo produtivo e que a capacidade de mudança depende, entre outros, de fatores como a existência de uma crise, a presença de agentes de mudanças e de organizações facilitadoras de articulações conjuntas entre esses agentes.

Até o fim dos anos oitenta, o protecionismo econômico no Brasil teria promovido uma integração vertical dos agentes produtivos, o que significou um processo de competição não-cooperativa (ausência de redes de informação entre agentes produtivos). Segundo Meyer-Stamer, a crise do setor cerâmico no sul de Santa Catarina, provocada inicialmente por problemas macroeconômicos, mostrava um quadro de rivalidade entre as duas grandes empresas do ramo, além da não-cooperação com as pequenas empresas [1999a: 09]. No setor têxtil, mesmo depois das primeiras mudanças readaptativas, predominava a cultura da verticalização, cuja “mentalidade de não-cooperação com fornecedores e subcontratados estava ainda profundamente enraizada na cultura empresarial local” [Ibid:10-11]. A falta de pressões competitivas externas, resultante do modelo de substituição de importações, teria induzido a esse comportamento. Na medida em que houve a abertura do mercado mundial, as empresas teriam sido forçadas a mudar a cultura de não-cooperação por formas de horizontalização das relações, através de uma cooperação envolvendo produtores, fornecedores e organizações de apoio. Entre outras vantagens, essas “malhas” produtivas favoreceriam o desenvolvimento de vantagens competitivas locais como a confiança mútua e a ação conjunta [1999b: 44]. Tal modelo de “competição cooperativa”, onde todos seriam beneficiados pelo aumento da capacidade competitiva, explicaria a eficiência dos conglomerados industriais do norte da Itália

que, segundo o autor, tem servido de modelo de horizontalização ao empresariado catarinense desses dois setores.²⁸

Relembrando as características apontadas por Meyer-Stamer como necessárias à mudança de um modelo produtivo, a primeira delas seria a própria crise representada pela abertura do mercado à competição internacional. Um segundo aspecto seria a existência de um modelo alternativo. No caso da resposta do empresariado catarinense, o modelo teria sido o da horizontalização, baseado na terceirização e cooperação entre os agentes produtivos. Quanto aos agentes de mudança e a existência de organizações, ele releva a ação de alguns empresários e a sua capacidade de articulação em torno das organizações de caráter empresarial associativo denominadas Associações Comerciais e Industriais - ACIs. Essas entidades, de origem municipal, estão congregadas em torno da Federação Catarinense das Associações Comerciais e Industriais – Facisc, e ao mesmo tempo próximas da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – Fiesc. A existência dessa capacidade de articulação manifestaria certa peculiaridade do modelo industrial catarinense, qual seja, uma significativa autonomia no desenvolvimento econômico em relação às mãos do Poder central. Meyer-Stamer observa que enquanto o processo de industrialização no Brasil contou com a ação estatal e investimentos estrangeiros, em Santa Catarina a economia se desenvolveu a partir de iniciativas empresariais locais [1998:1498].²⁹

²⁸ Para uma descrição do modelo produtivo das regiões norte e centro da Itália, recomenda-se o trabalho de Robert Putnam (1996). Não obstante, Cecilie Raud (1999 e 2000) faz uma aproximação do modelo de organização econômica norte italiano com a experiência industrial catarinense, procurando demonstrar algumas semelhanças. Além disso, a leitura de seus trabalhos autoriza concluir que o tipo de colonização de considerável parte do estado catarinense, caracterizado pela vinda de imigrantes europeus no século XIX, teria produzido um modelo de organização social e econômico teria se baseado em relações horizontalizadas marcadas pela cooperação e confiança. Essas relações teriam dado lugar a um modelo verticalizado por conta de políticas macroeconômicas ditadas pelo Estado, que estimularam a “competição não-cooperativa”. De todo modo, poderia se supor que a necessidade de horizontalização da produção, via terceirização e intensa troca de cooperação entre produtores e fornecedores, tenha sido facilitada em função dessa “vantagem histórica”. Apesar dessa suposição, Meyer-Stamer observa as dificuldades que os agentes de mudança enfrentam no trabalho de convencimento de boa parte dos agentes produtivos.

²⁹ Isto não quer dizer que a industrialização catarinense não tenha sido também favorecida com incentivos estatais, como o próprio autor salienta lembrando o desenvolvimento no setor alimentício e o incremento no setor cerâmico, a partir da década de 50. Contudo, os incentivos estatais não teriam sido historicamente determinantes no processo. Ver também Tomio, *In* Theis, Mattedi e Tomio, orgs. [2000: 67-100, esp. 74-7], onde se encontra uma descrição acerca de características do desenvolvimento do setor têxtil catarinense, entre as quais o crédito proveniente de poupadores locais e as relações de confiança, além da cooperação através da organização da classe empresarial, elementos definidos por outros autores como componentes de

Com tal tradição, a reação empresarial catarinense teria ocorrido sem o auxílio de esferas político-administrativas estatais nos vários níveis, uma vez que o grau de resistência institucional a mudanças seria bem maior [Ibid:1508]. A reação dos setores cerâmico e têxtil depois da crise promovida por políticas de estabilização e abertura comercial teria sido marcada por uma eficiente estratégia de readaptação produtiva movida pelas ACIs.

O objetivo nos trabalhos de Meyer-Stamer tem sido demonstrar que os comportamentos de empresas podem mudar em direção à cooperação e à eficiência coletiva. Em circunstâncias condicionadas pela globalização do mercado, as formas de organização horizontalizadas da produção, tecidas por redes de firmas e instituições de apoio, tem se mostrado a saída para a competitividade e o desenvolvimento econômico bem sucedido. Assim, a capacidade inovadora, qualidade aparentemente indispensável à competitividade econômica, seria o resultado da interação entre empresas, consumidores, fornecedores e instituições de apoio como universidades, centros de formação profissional e tecnológica e associações corporativas, entre outras. Nesses ambientes, possíveis de serem criados em conglomerados industriais, as empresas não teriam condições, nem maior interesse, em ocultar informações sobre fornecimento e produção, criando afinal um “jogo de soma positiva” [1999a: 03].

Independente da abrangência da contribuição do autor, alguns aspectos do seu trabalho merecem menção em função do que podem representar dentro de uma abordagem que procura contribuir com a discussão do desenvolvimento. Salvo um equívoco analítico acerca da importância dos agentes de mudança indicados pelo autor, a existência de uma articulação empresarial capaz de responder a uma crise econômica através da mudança de cultura empresarial, e aparentemente sem uma ação governamental decisiva, indicaria a presença de algum capital social. Se o autor estiver certo sobre o peso dessa importância, e se as instituições políticas não tiveram participação senão secundária como sugere o autor em seu primeiro texto sobre o assunto, então isto reforça o argumento dos

capital social. No mesmo artigo, contudo, há indicações de como este mesmo setor teria se beneficiado de um

que apontam o capital social como elemento de fundamental importância ao desenvolvimento duradouro. Trata-se de um ponto importante, já que políticas macroeconômicas governamentais (políticas de estabilização e abertura econômica) teriam detonado as crises e forçado uma resposta advinda da capacidade de articulação de agentes não propriamente institucionais. No caso brasileiro, a histórica interferência do poder central nas esferas subnacionais teria criado uma cultura de inércia nos governantes locais, fazendo com que se eximissem da responsabilidade de produzir soluções locais. Isto levaria a concluir que sem a articulação empresarial local a crise teria tido conseqüências piores e imprevisíveis, a espera de uma solução política institucional.

O fato é que processos de horizontalização ainda precisarão de avaliações futuras para tentar dimensionar a sua importância na solução de crises econômicas. Por importantes que sejam as formas de manifestação de capital social no caso acima, não se ignore a decisão política de cunho macroeconômico que facilitou a retomada do crescimento industrial no país: a flexibilização cambial no início de 1999. Em artigo posterior sobre políticas locais e regionais de desenvolvimento [1999a], as observações do autor passam a incluir a consideração de elementos político-institucionais. Mesmo reforçando sua posição quanto à importância de fatores de “nível médio”, que seriam essas articulações sociais relativamente autônomas, Meyer-Stamer admite a indispensável combinação desses fatores com as ações governamentais nos planos nacional, regional e local. O autor observa inclusive que, no caso do setor têxtil, estas articulações estariam começando a acontecer “surpreendentemente” depois que o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder local [Ibid:12].³⁰ Contudo, as possibilidades de sinergia entre os poderes públicos e associações civis ficam constantemente ameaçadas em razão da freqüente falta de continuidade das políticas governamentais, além da volatilidade na ocupação dos cargos políticos, desencorajando iniciativas de longo prazo [Ibid:15]. Meyer-Stamer observa que o Estado brasileiro ainda carece de políticas industriais locais. Tendo sido

ambiente não competitivo durante a era Vargas, e com financiamentos estatais nas décadas de 60 e 70.

historicamente uma responsabilidade de governos centrais, os agentes políticos subnacionais teriam com freqüência se eximido dessa tarefa, transferindo-a ao empresariado. Não obstante, a atuação das ACIs teria influenciado as práticas político-administrativas no nível municipal em alguns lugares. As referidas associações teriam começado a deixar mais claras as suas expectativas em relação aos governos locais quanto à infra-estrutura, transporte coletivo, educação etc. Além disso, o envolvimento de parte do empresariado na ocupação de cargos políticos teria aumentado, no lugar do apoio a políticos ambiciosos nem sempre identificados com as causas empresariais e sem a necessária desenvoltura e dedicação profissional dispensada por empresários [Ibid:seq.].

Independentemente de um certo ceticismo para com a classe política tradicional,³¹ as reflexões do autor indicam não apenas a presença de capital social, mas apontam à possibilidade de estabelecer sinergias entre público e privado, cuja simbiose pode bem resultar em futura capacidade de agilidade e eficiência em processos decisórios e no estabelecimento de políticas de desenvolvimento. Além disso, inintencionalmente as pesquisas do autor permitem uma transposição desse “nível médio”, ou intermediário, de articulação do campo econômico para o campo político. Isto é, o tipo de atuação dessas associações de interesses econômicos poderia ser experimentada ou mesmo percebida na atuação de associações de caráter político institucional alternativas.

Possivelmente desconhecida pelo autor, a existência de associações regionais de municípios nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul poderá se mostrar um modelo alternativo de atuação política, caracterizando a eventual presença de uma capacidade de articulação não apenas existente entre parte do empresariado, mas também entre a classe política - leia-se prefeitos e

³⁰ Trata-se da administração municipal de Blumenau, cidade pólo do conglomerado têxtil, cuja prefeitura é administrada pelo Partido dos Trabalhadores desde 1997.

³¹ É útil lembrar que parte das pesquisas de Meyer-Stamer foram feitas durante o surgimento de denúncias sobre o escândalo dos precatórios, episódio envolvendo o governo de Santa Catarina, lembrado pelo próprio autor. Tratava-se de um procedimento de emissão irregular de títulos públicos para pagamento de dívidas judiciais, única justificativa possível para a emissão dos precatórios. Ilegalmente o dinheiro era desviado para investimento em obras públicas, como ficou comprovado no caso de Santa Catarina. As denúncias, que começaram nesse estado, acabaram se alastrando a vários estados e municípios brasileiros. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada nacionalmente, o dinheiro resultante da venda de precatórios foi desviado de 1990 a 1996, causando prejuízo de R\$ 7 bilhões a estados e prefeituras.

vereadores. Elas representam uma espécie de ponte entre o poder municipal e os poderes estadual e federal na busca de soluções locais, e vem sendo objeto de análise, despertando o interesse de alguns pesquisadores.³² No caso de Santa Catarina, essas entidades foram criadas por iniciativa dos prefeitos com o objetivo de fazer frente às necessidades de maior representação microrregional e participação no processo decisório estadual. Muitos anos após o seu funcionamento, surgiu a modalidade dos fóruns integrados de desenvolvimento regional, com participação direta de vários setores da sociedade, regionalmente representados nesses fóruns. Futuros trabalhos, alguns em andamento, poderão vir a mostrar se essas associações, tanto quanto seus fóruns regionais de desenvolvimento, serão capazes de representar uma alternativa de horizontalização dos processos decisórios frente ao governo estadual como também exemplo de processos sinérgicos entre governo e sociedade, podendo mostrar-se úteis às discussões acerca de reformas políticas.

Sinergia

O caso dos *clusters* em Santa Catarina pode ser ilustrativo principalmente para corroborar a tese segundo a qual o capital social facilita a emergência de iniciativas de desenvolvimento tanto quanto a promoção de alternativas às suas crises, como revelou a atuação das ACIs. Isso não quer dizer que uma reação articulada não possa vir de instituições políticas, ou ao menos contar com a sua cooperação. Peter Evans, em seu artigo *Government action, social capital and development*, trabalha com a possibilidade de promover o que chama de “sinergia” entre Estado e Sociedade, como elemento catalisador do desenvolvimento. Nas palavras dele, “normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser promovidas por agências públicas e serem usadas para fins desenvolvimentistas” [1996:1119]. Deste modo, não cabe a idéia de

promover estratégias de desenvolvimento segundo um modelo tradicional que pressupõe um papel unilateral das instituições formais. Tampouco este papel caberia exclusivamente à sociedade civil organizada. O que Evans sugere é uma sinergia entre o público e o privado, ou entre organismos governamentais e sociedade civil, com base necessariamente na cooperação e na confiança.

A pergunta metodológica que Evans faz no seu artigo tem a mesma origem que a de Putnam, isto é, “pode a sinergia ser construída por um caminho curto, ou isto requer historicamente fundações normativas e institucionais profundas?” [1996: seq.]. Tanto quanto Putnam, Evans reconhece que o estoque de capital social é um fator de grande importância que, aliado a um aparato estatal dinâmico, promove a necessária sinergia entre público-privado, ou entre Estado e Sociedade, para o desenvolvimento social. No entanto, ele sugere que o capital social pode muito bem ser um produto fomentado institucionalmente, isto é, gerado por ações governamentais cujo processo ele chama de “complementaridade”.³³

Podendo entendê-las como políticas públicas, essas ações governamentais, na medida em que envolvem agentes institucionais com conhecimentos técnicos e certo preparo sociológico, tenderiam a ajudar na organização das comunidades através das trocas de conhecimentos e do estabelecimento de relações dialógicas e de confiança. Evans refere-se a programas governamentais levados a populações em regiões pobres, apontando para a capacidade desses programas em fomentar a participação e a organização comunitária, além de promover pequenas alternativas econômicas. Além disso, o envolvimento dos agentes normalmente recrutados na própria comunidade lhes permite melhor conhecimento da realidade. Por consequência disso, podem ser criados vínculos permanentes entre agentes institucionais e comunidades e

³² A esse respeito, consultar Bandeira (1999), Marcon & Marques (2000) e Kraus (1991).

³³ O autor afirma que a promoção de capital social é muitas vezes obtida através de ações de *complementarity*, caracterizadas por “relações de apoio ente atores públicos e privados”. Em outras palavras, o conceito se confunde com políticas públicas de assistência social ou técnica, tais quais os exemplos de programas de irrigação no Nepal e em Taiwan, além de um programa de saúde pública no estado do Ceará, que são analisados pelo autor. Esses programas teriam sido bem sucedidos sobretudo por causa do desenvolvimento de cooperação e confiança entre agentes institucionais e população, estimulando ao mesmo tempo a organização comunitária [1996: 1120-1].

promover o desejo salutar de não abandonar a sua região, como se pode verificar por meio do depoimento de um agente envolvido em um desses programas observados por Evans [1996:1122].³⁴

A trajetória argumentativa de Evans tem um propósito importante, apesar da aparente obviedade: demonstrar a viabilidade, quando não a necessidade, de ações e correções institucionais na promoção do desenvolvimento.³⁵ Mais que isto, ele entende que tais ações devam buscar o envolvimento direto, co-participativo da sociedade, como forma de erigir aspectos constitutivos do capital social. Defendendo a construção de redes de sinergia entre o Estado e a Sociedade, ele pondera que se esta sinergia depender exclusivamente de modelos culturais e sociais preestabelecidos historicamente, então as sociedades sem o capital social acumulado estariam fora do espectro das possibilidades de desenvolvimento. Esta esperada conclusão se choca frontalmente, como podemos ver, com algumas abordagens histórico-culturalistas e parece ser o ponto de discórdia entre os teóricos desta linha e os que, como Evans, acreditam na eficácia de curto prazo de mecanismos político-institucionais. A sua perspectiva de construtividade o leva a crer que a "sinergia torna-se uma possibilidade latente na maioria dos contextos, esperando para ser trazida à vida pelo empreendimento institucional" [1996:1124].

Nessa perspectiva, Evans inverte o foco histórico-culturalista e atribui papel proeminente às instituições políticas. Mesmo admitindo a importância de laços de confiança e solidariedade, ele não crê que as heranças históricas de uma sociedade, com ou sem capital social acumulado, sejam o fator mais importante na discussão acerca do desenvolvimento. Segundo Evans, mais importante é saber como transformar os vínculos comunitários existentes de qualquer sociedade em expressões eficazes voltadas ao desenvolvimento, já que, como

³⁴ Trata-se do relato de um agente de saúde do interior do Ceará, através de pesquisa desenvolvida por Judith Tenlder e Sara Freedheim, citados por Evans. Na fala, o agente de saúde local dizia estar de partida para São Paulo em busca de trabalho, quando foi contratado como agente comunitário, o que lhe teria despertado o desejo de não mais abandonar sua comunidade. Outra vantagem apontada pelo autor é que a complementaridade evitaria a presença dos *rent-seeking*s.

observa, há casos de sociedades em que são encontradas relações horizontais e de cooperação conquanto não haja desenvolvimento. A chave para o estabelecimento de sinergias entre público e privado estaria na capacidade de transpor laços de lealdade paroquial para formas mais coesas de organização social de modo a que pudessem ser aproveitados para a organização institucional e o crescimento econômico. Tendo observado várias comunidades, Evans cita o exemplo de alguns povos indígenas no México, onde as relações seriam horizontais e de cooperação. Demonstrada a presença de capital social, o problema estaria em saber como transportar essa rede de relações tenazes para o campo da política e da economia, a fim de “formar organizações eficazes para gerar desenvolvimento” [1996:1125].

Desse ponto de vista, as estratégias de desenvolvimento dependeriam muito mais da habilidade governamental do que do capital social existente. Pouca será, segundo ele, a contribuição do capital social se a eficácia institucional não for suficiente para criar o ambiente de sinergia proposto pelo autor. Para tanto, importaria a combinação de condições oriundas dos regimes políticos e de estruturas burocráticas para a emergência de fatores como a sinergia e o próprio capital social. Sem ignorar que em certos casos a burocracia pode impedir a realização de sinergias, Evans observa que em outros casos é justamente o estabelecimento de organizações burocráticas que tem garantido a criação de sinergias entre público e privado, como seria o caso do Leste asiático, onde a criteriosa observação dos preceitos do modelo burocrático weberiano estaria permitindo o bom funcionamento de sinergias [1996:1126].³⁶ O capital social passa a ser entendido como um importante produto secundário de complementaridade, de modo que o desenvolvimento dependeria muito mais de uma construção

³⁵ Esta proposição deixa de parecer óbvia quando consideramos análises que deslocam o papel de *locus* ou agente de desenvolvimento exclusivamente para a sociedade, seja no plano da cultura, seja na esfera do mercado.

³⁶ É curioso notar como a apropriação de Weber pode ser feita tanto pela abordagem histórico-culturalista quanto pela abordagem institucionalista. No primeiro caso, as observações de Max Weber a respeito da ética protestante são usadas na tentativa de respaldar as proposições em favor da importância central dos valores culturais para o desenvolvimento. No segundo caso, algumas teses em favor da proeminência do papel institucional no desenvolvimento se utilizam da análise weberiana sobre a burocracia e o apontamento de aspectos do seu bom funcionamento como a meritocracia, bons salários, agudas sanções contra violação das normas e gratificações por bom desempenho na carreira.

institucional que, contudo, o autor reconhece pode demorar décadas e que a diferença, em cada caso, seria marcada por meros “detalhes organizacionais neste processo” [1996:1129].

A importância e os problemas da participação

De maneira geral, tem sido amplamente aceita a importância do capital social e por consequência a utilização desse conceito nas recentes abordagens sobre o desenvolvimento no Brasil. Como vimos até aqui, o fenômeno é quase sempre apontado como essencial para impulsionar o desenvolvimento. A averiguação dessa premissa constitui um dos objetivos teóricos deste trabalho. Não obstante, admitindo-se a sua veracidade, o segundo objetivo está em confrontar a premissa segundo a qual reformas institucionais seriam capazes de estimular e promover o capital social para a consecução dos propósitos do desenvolvimento.

É crescentemente consensual, não apenas no meio intelectual, mas também nos meios políticos, a necessidade de introduzir mecanismos participativos nos processos decisórios com o fim de tornar mais eficazes a governança e a governabilidade em todos os seus níveis. O tema da participação permeia as abordagens sobre o capital social e as reformas institucionais, e seus autores tem observado a eficácia resultante do envolvimento e dos nexos que se estabelecem entre atores sociais, sugerindo a implementação de mecanismos de participação direta ou de representação ampliada da sociedade civil. Trata-se de uma abordagem que, por conta da própria escassez dos recursos públicos, transpôs a etapa propositiva em favor da redemocratização e do avanço democrático na América Latina em geral, conquanto lhe deva certa origem. Para além disso, a valorização das formas participativas nos processos políticos decisórios é resultante da percepção pragmática de que a descentralização do poder e a inferência de novos agentes tem promovido, quando bem empregada,

resultados mais eficientes do ponto de vista do alcance público e do combate aos vícios do autoritarismo em geral, e em especial aqueles decorrentes do patrimonialismo e do clientelismo políticos.³⁷ Mais que isto, a participação é apontada como valioso meio na promoção do desenvolvimento. Além do mais, trata-se de um tema inerente às discussões sobre a importância do capital social, e quando reformas políticas são propostas com vistas à promoção desse “ingrediente”, a participação da sociedade é condição posta como ponto de partida.

O fato é que as formas democráticas, tradicionalmente defendidas pela esquerda, vem sendo progressivamente aceitas e até assimiladas por governos de perfil conservador, adeptos a um liberalismo político mais “radical”, segundo González [2001]. Pode-se dizer que isto seja resultante da eficácia governamental demonstrada pelas experiências participativas e descentralizadas dos últimos anos. Nesse sentido, a própria lógica do capital financeiro parece facilitar tal entendimento. Isto pode ser observado quando organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, impõem condições de financiamento para empréstimos que permitam novos investimentos governamentais. Em primeiro lugar, trata-se de perceber que é a escassez de recursos, decorrente da reestruturação financeira estatal, que força os governos a recorrerem ao financiamento privado – vale lembrar que o saneamento financeiro é recomendação do Fundo Monetário Internacional. Numa situação anterior, marcada pelo clientelismo inflacionário, a prática corrente foi o endividamento irresponsável, do qual a marca maior é a falência dos bancos estaduais. Tendo de recorrer aos bancos privados, os governos são obrigados a comprometer-se com o pagamento desses financiamentos e, a fim de aumentar a segurança quanto ao recebimento, os bancos estabelecem exigências a serem contempladas por projetos corretamente elaborados. Essas exigências vão desde uma projetada expectativa de retorno financeiro, passando pelo respeito a planos diretores municipais, compromisso de não agressão ambiental, integração regional na

elaboração e abrangência dos projetos, até o compromisso do envolvimento entre poder público e sociedade civil na escolha e elaboração dos mesmos.³⁸

Em artigo do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que reúne algumas observações sobre o fenômeno da participação, Pedro Bandeira [1999] ajuda a refletir sobre o tema da participação. O autor acompanhou a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, do Rio Grande do Sul, que começou em 1991 por iniciativa governamental naquele estado, representando a criação de instâncias intermediárias entre o governo estadual e os municípios com a participação de segmentos da sociedade civil e dos governos, comprometidos com o desenvolvimento.³⁹ Bandeira enumera cinco argumentos favoráveis à participação, cujos resultados seriam a eficiência e a sustentabilidade das decisões, a governança e a transparência, a acumulação de capital social, o fortalecimento da competitividade sistêmica regional e a formação ou fortalecimento de identidades regionais [1999:10]. Como lembra o autor, a falta de participação tem sido apontada como principal causa do insucesso de políticas públicas, segundo conclusões de organismos internacionais fomentadores do desenvolvimento [Ibidem:11-2]. Entre tantas conseqüências negativas, destaca-se a falta de sustentabilidade das políticas públicas, resultando no desperdício de recursos financeiros e na desconfiança social em relação às instituições. Essa descontinuidade tem vinculação causal com a ausência da participação dos sujeitos afetados direta ou indiretamente com tais políticas. Na medida em que não existe o envolvimento dos sujeitos, não se processa a necessária identificação destes com as políticas a eles destinadas, explica Bandeira. Some-se a isto a nefasta substituição de programas a cada sucessão administrativa, o que é facilitado justamente pela indiferença de quem os recebe acabados, de cima para

³⁷ O economista Pedro Bandeira destaca dois aspectos da participação, sendo eles: o seu caráter “essencial da própria idéia de democracia [...] e seu papel instrumental, derivado da funcionalidade”, apresentando em seguida o argumento da eficácia (Bandeira, 1999: 9-11).

³⁸ É oportuno verificar as proposições a favor dos mecanismos de participação em documentos de importantes organismos internacionais de financiamento, como por exemplo: o “Libro de consulta sobre participación”, do BID, encontrável no sítio www.iadb.org, e também o “World Bank participatory sourcebook”, que pode ser consultado no sítio www.worldbank.org.

³⁹ Neste trabalho o autor faz referência e breves comentários sobre outras quatro experiências descentralizadoras, localizadas nos estados de Santa Catarina, Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo.

baixo [Ibidem, seq.]. Como sugere Ladislau Dowbor, “de pouco adianta se satisfazer com o consenso agradável que se encontra entre pessoas de opiniões semelhantes, quando os atores sociais que efetivamente intervêm sobre as decisões não foram consultados” [Dowbor, 1998:276].

Na medida em que a importância instrumental da participação é reconhecida por organismos internacionais de apoio, automaticamente os governos nacionais e subnacionais necessitados de investimentos passam a estimular as formas participativas. Nesse sentido, adiantam-se os governos e comunidades regionais ao agilizarem a criação de instituições e organizações que objetivam a ampliação e descentralização de processos decisórios. Esta pragmática tomada de consciência governamental tem favorecido, de sobra, o aparecimento de ambientes propícios à formação do capital social, sobretudo através da sinergia entre governo e sociedade. Cabe salientar, neste sentido, que conceitos como participação e organização da sociedade civil não são meramente refletidos a partir da idéia do auto-governo e sim do envolvimento planejado entre essas esferas, dando sentido à idéia de sinergia. Quando se promove “o contato entre sociedade civil e a administração pública, por intermédio da participação da comunidade na formulação, na implementação e na avaliação de ações governamentais, [isto] deve ser visto como um instrumento importante para a consolidação de relações de confiança entre os vários atores sociais, públicos e privados, contribuindo, portanto, para a acumulação de capital social” [Bandeira, 1999:22]. Inclusive a idéia de sinergias, significando o envolvimento dos atores mencionados, permite concluir que tais ambientes sejam capazes de suscitar respostas aos problemas da administração pública. É irresistível concluir que o envolvimento mais direto dessa esfera de atores possa contribuir para melhorar a eficácia do serviço público, despertando maior sensibilidade e compromisso social através desse processo de “capacitação e aprendizado coletivo” [Ibidem, seq.].⁴⁰

⁴⁰ Uma importante reflexão sobre a reforma administrativa e a formação de servidores públicos voltada à compreensão das novas relações entre Estado e sociedade pode ser encontrada em Nogueira (1998), especialmente a partir da página 191. Na mesma obra, o autor adverte sobre a importância do papel do Estado para a promoção do desenvolvimento

Não obstante, o mesmo se poderia concluir acerca dos atores privados, isto é, aqueles que representando interesses restritos, podem ainda assim desenvolver condutas de cooperação com outros atores da sociedade civil ou governamentais para o bem público. É da mesma maneira que Dowbor observa que “as pessoas não são intrinsecamente más ou boas. Há estruturas sociais que favorecem a solidariedade e a cooperação, como há outras que favorecem a competição destrutiva” [1998:79]. Neste sentido, as formas de amplificação dos processos decisórios através da participação de novos atores insinuam-se como novas dinâmicas institucionais capazes de instrumentalizar os atores sociais a tomarem decisões “correspondentes aos problemas que enfrenta[m]”, como sugere o mesmo autor [Ibidem:80].

Não obstante, nem sempre os procedimentos da participação conduzem a resultados ótimos. De um modo geral, isto acontece quando os processos decisórios são condicionados pela falta de racionalidade e clareza de intenções, revelando práticas oriundas de uma cultura autoritária, quando não de uma prática especificamente patrimonialista. Analisando os processos de participação da experiência do governo gaúcho, Bandeira lembra que nem tudo pode ser submetido o tempo todo a consultas, em função de sua morosidade em relação a situações de urgência. Além disso, a qualidade nos processos decisórios estaria diretamente relacionada à capacitação das comunidades, muitas vezes prejudicada pela deficiência de informações, por preconceitos, conflitos agudos, condutas não cooperativas, decorrentes da “assimetria das relações de poder” entre os atores, tanto quanto o ocultamento dos verdadeiros objetivos por parte de alguns membros [Bandeira, 1999: 31]. Diante disso, é conclusiva a necessidade de superação de tais fatores, reveladores da falta de racionalidade sugerida pelo autor.

Esse conjunto de fatores, reunidos a outros possíveis como o oportunismo e as tentativas de manipulação, inviabiliza por motivos óbvios os processos decisórios democráticos. Provoca o estabelecimento de políticas públicas mal formuladas, desestimulando a participação. De resto, causa a descrença nas formas alternativas e gera elementos nocivos ao desenvolvimento como a

desconfiança mútua, além de reforçar os fatores postos. É jogo de “soma negativa”.⁴¹ Na avaliação de Bandeira, a consequência mais danosa desses fatores de ineficácia é a destruição do capital social, existente ou latente. O dilema dos processos de participação passa, portanto, pela dificuldade de perceber e evitar a prevalência de comportamentos que constroem a consecussão dos interesses legítimos da maioria. Mencionando um documento sobre metodologias participativas da Fundação Getúlio Vargas, o autor faz lembrar a importante distinção entre “a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou [...] da pseudo-participação” [Ibidem: 32, citando Tenório & Rosemberg].

O problema do egoísmo ou a ameaça ao capital social

No interior dessa abrangente reflexão sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, o politólogo Rodrigo González [2001] lembra que o problema da participação começa pela necessidade de compreender a complexidade comportamental dos indivíduos nas relações entre si e para com as instituições. Autor de um estudo sobre o Orçamento Participativo do governo municipal de Porto Alegre, ele aponta duas questões: a primeira reside em criar mecanismos institucionais capazes de “transformar preferências individuais em decisões coletivas”; e a segunda refere-se propriamente à ação coletiva, ou seja, como os indivíduos definem suas preferências e formas de participação no interior dos processos decisórios coletivos marcados por múltiplas proposições. Decorrência natural desse debate é a lembrança de Mancur Olson, teórico da escolha racional. Em *A lógica da ação social*, Olson adverte que sem incentivos

⁴¹ Em relatório produzido pelo Instituto Euvaldo Lodi – IEL (2001) INCLUIR NA BIBLIOGRAFIA, da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – Fiesc, diagnosticando a situação de municípios do Planalto norte catarinense, algumas conclusões vem ao encontro dos fatores acima apontados. O relatório, que contém contribuições do cientista político Jörg Meyer-Stamer, constata que ainda não existe uma cultura voltada à cooperação entre as lideranças empresariais, não tendo sido definidas até hoje diretrizes comuns, o que resultaria numa “falta de visão de futuro conjunta”.

seletivos é difícil fazer com que os indivíduos racionalmente optem por objetivos coletivos [Ibidem]. Conquanto alvo de críticas acerca de suas insuficiências, a tese da racionalidade egoística dos indivíduos observada pelos teóricos da escolha racional pode mesmo servir de um ponto de partida metodológico, como sugere até mesmo Jon Elster [1994], a rigor um crítico das teorias utilitaristas. Segundo González, não se pode desconsiderar o valor explicativo do utilitarismo, isto por que seria ingênuo “ter como princípio único a existência de indivíduos cujo espírito cívico e defesa do interesse comum suplanta a defesa do benefício pessoal” [González, 2001].

Na verdade, o racionalismo egoístico dos indivíduos, levado às últimas conseqüências, constitui um dilema à participação e à formação de capital social. Desse modo, se cada indivíduo age, antes de tudo, procurando maximizar a realização do interesse pessoal, como se organiza então a coletividade? Tal pergunta sugeriu muitas vezes uma resposta rigidamente hobbesiana, isto é, a do Estado Leviatã, organismo superior à sociedade como única solução eficaz à natureza egoística dos homens, representada na máxima *homos lupus hominis*. Acompanhando o raciocínio de González, a resolução desse impasse tem-se apresentado historicamente através de um outro organismo, distinto sim da sociedade civil, mas comprometido com as preferências da maioria, qual seja, o conjunto de mecanismos eletivos da democracia. Ainda assim, a pergunta acima não parece permitir uma solução através das formas de participação cívica, inviabilizadas que seriam pela prevalência de um egoísmo retratado na teoria da escolha racional.

A ênfase que a teoria da escolha racional imputa ao caráter egoístico dos indivíduos na política é explicada por meio de uma aproximação metodológica estabelecida entre a política e a economia. Ao afirmar sua máxima, a teoria da escolha racional parte de um outro pressuposto, qual seja, o de que sob uma mesma escala de valores, os homens tem atitudes idênticas tanto na política quanto no mercado, sendo que, para efeitos metodológicos, um observador pode perfeitamente considerar um eleitor da mesma maneira que um consumidor, sobretudo porque todo cidadão é, ao final, as duas coisas, não agindo de modo

distinto entre estes papéis [Buchanan&Tullock, apud Green&Shapiro, 1994:01]. Peter Ordeshook, um desses teóricos, afirma que nada foi tão importante na teoria da escolha racional quanto a reintegração entre dois campos das ciências [Ibid, seq.].

Um dos clássicos exemplos da aplicação de teoria econômica na política é o trabalho de Anthony Downs, Em *Uma teoria econômica da democracia*, ele toma de empréstimo da teoria econômica tradicional a idéia do consumidor racional para aplicá-lo ao campo da política e então empreender uma compreensão sobre a essência do comportamento humano enquanto um agente racional na democracia [Downs, 1999:29].⁴² Na tentativa de racionalização da política, Downs usa comparações a partir do *homo economicus*, procurando demonstrar como um homem racional age de acordo com os seus interesses, antes de qualquer outra motivação, tal qual agiria um homem racional no mercado. Da mesma maneira que na economia seria irracional que um consumidor ou um vendedor não agissem no sentido de maximizar seus ganhos materiais, seria normal esperar que um eleitor aja em sentido utilitarista. Assim, se um produtor faz cálculos e previsões para não ter prejuízos, também na política, agindo racionalmente, o homem deveria estar apto a "prever aproximadamente o comportamento de outros cidadãos e do governo" [Ibid, 32-3].⁴³ Tal egoísmo hobbesiano seria o motivo de toda ordem de conflitos sociais, que em busca da felicidade própria sacrifica a alheia sempre que necessário. E é precisamente este sentimento humano que Downs sugere seja observado para uma bem sucedida compreensão dos comportamentos de governantes, legisladores e, por extensão, a todos os cidadãos em ambientes políticos. O autor critica, inclusive, as teorias econômicas tradicionais por não considerarem os governos como parte da divisão do trabalho, isto é, de que governo, partidos políticos e cidadãos, agem de modo a maximizar ganhos. Assim, na medida em que os governos foram freqüentemente considerados como entidades morais em busca do bem-estar social, as teorias

⁴² A racionalidade para Downs é entendida como vinculada a fins egoístas, como ele próprio explica na página 50.

⁴³ Nesta afirmação é visível a aproximação da idéia ao conceito de "ação social" de Weber, 1991: 3 e 13-4.

econômicas teriam ignorado as motivações dos membros dos governos e partidos, ocasionando equívocos interpretativos. As proposições em favor da eficiência governamental e institucional teriam ignorado este importante aspecto das motivações e incentivos ao seu bom desempenho e, ao invés de mostrar como [inter]agem tais aspectos, ficaram limitadas à descrição [normativa] da sua função social [Ibid., 301].⁴⁴ Assim, o erro das teorias econômicas tradicionais teria sido o de avaliar as funções governamentais sob o prisma do altruísmo ao invés de perceber que o seu desempenho é antes de tudo pautado pela busca de bens privados por parte de seus membros [Ibid., 308]. No seu entendimento, faltaria “aplicar o axioma do interesse pessoal aos governantes”, o que teria sido ignorado por três razões, a saber: 1] os economistas teriam deixado tal tarefa aos cientistas políticos, 2] por influência do pensamento de Rousseau os governos foram entendidos como mera institucionalização da vontade popular e, 3] os economistas teriam se concentrado na definição de bem estar social [Ibid., 311].

Segundo Downs, dessa ótica altruísta os economistas clássicos propuseram soluções governamentais desconhecendo as motivações necessárias à sua realização, como se governos e partidos fossem máquinas de bem estar quando são, ao modo das empresas, instituições controladas por homens que agem racionalmente para maximizar os seus interesses. Partindo dessa lógica individualista, deduz-se que os governos tem fins sociais e os promovem almejando, antes de tudo, o voto do eleitor, sendo este o fator de maximização de sua renda. Assim, seja no mercado, seja na política, parece prevalecer a racionalidade egoísta sobre o bem público. Desse modo o homem na política deveria ser visto como o homem no mercado que estaria constantemente em busca da maximização de suas rendas.

Porém, torna-se conveniente uma distinção feita por vários teóricos da escolha racional. Ainda que equivalentes na política como no mercado, disto não se deduz que a maximização da renda se reduza, no espaço da política, a uma busca pecuniária. Neste sentido, Downs adverte que, mesmo no campo da

⁴⁴ Na seqüência, o autor faz referência às teorias econômicas do *welfare* que sugeriram que a maximização do bem estar social poderia ser promovida por meio do próprio estímulo ao egoísmo, raciocínio que Downs propõe se estenda a qualquer instituição humana.

economia, seria uma arbitrariedade concluir que as motivações humanas se reduzam ao ganho pecuniário. Olson, por sua vez, assegura que as motivações econômicas estão longe de serem as únicas a orientar as ações dos homens de política, lembrando que fatores como prestígio, respeito, amizade, erotismo e outros “de fundo social e psicológico”, que ele denomina de incentivos seletivos, estão presentes [Olson, 1999:72].

No já mencionado livro *A lógica da ação coletiva*, Mancur Olson afirma que o ganho econômico, sendo um interesse freqüentemente perceptível, pode representar perda social maior do que a maximização de renda pecuniária. Aceitação social e *status* social, noções elementares na sociologia, também representam benefícios individuais e, com freqüência, mais importantes de serem preservados em lugar de serem submetidos aos interesses pecuniários imediatos. Naturalmente, podemos admitir que a escolha certa entre alternativas desse tipo depende não apenas da coerção moral sobre os indivíduos, mas da capacidade de cálculo que os indivíduos desenvolvem ao avaliar as opções que lhes permitam a escolha racional “ótima”. É o que no campo da política pode determinar a longevidade ou a abreviação de uma trajetória pessoal. Olson faz lembrar que alguns teóricos das organizações sugerem análises muito semelhantes entre incentivos sociais e incentivos pecuniários. Longe de reduzir os interesses dos indivíduos a um cunho pecuniário, todavia, Olson afirma que as escolhas, quando racionalmente feitas, serão egoístas. Contrariando alguns críticos do caráter egoístico e maximizador de lucros na política e comparando os comportamentos de indivíduos em pequenos e grandes grupos, objeto de sua referida obra, Olson afirma: “Mesmo que o membro de um grande grupo desprezasse por completo seus interesses pessoais, ainda assim ele não iria contribuir racionalmente para o provimento de nenhum benefício coletivo ou público, já que sua contribuição pessoal não seria perceptível”, e completa: “Um comportamento desprezado que não tem efeito perceptível muitas vezes sequer é considerado digno de elogio” [Ibid.: 76]. Quando um crítico como Emil Sax defende que a existência do Estado seria resultado de um certo altruísmo que nasceria de fins comuns onde os

interesses individuais são, em última instância, excluídos, Olson replica que “se isso fosse verdade, os governos não precisariam tornar os tributos compulsórios” [Ibid.:114]. Outro autor citado por Olson é Hans Ritschl, que foi em defesa de uma concepção coletiva acerca do Estado. Ritschl considerava qualquer concepção individualista do Estado uma aberrante e “cega ideologia de lojistas e mascates” e, ainda que admitindo o puro egoísmo no livre mercado, afirmava que este sentimento dava lugar ao “espírito comunitário” na economia do Estado [Ibid.:116]. Para contra-argumentar, Olson recorre a Marx e Engels que teriam muito bem observado o traço egoísta dos indivíduos não apenas na sociedade burguesa. O caráter egoísta que Marx denunciou no interior das classes, Olson o transpõe diretamente para os indivíduos o observa que Marx teria demonstrado desprezo pelas teses socialistas que supunham uma “natureza humana benevolente” capaz de mudar a ordem social [Ibid.:118].

Não é novidade que Marx tenha mesmo sido acusado de racionalista e utilitarista, como o fez Wright Mills. Este autor critica a tese “utilitarista” de Marx de que os interesses econômicos comuns dos membros de classe promoveriam a “consciência de classe”. Ele afirma que a apatia política e a indiferença pública seriam as maiores demonstrações da inexistência de um racionalismo utilitarista evocado por Marx e, portanto, da impossibilidade de que se concretizassem as esperanças socialistas. Olson inverte esse raciocínio: em defesa de Marx, ele diz que justamente estes sintomas sociais seriam a demonstração de um racionalismo econômico que levaria os indivíduos à não participação. Segundo Olson, “a ação de classe não ocorrerá se os indivíduos que constituem uma classe agirem racionalmente” [Ibid.:120]. justamente por que a ação racional conduz a um cálculo egoísta. Olson não tem certeza quanto às intenções de Marx, mas acredita que, consciente dessa racionalidade egoísta, Marx talvez tivesse em mente uma teoria de ordem irracional e emocional como única forma de êxito para o movimento de classe. Em oposição aos que postulam a defesa do “homem moral”, Olson adverte que é metodologicamente desaconselhável considerar motivações de ordem moral, já que seria impossível comprovar empiricamente tais motivações [Ibid.: 73].

Portanto, a maximização de rendas de agentes políticos institucionais, um complexo de incentivos seletivos nas palavras de Olson, não é somente sinônimo da maximização de interesses econômicos, ainda que uma leitura economicista e envolvente como a de Marx pudesse sugerir-lo. Implicando na busca de outros interesses, o desejo de maximização revelaria, de qualquer forma, um impulso egoísta, segundo a interpretação dos autores aqui abordados, que também parecem concordar quanto ao caráter racional deste tipo de ação, isto é, será racional sempre que for egoísta. O problema está em que a recíproca desta afirmativa também seria verdadeira, isto é, sendo racional, a ação seria necessariamente egoísta, o que anula perigosamente a possibilidade de que ações movidas por outros interesses sejam consideradas racionais. A única maneira de escapar desse artil é estarmos convencidos de que se trata de um tipo ideal, como sugere Andrade [1998], ou um tipo comum, de todo modo com efeitos metodológicos importantes para nortear qualquer análise, implicando apenas no problema menor de não sermos capazes de avaliar algumas atitudes fora do padrão da escolha racional, ou então considerá-las não-rationais.⁴⁵

Maximização sob coerções ou escolhas subótimas e desinteressadas

Uma análise alternativa pode ser encontrada em *Jogos ocultos*, de George Tsebelis [1999]. O autor faz uma demonstração de como análises de “teorias com atores não-rationais” podem ser reinterpretadas pela teoria da escolha racional com surpreendente sucesso. Seu objetivo é explicar as escolhas “subótimas”, isto é, aquelas que não são aparentemente as melhores definidas pelo sujeito. Nestes casos, o observador concentraria sua análise num determinado jogo enquanto o ator estaria numa rede de “jogos ocultos”, ofuscando a compreensão de sua escolha, aparentemente sem sentido [aos interesses egoísticos do ator]. A

⁴⁵ A resenha de Ostrom [1991:240] é elucidativa a respeito da insuficiência da teoria da escolha racional que, segundo a autora, considera equivocadamente irracionais algumas escolhas.

questão para Tsebelis é que “cada ator tentará maximizar seus objetivos embora permaneça coagido pelas instituições”. E completa: “o problema a resolver, portanto, é o da maximização sob coerções” [Tsebelis, 1999:100]. Em outras palavras, isto significa admitir que os atores podem fazer escolhas que não sejam egoístas, desde que sob a iminência de coerções. Assim, escolhas altruístas ou morais seriam consideradas “com sentido”, isto é racionais, desde que os agentes políticos fossem coagidos a elas, desviando-se temporariamente de seus interesses egoístas.⁴⁶

Em sua pesquisa sobre o comportamento de congressistas estadunidenses, Douglas Arnold [1990] aborda a existência de uma complexa rede de relações entre cidadãos, legisladores e líderes de coalizão, no interior da qual estariam as possibilidades de escolhas do legislador. Essa complexidade de possibilidades determinaria que muitas decisões tomadas pelos atores políticos representem escolhas desinteressadas, o que o leva a alertar que, diferentemente da economia, quem quiser compreender o comportamento de cidadãos e legisladores deve considerar que os cidadãos nem sempre fazem escolhas orientadas para a maximização do seu próprio bem-estar [ibid.:33-4]. Em outras palavras, Arnold sugere que os atores políticos podem decidir de acordo com a sua consciência, movidos por ímpetos de altruísmo, de justiça ou de estética, contrariando uma maximização imediata ou futura, desde que, todavia, isto não implique em riscos que ameacem à sua própria permanência na política.

É desta forma que os teóricos da escolha racional explicam o comportamento dos atores políticos. Eles agiriam como maximizadores de renda – *rent seekings* -, porém, tais rendas não se circunscreveriam a fins específica ou indiretamente pecuniários, podendo ser outros incentivos como a conquista do reconhecimento social, aumento de poder etc. De toda maneira, tais incentivos representariam sempre uma maximização do ganho pessoal e seriam portanto de caráter utilitarista e, sobretudo, egoístico. Sendo assim, o *payoff* máximo, no caso

⁴⁶ O autor admite mesmo que o pressuposto da maximização dos objetivos nem sempre é útil para explicar as escolhas subótimas. Porém, está certo de que os “jogadores” escolhem estratégias que maximizem o seu *payoff*, levando em conta o que os outros jogadores fazem, o que significa afirmar que suas escolhas podem parecer subótimas, mas na verdade não existiriam; seriam tão somente estratégias indiretas possíveis para garantir a maximização de seus objetivos; ver pp. 21-2.

de um ator político institucional, seria a reeleição, significando a continuidade na vida política e o passaporte que lhes garantiria o prolongamento da maximização de seus interesses pessoais. Nesse sentido, a interpretação de Tsebelis parece contribuir para a compreensão das escolhas racionais numa rede de liberdades e constrangimentos. Assim, com alguma frequência pode-se compreender que as coerções impedem a manifestação egoística das escolhas.

Entretanto, se retiradas as coerções, estaríamos de volta ao puro egoísmo. Entendido de outro modo, a única forma de impedir escolhas de caráter egoístico seria através da aplicação de constrangimentos, isto é, coerções, o que, é claro, abre a perspectiva institucionalista de criar mecanismos de coerção aos comportamentos egoístas em processos de participação. Na ausência destes, entretanto, as liberdades jamais seriam capazes de impedir a natureza do homem lobo do homem e, portanto, de permitir a manifestação da natureza do bom selvagem. Nesse sentido, além de colocar o interesse egoístico na condição apriorística, tais análises das escolhas racionais ausentam deliberadamente a possibilidade de um processo educativo que previsse a continuidade e o desenvolvimento de comportamentos cooperativos e até mesmo solidários, como sugere González, apoiado em Abers, Pateman e Stuart Mill, ao afirmar que “a possibilidade de participação direta provoca uma mudança de atitudes [...], possui[ndo] um caráter educativo” [González, 2001].⁴⁷

Interesses seletivos, coletivos e subproduto

⁴⁷ A crença no caráter educativo é manifestada é manifestada por Bresser Pereira [não tem referencia na bibliografia]. O autor brasileiro acusa o caráter conservador e neoliberal da “visão negativa da natureza humana” pronunciada pela teoria da escolha racional, apesar de reconhecer a importância crítica parcial dos neoliberais na defesa do Estado mínimo, quando denunciam a apropriação do Estado pelos *rent seeking*, particularmente pela burocracia estatal (1997: 298-9). Sua oposição se traduz no principal argumento de que se o político fosse apenas um caçador de rendas interessado na reeleição e na busca da maximização de rendas, não poderíamos construir a cidadania. O argumento é reforçado por sua crença na capacidade educativa de associar os interesses egoístas aos valores cívicos na motivação humana, característica das sociedades civilizadas segundo as críticas de Davidson e Davidson contra o conservadorismo moderno (Idem, ibidem: 304).

Todavia, há abordagens anteriores ou posteriores alternativas à teoria da escolha racional a respeito do comportamento de partidos e atores políticos que podem oferecer algumas contribuições ao debate. Uma delas é a de Panebianco, teórico das organizações que fornece uma alternativa ao [eventual] reducionismo egoístico. Falando a respeito de organizações partidárias, o autor oferece uma crítica, segundo sua classificação, às teorias do modelo racional, de um lado, e às teorias do sistema natural, de outro. As teorias do modelo racional levariam a crer que os comportamentos dos membros de uma organização partidária poderiam ser compreendidos de acordo com as características das organizações às quais pertencessem. Como os partidos teriam fins pré-estabelecidos desde a sua formação, estes fins orientariam o comportamento dos membros, fazendo deles seguidores de metas, crença que para Panebianco constitui um erro “teleológico” do modelo racional na análise dos partidos, afirmando que organizações não teriam fins *a priori*. Não obstante, sua crítica se dirige tanto aos autores que acreditam nas funções condutoras dos fins ideológicos quanto aos que, como Downs, sustentam que os partidos e seus membros tenham fins meramente utilitaristas [Panebianco, 1990:30-3].⁴⁸ No outro extremo, segundo a posição da teoria do sistema natural, a organização não seria um meio para a realização dos fins particulares de seus membros. Diferente disto, uma organização partidária seria aquela que responde a demandas internas e externas e se adapta a elas, sendo *locus* de equilíbrio e conciliação das demandas. Nesta perspectiva, as organizações seriam como que fins em si e seus participantes teriam a consciência da necessidade de sua preservação [Ibid.: 36].⁴⁹ Assim, os fins não seriam pré-estabelecidos a orientarem as condutas dos membros e sim resultados da conciliação das demandas. Além disso, os fins oficiais de cada organização seriam “fachadas” atrás das quais se esconderiam os fins de fato, que se

⁴⁸ Segundo o autor, axiomas como o da reeleição, sustentado por Anthony Downs, não permitem compreender algumas estratégias partidárias visivelmente não orientadas para a maximização eleitoral, oferecendo inclusive indicações de autores como J. Schlesinger e David Robertson para uma leitura crítica a esse respeito.

⁴⁹ Esta idéia vai frontalmente de encontro com os pressupostos da teoria da escolha racional, que descarta qualquer tendência de equilíbrio e consenso. Segundo Olson, se esta fosse a tendência das pessoas, as instituições sequer seriam necessárias.

traduziriam na própria sobrevivência da organização. Porém, a pergunta latente e conseqüente desta última proposição é: Qual o fim da própria organização? Panebianco não a ignora ao comentar que é justamente a sobrevivência da organização que permite, em última instância, que seus membros persigam seus interesses particulares [Ibid.:37].⁵⁰ Não obstante a consideração do interesse pessoal, a manifestação da racionalidade individualista estaria impedida em circunstâncias como a sugerida pelo autor.

A análise de Panebianco se apóia na idéia da complementariedade de Robert Michels, que entende o surgimento das organizações partidárias como inicialmente resultante da reunião de pessoas em torno de interesses comuns. Com o tempo, sugere Michels, manifestariam-se progressivamente múltiplos interesses cuja perspectiva de consecução faria desenvolver o objetivo comum de preservação da organização, algo aparentemente acima dos interesses individuais. Panebianco explica que a reunião de indivíduos e a sobrevivência das organizações seria o resultado de um imbricamento de incentivos coletivos e seletivos. Nos primeiros, teríamos características como identidade, solidariedade e ideologia; nos segundos, os indivíduos seriam motivados por estímulos como poder, *status* e interesse econômico. Em outras palavras, organizações como partidos formariam, ao mesmo tempo, comunidades de *valores* [coletivos] e de *interesses* [utilitaristas]. Sem dar pesos distintos aos incentivos, Panebianco entende que a sobrevivência das organizações partidárias dependeria da distribuição equilibrada entre interesses coletivos e seletivos, resultando numa pluralidade de fins organizativos [Ibid.:39-43].⁵¹ Estendidos aos atores participantes, podemos supor que estes fins expressariam antes o resultado do conjunto de interesses, porém um resultado distinto dos fins gerais ou particulares que estão em jogo, conduzindo a uma solução durkheimniana expressa na noção de consenso e no conceito de fato social.⁵²

⁵⁰ Ao final desta observação, o autor faz referência a uma nota de rodapé que curiosamente não foi publicada.

⁵¹ Citando Michels a respeito da teoria da substituição.

⁵² Importante verificar que a solução de Panebianco não deixa de demonstrar uma perspectiva, ao final, também conciliatória, fazendo lembrar a clássica noção de Durkheim acerca do consenso, fonte de inspiração

Outra importante análise acerca do pressuposto da teoria da escolha racional pode ser encontrada no individualismo metodológico de Jon Elster [1994], que sugere, segundo Figueiredo no prefácio, que o ponto de partida para a análise da ação coletiva seja o da motivação egoísta. Mas sempre que isto não for suficiente, será preciso lançar mão de outras motivações.⁵³ Elster diz que a ação humana pode ser de três formas distinguida, sendo elas 1] racional e egoísta, 2] racional não egoísta e 3] irracional [1994:22]. Além disso, a ação se processaria através de duas filtragens. Na primeira etapa de decantação haveria um conjunto de oportunidades, a saber, representadas por coerções físicas, econômicas, legais e psicológicas. No segundo filtro, os indivíduos determinariam como seria a ação dentro deste espectro, sugerindo que as escolhas dos indivíduos tenham uma complexidade que vai além do pressuposto da escolha racional egoística [Ibidem:29].

Afirmar que as escolhas pessoais seriam orientadas pela crença de um resultado globalmente ótimo constituiria o maior dos equívocos da teoria da escolha racional [Ibidem:38]. Segundo Elster, algo que teria sido muito bem percebido pela teoria dos jogos é a constatação de que ao interagirem de maneira racional, dois ou mais indivíduos que busquem a maximização de seus ganhos tendem, em muitos casos, a promover o pior resultado possível para todos, inclusive a si mesmos. Isto levaria a compreender como o ganho de cada indivíduo [jogador] depende das escolhas que são feitas por todos os outros e não somente da sua própria; mais importante, podemos afirmar, leva ao entendimento de que num ambiente coletivo as escolhas não podem estar voltadas à maximização individual, isto é, egoística, dando lugar a outras escolhas. Assim, como a noção de escolha racional se define para um indivíduo tomado isoladamente, ela seria insuficiente para uma coletividade [Ibidem: 44-6].

para as teorias funcionalista e sistêmica. A idéia do consenso, que reside no conceito central de *fato social*, permite compreender os fins de uma organização como elementos autônomos, de vida própria, isto é, resultantes de um conjunto imbricado de interesses e incentivos que é distinto da simples soma de todos eles ou mesmo da prevalência de uns sobre outros.

⁵³ Elster, 1994: 10, prefácio de Argelina Cheibud Figueiredo.

Todavia, indaga Elster, não teria por acaso a disposição ao sacrifício em benefício alheio um fundamento egoístico, isto é, não seria o altruísmo uma manifestação originária do auto-interesse motivado por expectativas de retribuição, prestígio, reconhecimento etc.? Desse modo, um ato de generosidade poderia estar objetivado à sua visibilidade e divulgação, antes da preocupação com o benefício alheio, levando alguns estudiosos a argumentar que o auto-interesse seria sempre a matriz de uma ação e que as diferenças de comportamento seriam tão somente resultantes das diferenças em suas oportunidades. Neste sentido, a função das instituições sociais seria a de induzir o auto-interesse dos indivíduos a promover o bem público [Ibid.:71]. Entretanto, Elster não acredita nisso. Apesar de admitir que o auto-interesse tem “certa prioridade metodológica” para a compreensão da ação humana, algumas ações altruístas demonstram que a satisfação do auto-interesse, apesar de existente, se apresenta apenas como “subproduto”, não sendo a motivação mais importante [Ibid.:72]. Esclarece o autor, há uma tendência nas ciências em explicar muitas coisas com pouco, podendo levar a equívocos interpretativos que tentaram simplificar e tornar clara a “confusão” do mundo. Tal parcimônia seria responsável também pela “presunção” de que qualquer comportamento seja intrinsecamente egoísta [Ibid.: 73].⁵⁴

Ações de ordem normativa e cooperativa, por exemplo, são objetos de análise de Elster para demonstrar a precariedade do pressuposto egoístico, quando parece presente em algumas ações; do contrário, tal pressuposto estaria ausente ou, em outros casos, revelaria-se um “subproduto”, também denominado de “evento reforçador”. Deste modo, muitas ações humanas seriam simplesmente determinadas pela motivação de “fazer direito”, enquanto o desejo de que tal ação fosse percebida e apreciada por outras pessoas seria um *reforço*, isto é, um resultado secundário, motivador porém não almejado como a meta principal. Elster chega mesmo a dizer que tal característica da ação é encontrável na maioria das situações sociais, o que impediria que este “subproduto”, central na teoria da

⁵⁴ Reduções como esta também podem ser observadas nas tentativas da sociobiologia, cujas dificuldades estariam no fato de os homens não se comportarem de modo rígido como os animais.

escolha racional, fosse o norte do comportamento humano [Ibid.:104-5].⁵⁵ Nessa perspectiva, por exemplo, um legislador freqüentemente agiria por outros motivos e a conseqüência poderia redundar na sua reeleição, mesmo que não fosse este o seu objetivo principal. Assim, a reeleição poderia ser um resultado obtido sem ter sido idealizado, como conseqüência de certos tipos de ações dos políticos. Para mostrar o que seria esse evento reforçador, Elster lança mão de alguns exemplos em seu *Peças e engrenagens nas ciências sociais*, demonstrando como este subproduto se manifesta ao largo das mais variadas situações humanas.⁵⁶

Para Elster, o pressuposto da *rational choice theory* seria comparável à pretensão da sociobiologia, cuja maior dificuldade sempre foi tentar estereotipar o comportamento humano [Ibidem:99]. Segundo o autor, a complexidade do comportamento humano não permite a regularidade na ação humana pretendida pelos teóricos da escolha racional. Deste modo, um comportamento homogeneizado dos indivíduos no sentido de buscarem a maximização de vantagens pessoais freqüentemente levaria ao impasse ou à desagregação. Falando acerca do equilíbrio social, Elster lembra que comportamentos movidos por interesses distintos entre as pessoas são com freqüência responsáveis por situações de equilíbrio.

Não obstante, outro elemento de grande influência ao comportamento é contraposto ao axioma da maximização individualista, qual seja, o papel das normas sociais. Segundo Elster, nem todas as ações são orientadas por conseqüências, sendo o caso das ações orientadas por normas, internalizadas ou orientadas por sanções externas. A força das normas, “derivada da tonalidade emocional”, teria grande controle sobre os indivíduos, transpondo-se com freqüência aos interesses pessoais. Isto é, o poder das normas estaria na crença que os indivíduos lhe conferem, sendo que “fingir emoção é possível, mas a coisa real é mais convincente” [é o caso das normas internalizadas]. Apesar de as

⁵⁵ O autor observa, por exemplo, que certas votações no Congresso não permitem a manifestação ou consecução do evento reforçador.

⁵⁶ Elster oferece, entre outros, o exemplo da criança que, ao chorar, recebe o sorvete e também a atenção dos pais; seu desejo inicial é o sorvete, mas ela recebe também um subproduto: a atenção dos pais. Noutra exemplo, ele se refere à dança da chuva em algumas sociedades primitivas; ela não traz a chuva, mas coesão nacional e solidariedade como subproduto [1994:122].

normas não serem orientadas por fins, as ações normativas mostram que as pessoas teriam normalmente um fim em mente: evitar a desaprovação dos outros [é o caso das normas externas]. Assim, “o comportamento guiado por normas é apoiado pela ameaça de sanções sociais que torna racional obedecer normas” [Ibidem:143]. E o paradoro das normas sociais são as instituições, segundo Elster, mecanismos de imposição de regras que governam o comportamento das pessoas, e capazes de afetar estes comportamentos de muitas maneiras [Ibidem:174-5]. Alguém poderia lembrar que as instituições que guardam as normas sociais são compostas por indivíduos que criam, aplicam, preservam e também podem manipulá-las. Assim, elas poderiam simplesmente dissimular os interesses pessoais de seus integrantes. Todavia, é pertinente enfatizar, lembrando novamente a noção durkheimniana de fato social, que essas normas jamais são o resultado da simples soma dos interesses individuais, mas o amálgama desses interesses que, quando não podem ser afirmados egoisticamente, geralmente se manifestarão da maneira mais amplamente próxima ao interesse público. Nesse caso, a lógica seria a seguinte: se não posso assegurar o interesse próprio, então ajo no sentido de que ninguém mais o possa. Não se trataria, contudo, de um procedimento não cooperativo, de todos contra todos, mas de agir contra privilégios, e pelo máximo interesse comum porque isto traria algum benefício mínimo a todos, resultando num jogo de soma positiva.

Admitidos esses limites às escolhas utilitaristas, passa a ter menos importância, inclusive, a eventual natureza egoísta dos homens. Nesse sentido, abre-se a possibilidade de que arranjos políticos, sejam em ambientes organizacionais, sejam em ambientes de participação política mais amplos, possam inibir a racionalidade individualista.

Reformas institucionais e capital social

Dependendo do tipo de abordagem, a análise acerca do influxo institucional nos comportamentos dos atores políticos pode se apresentar como a grande contraposição teórica à teoria da escolha racional. Aliás, se colocadas diretamente no papel de promotoras do desenvolvimento de capital social, como fizeram Robert Putnam [1996] e Peter Evans [1996], instituições políticas resultantes de novas experiências democráticas podem se tornar exemplos na promoção de valores cívicos inteiramente opostos ao individualismo egoístico. Ora, como vimos anteriormente, os esforços de Putnam em demonstrar os efeitos das reformas políticas na Itália atestam essa possibilidade. Ele pôde verificar que as reformas políticas descentralizadoras foram capazes de alterações notáveis nos comportamentos individuais de atores políticos institucionais e de cidadãos, atenuando comportamentos individualistas pautados pela desconfiança mútua e fortalecendo laços pessoais de cooperação e identidade coletiva, seja entre os cidadãos, seja entre a sociedade e suas instituições políticas. O autor não desconheceu as dificuldades e a lentidão na promoção de resultados dos processos de reformas institucionais. Todavia, sustenta Putnam, elas são possíveis, e o caso italiano teria demonstrado que é através de mecanismos de ampliação da participação comunitária na política que governantes e cidadãos tornam-se mais sensíveis e comprometidos com o interesse público. O objetivo geral das reformas foi promover o desenvolvimento regional através de condições políticas que permitissem a “sinergia” entre governos e sociedade civil. No interior desse processo, comportamentos políticos tradicionais autoritários e corruptos puderam ser alterados, dando lugar a práticas pautadas pela defesa do interesse público e pela mudança de expectativas dos cidadãos em relação aos agentes políticos institucionais.

Já a constatação histórico-culturalista de Putnam em *Comunidade e democracia* torna ainda mais discutível o pressuposto da maximização egoísta dos agentes políticos. Isto é, nas regiões marcadas pela existência de sólidas culturas de civismo, historicamente construídas, o desempenho institucional foi mais eficiente. Nesse sentido, ações coordenadas funcionam melhor onde cidadãos demonstram confiança interpessoal e identidade coletiva. Construídos ao longo do

tempo por meio de redes de participação na vida pública e comunitária, tais aspectos facilitariam o interesse e a devoção dos indivíduos às causas públicas. Segundo Putnam, essas seriam as condições à promoção de governos eficazes e estáveis, inibindo aspectos socialmente negativos como o comportamento individualista, oportunista e de desconfiança interpessoal. Esses aspectos só poderiam ser combatidos através da participação cívica, que inibe os comportamentos voltados à transgressão e estimula as ações cooperativas em benefício mútuo, trazendo consigo o elemento da confiança mútua.

Esta tem sido, não obstante, a proposição de abordagens encontradas nos trabalhos de autores como Putnam, Evans, Ostrom e Woolcock, além de Fukuyama e Peyrefitte, apesar do desprezo destes últimos às instituições. Não apenas a confiança mútua, que é talvez seu elemento psicológico mais importante, mas todos os componentes de capital social são apontados como elementos capazes de promover soluções ao desenvolvimento das sociedades. Onde eles existem, parecem funcionar como antídotos ao egoísmo e contribuir com o bom funcionamento das instituições; onde são escassos, poderiam ser estimulados por meio de reformas políticas. De todo modo, o sucesso das alternativas ao desenvolvimento parece depender da simbiose entre governos e sociedade. Segundo as conclusões de González, que parece ter partido hipoteticamente dos pressupostos de Putnam para estudar o orçamento participativo de Porto Alegre, o conceito de capital social teria permitido uma importante “quebra da dicotomia entre público e privado como uma separação absoluta”. A constatação de González é a de que, no caso do orçamento participativo, relações de confiança realmente tornam a participação cívica mais forte e fomentam o capital social [González, 2001].

É neste ponto que o confronto se torna inevitável com os pressupostos da escolha racional. Com efeito, como seria possível promover a cooperação e fomentar a confiança mútua entre os indivíduos, se como maximizadores do ganho pessoal eles nada fariam que contrariasse os seus interesses egoísticos? Este também é o questionamento feito por Bresser Pereira [1997] quando afirma que se assim fosse, a construção da cidadania seria algo impossível. Salvo que as

conclusões e interpretações estatísticas de Putnam estejam equivocadas, parece difícil explicar o aumento da confiança nas instituições políticas da Itália pós-reforma, sem que as pessoas se dispusessem a sobrepor certo sentido de cooperação grupal à racionalidade egoística. Mas se Putnam estiver correto, também outros autores estarão ao acreditarem na capacidade de sociedades organizadas produzirem arranjos civilizados que permitam a convivência entre interesses egoísticos e cívicos.

De todo modo, as contribuições de vários autores até aqui expostas nos permitem concluir que, por dois motivos, o pressuposto básico da teoria da escolha racional, o egoísmo, não se configura numa ameaça insuperável aos processos de participação cívica e construção de capital social. Isto é possível por dois motivos que não se excluem, e tampouco excluem por completo o interesse pessoal da ação social, quais sejam: o primeiro, lembrando Elster, de que por um conjunto complexo de fatores que incluem coerções físicas, econômicas, legais e psicológicas, na maioria das vezes o egoísmo não consegue prevalecer; mais do que isso, inúmeras vezes o interesse pessoal não seria mais que um subproduto ou mero reforço de outras motivações prevaletentes que fariam parte de uma racionalidade não egoísta. Nessa direção, a teoria dos jogos, por sua vez, permite compreender que as escolhas dos indivíduos não são solitárias e que, coagidos pelos grupos ou simplesmente pelas instituições, os indivíduos com muita frequência parecem tomar decisões que estão longe de assegurar a maximização do auto-interesse.

O segundo motivo é o de que o arranjo de determinadas estruturas políticas tende a promover resultados eficazes do ponto de vista do interesse público, justamente por conseguirem inibir os comportamentos individualistas não cooperativos e, de um ponto de vista estruturalista, fazerem os indivíduos compreender racionalmente que a cooperação traz vantagens a todos. Assim, mesmo que os indivíduos isoladamente sejam egoístas, o conjunto desses indivíduos é capaz de armar estruturas que os levem a preferir a cooperação. Nesse contexto, abre-se a perspectiva de que reformas políticas institucionais ou

neo-institucionais possam apresentar condições para a cooperação, através da ampliação de espaços de participação cívica.

E, finalmente, se poderia acrescentar um terceiro motivo que seria o fator histórico-cultural. De um lado, ele pode contribuir para a rápida eficiência em processos de implementação da mesma participação cívica, ou de outro passa a ser um elemento possível de ser construído ao longo do tempo, através dos próprios incentivos a comportamentos cooperativos por meio de mecanismos que promovem a participação cívica. Esses fatores mencionados reforçam a importância das contribuições que vem sendo apresentadas pelas análises mais recentes do desenvolvimento, sugerindo amiúde o estabelecimento de sinergias entre os governos e a sociedade civil.

O fato é que essa aproximação tem realmente marcado o caráter das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, não sendo difícil de reconhecê-lo nas diretrizes das ações governamentais a partir da década de noventa em países como o Brasil.⁵⁷ Não obstante, a intensa produção de estudos de caso em vários países tem demonstrado isso invariavelmente. Por sua vez, as análises resultantes desses estudos de caso têm, com freqüência, reconhecido alterações nos ambientes sociais em que essas políticas públicas são desenvolvidas. Através de uma orientação teórica neo-institucionalista, esses trabalhos tem permitido a compreensão de que instituições políticas podem estimular ou inibir ambientes de desenvolvimento.

Nesse sentido parece residir a importância do trabalho de Robert Putnam [1996], citado com tanta freqüência nos textos sobre desempenho institucional e, mesmo, sobre desenvolvimento regional. Se sua notável constatação foi a de que o bom desempenho institucional e o desenvolvimento estão ligados ao capital social, a pergunta norteadora passou a ser se as instituições governamentais são capazes de gerar capital social. As conclusões de Putnam convergem para tal possibilidade, embora não sejam otimistas quanto à velocidade desse processo.

⁵⁷ O programa DLIS – Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, do Governo Fernando Henrique, foi um exemplo nessa direção. Destinou-se a municípios pequenos com base econômica agrícola e procurava fomentar a construção de ambientes de desenvolvimento auto-sustentável. Conquanto não haja uma avaliação sobre a eficácia desse programa, o fato é que sua diretriz estava focada na descentralização e na participação da sociedade civil para gerar processos endógenos de desenvolvimento.

Independente disso, a pergunta norteadora lançou muitos outros autores em busca de respostas. Nesse rumo, como vimos, um dos mais empenhados autores é Peter Evans que, reconhecendo a importância do capital social, partiu do pressuposto de que políticas públicas bem formuladas produzem capital social. Evans aposta na capacidade de que governos, bem amparados burocraticamente por funcionários de carreira, criem ambientes de sinergia entre o Estado e a sociedade civil.

Nesse sentido, duas observações se fazem necessárias e coadunam com algumas constatações presentes neste trabalho, apresentadas nos terceiro e quarto capítulos. A primeira reforça a tese de Evans, dizendo respeito à capacidade do Estado em criar os ambientes de sinergia necessários entre governo e sociedade e, para tanto, contar com um conjunto de recursos governamentais, entre eles um corpo de agentes públicos capazes de levar à frente essa tarefa. O caso dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento Integrado em Santa Catarina revela, independente de certa base de capital social histórico em algumas microrregiões, que a atuação de empresas governamentais e seus funcionários tem tido importante papel, bastando a disposição de governantes pela continuidade de experiências de descentralização e participação da sociedade civil.

O problema, e disso decorre a segunda observação, está justamente em detectar qual a disposição real de governantes estaduais e municipais em permitir que a sinergia ocorra. Em contextos marcados por relações políticas historicamente verticalizadas como no caso brasileiro, ocupantes do poder nem sempre estão honestamente dispostos a “afrouxar as rédeas”. Mesmo no caso catarinense, em que a sua formação social está marcada por certa mobilidade da sociedade civil, as relações políticas institucionais não fogem ao padrão histórico nacional, constatação que por si poderia mostrar o quanto regras institucionais seguem lógica distinta das formas de organização da sociedade civil, até certo ponto. Assim, mesmo no interior de sociedades com certa capacidade de mobilização cívica, os comportamentos políticos institucionais podem ser pouco democráticos. Não obstante, em contextos políticos de intensa competição

partidária, marcados pelo revanchismo, experiências de sinergia entre as esferas política e civil podem ser decretoriamente afetadas por simples alternâncias de poder.

Nesse sentido, certa base de capital social historicamente construída pode ser insuficiente em relação a governantes autoritários, enquanto governantes esclarecidos podem criar sinergias em ambientes autoritários. No terceiro capítulo, há uma referência ao trabalho Judith Tandler [apud Fernandes, 2002] que, ao analisar algumas experiências governamentais no estado do Ceará, demonstrou que é possível criar capital social em ambientes culturalmente inóspitos. A análise da autora permite compreender que o sucesso de longo tempo na construção de capital social dependerá em grande parte de futuras decisões na esfera política institucional, cujos espaços de poder sempre podem voltar a ser ocupados por atores políticos tradicionais em nada comprometidos com a constituição de espaços de sinergia entre governo e sociedade.

No caso das experiências descentralizadoras em Santa Catarina, analisadas nos capítulos terceiro e quarto, a relação entre governo e sociedade aparece ora marcada por momentos de complementaridade, ora ameaçada por comportamentos políticos tradicionais descomprometidos com o estabelecimento dessa sinergia. Como se poderá ver à frente, estratégias de descentralização governativa e de participação da sociedade civil não precisam sempre ser impulsionadas pelo Estado, mas precisam necessariamente do seu suporte. Mesmo no período intervencionista das décadas de sessenta e seguinte, os governos planejadores em Santa Catarina não só conviveram com experiências de descentralização, como também as apoiaram. Isso desautoriza a formulação de interpretações dicotômicas do tipo Estado forte – Sociedade fraca. No caso catarinense, as associações intermunicipais, as universidades regionais e os recentes Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado são exemplos da sinergia que se pode estabelecer. São três casos que demonstram, de um lado, a importância da organização e mobilidade da sociedade, podendo chamar a isso de capital social. Por outro lado, permitem enxergar que essa relativa autonomia da sociedade não diminui e tampouco substitui a função governamental. Ao contrário,

permite a referida complementaridade observada por Evans, melhorando a governabilidade e a governança, e estabelecendo ambientes favoráveis ao desenvolvimento, que sem essa cooperação não poderiam prosperar.

Capítulo II

A trajetória sócio-econômica catarinense

O capítulo que segue fará uma retrospectiva analítica do processo de crescimento e desenvolvimento do estado de Santa Catarina, na tentativa de promover uma abordagem que consiga ao longo identificar elementos componentes e constitutivos de capital social nesse processo. Procura-se demonstrar que iniciativas individuais do tipo schumpeteriano, algumas vezes no máximo identificadas como originadas de um certo capital humano, seriam antes provenientes de contextos sociais mais amplos, no interior dos quais o próprio capital humano emerge com maior facilidade. Nesse sentido, tentando manter alguma distância de explicações monocausais, será importante identificar contextos de justaposição de fatores explicativos de iniciativas que contribuem com a dinâmica do desenvolvimento, muitas vezes marcada por avanços e recuos. Assim, não apenas as ações empresariais isoladas serão consideradas. Tentaremos demonstrar que ações políticas institucionais tanto quanto as articulações e associações da sociedade civil organizada, como também iniciativas conjuntas entre os governos estadual e municipais, entre estes e entidades civis, ajudam a compreender avanços, retrocessos e inércia nessa dinâmica marcada sempre por liberdades e constrangimentos.

Nesse meio, pretendemos identificar características que viabilizem a definição de tipos de capital social eventualmente marcados por certa contradição e coexistência, já que se acredita que elementos como identidade coletiva e confiança interpessoal convivam com elementos como o individualismo e a competição, não sendo eles excludentes entre si.

Procuraremos demonstrar, entre tudo, que de 1850 a 1950 o desenvolvimento segue um ritmo lento, tendo um caráter significativamente endógeno, porém não ao absoluto. Ao longo desse período, as características da organização sócio-econômica denotam a presença de capital social. Esse ritmo só se acelera a partir da segunda metade da década de 1950, quando passa a ser decisivo o papel do Estado, tornando-se então apenas coadjuvantes outros agentes da sociedade civil, como o espírito empreendedor e as soluções de capital social. Foram mais de três décadas de planejamento governamental que produziram índices sócio-econômicos suficientes para retirar a economia do estado de uma condição inexpressiva no panorama nacional.

Contudo, embora tenha tido êxito, a atuação governamental é sensivelmente reduzida na década de noventa por conta de uma conjuntura internacional marcada, entre tudo, pela redução do papel do Estado na sociedade. Nesse processo de redefinição da esfera governamental e de escassez de recursos, emerge a discussão sobre a necessidade de aproximação entre poder público e sociedade organizada para a busca de respostas aos novos problemas do desenvolvimento, causados em grande medida pelo movimento de mundialização da economia, mas também pela falta de capacidade de respostas por parte de atuações governamentais frente ao esgotamento de certos modelos econômicos regionais e à incapacidade de reação endógena. Nesse sentido, reproduzem-se experiências recentes como a dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado por todo o estado, numa tentativa de aproximação entre governos municipais, estadual e setores da sociedade civil com a finalidade de construir soluções aos problemas do desenvolvimento.

Uma retrospectiva da história sócio-econômica catarinense

Durante o ano de 2001, o setor produtivo do estado de Santa Catarina desempenhou bom papel na virada da balança comercial brasileira, que obteve seu primeiro superávit desde 1994. As exportações catarinenses cresceram 7,4%, índice acima do nacional, que ficou em 5,2%.¹ A indústria do estado cresceu 3,7% no ano e gerou um saldo de 7mil novos empregos, crescendo 3,9%. Resultados como esses, embora dependentes de oscilações macroeconômicas, tem se manifestado com alguma freqüência nas últimas três décadas da história econômica desse estado. Ocupando uma área de 95 mil quilômetros quadrados [1,1%] do território nacional e registrando cinco milhões de habitantes [3% da população brasileira], é o quinto maior produtor de alimentos e o sexto maior exportador entre os estados brasileiros.² Seus principais setores industriais estão espalhados na forma de *clusters* em várias regiões do estado, destacando-se os pólos metal-mecânico, têxtil, cerâmico, alimentício e moveleiro, todos com participação expressiva na produção nacional e que ajudam a incrementar as exportações brasileiras. Seus índices de crescimento econômico estão freqüentemente acima dos nacionais e os índices de desenvolvimento social de várias de suas cidades estão entre os primeiros do país. Levantamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente desse estado mostra que os dez primeiros colocados no estado em índices de desenvolvimento se situam em diferentes microrregiões. Entre tais cidades incluem-se desde as pequenas até as maiores. Recente levantamento do Ministério da Educação destaca que entre as três cidades com os menores índices de analfabetismo, a primeira e a terceira são catarinenses. Pelo menos mais uma dezena de dados estatísticos atuais e significativos poderiam ser arrolados para descrever as peculiaridades desse estado, que

¹ Fonte: Jornal de Santa Catarina, 5 e 6 de janeiro de 2002, p. 2A.

aliados a aspectos da sua diversificação cultural e da trajetória histórica do seu desenvolvimento, ajudaram a criar uma imagem algumas vezes ufanista e mitificada da sua realidade, levando muitos a falarem em um certo “modelo catarinense de desenvolvimento”.³

Conquanto sejam discutíveis vários aspectos da sua trajetória de desenvolvimento, como bem refletem sobre isso alguns autores,⁴ há inegáveis características que corroboram para a afirmação de um quadro sócio-econômico distinto, dentro de seus limites, do mesmo quadro no âmbito nacional. De modo geral, é possível afirmar que o quadro sócio-econômico catarinense produziu, durante muito tempo, maior equilíbrio demográfico, melhor distribuição espacial de seus pólos produtivos e, portanto, menor concentração urbana que a média nacional. Os níveis de concentração de riqueza no estado também estão abaixo dos índices nacionais [ver dados do IBGE] que, aliados a outros índices sócio-econômicos, permitiu maior mobilidade social. Por sua vez, o grau de desenvolvimento decorrente desses e outros fatores precisa ser compreendido através do processo histórico da formação sócio-econômica desse estado, com seu tipo de povoamento, colonização, ocupação do solo e com os valores norteadores dos comportamentos e das relações sociais.

Uma retrospectiva da história econômica do estado permitirá a confrontação com algumas abordagens mais ou menos distintas ou eventualmente justapostas, contribuindo cada qual a seu modo para explicar o processo de desenvolvimento e a constituição desse quadro sócio-econômico distinto. Alguns aspectos da sua constituição histórica tem sido abundantemente citados para explicar essa “distinção bem sucedida”. Um deles

² Fonte: Jornal de Santa Catarina, 8 e 9 de dezembro de 2001, p. 2A. Pela ordem dos maiores exportadores estão São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro, antecedendo Santa Catarina.

³ Nesse sentido, o trabalho de Hering[1987] sugere a existência de um “modelo catarinense de desenvolvimento”, enquanto o trabalho de Lenzi[2000] questiona a validade dessa denominação, baseado em análise sobre os rumos tomados pela economia catarinense. Também Raud[1999] percebe que fatores como o êxodo rural tem ameaçado o equilíbrio do desenvolvimento catarinense.

é o minifúndio como característica da colonização de considerável parcela do território catarinense. Essa característica teve uma conseqüência mais imediata e visível, qual seja, a ausência da grande lavoura de monocultura e seus aspectos extra-econômicos negativos ao desenvolvimento da economia capitalista industrial como o fenômeno da escravidão. Além disso, é no ambiente do latifúndio que surge originalmente o fenômeno social e político do coronelismo, com todos os seus desvirtuamentos ao funcionamento econômico e político das sociedades modernas e industriais.

Outro elemento de indispensável análise nesse processo histórico é a presença do imigrante europeu, personagem da própria estrutura minifundiária, e portador da “cultura industrial” [Lenzi, 2000:69].⁵ Normalmente daí é decorrente também a atribuição de certa capacidade empreendedora, muito enfatizada pela imprensa estadual.⁶ Para alguns autores, o conjunto de valores trazidos pelos europeus, e associados ao trabalho, ao conhecimento técnico e a vontade de ganhar dinheiro constituem a fórmula do colono empreendedor bem sucedido, principal personagem do desenvolvimento econômico do estado [Cunha, 1992:22]. Nesse sentido, em relação ao empresariado brasileiro, um estudo de Bresser Pereira, citado por Raud, demonstra que 84% dos empresários do início do século passado tinham origem na imigração. “As razões apontadas são o conhecimento técnico e a difícil mobilidade social, o que obriga[va] os imigrantes a terem êxito em setores não tradicionais, portanto na indústria, pouco prestigiada pela elite brasileira” [Raud, 1999:89]. Não obstante, a essa perspectiva associa-se, exageradamente às vezes, a tese da

⁴ Além de Lenzi[2000], ver também Theis[1990].

⁵ Lenzi observa que as levas de imigrantes alemães e italianos que vieram a partir de 1850 tinham proveniência urbano industrial, principalmente os primeiros. Isto tem sido considerado para explicar o sucesso de algumas colônias que prosperaram, quando comparadas às tentativas anteriores com imigrantes alemães que malograram, conquanto outros fatores são apontados, entre os quais estariam o solo inapropriado ao plantio, o isolamento, a má gestão colonial e a falta de assistência do governo imperial, além da crise da economia brasileira da primeira metade do século XIX (Cunha, 1982:20).

⁶ Grande parte do ufanismo catarinense, principalmente aquele que reverencia a capacidade empreendedora do seu empresariado e a disciplina do trabalho à sua mão de obra é fomentada nos editoriais dos principais jornais do estado. A cada vez que índices de produtividade ou de exportação anunciam valores mais expressivos, a referência a esses fatores é manifestada.

ausência do Estado federal como fator que teria estimulado forçosamente uma cultura de auto-organização e de mobilização de esforços endógenos para a capitalização. Quanto a isso, Cunha observa que o primeiro período de industrialização de Santa Catarina é marcado pela carência de condições iniciais, entre as quais o capital público e o privado [Cunha, 1982:23-4].

Essas três hipóteses, do minifúndio, do imigrante empreendedor e da ausência do Estado, se dispersam em vários trabalhos sobre o desenvolvimento de Santa Catarina e, encontrando-se eventualmente reunidas, justapõe-se para corroborar a ênfase na figura do empreendedor schumpeteriano, tese mais bem ilustrada por Renaux Hering [1987], autora que assumiu tal pressuposto para tentar comprová-lo.

Há pelo menos uma outra perspectiva teórica, esta pressupondo que o desenvolvimento da economia catarinense, associada a fatores endógenos, tenha sido decorrência da expansão dos mercados de SP e Rio. Trata-se do trabalho de Singer [1977], contestado por Renaux Hering, mostrando que Santa Catarina teria cumprido o papel de economia periférica ao abastecer esses mercados, fato cuja desconsideração não permitiria compreender tal desenvolvimento. Além disso, o trabalho permite compreender o relativo papel do Estado brasileiro nesse processo.

Porém, é importante poder concluir que sobre o período de 1850 a 1950, de maneira geral, tenha predominado uma visão endógena do processo, simplesmente por que não houve significativa ou constante presença de capital privado externo nem público em Santa Catarina, assim como também não houve, até o fim desse extenso período, o planejamento governamental em geral tão caro às sociedades periféricas, como lembram Prebisch&Singer [Hirschman, 1982:16]. Este último aspecto acabaria se tornando o personagem central do desenvolvimento após o fim do primeiro período citado. A intervenção governamental planejada acabaria produzindo alguns saltos nos índices de crescimento econômico durante as décadas de sessenta e setenta, retirando Santa Catarina do anonimato econômico no contexto brasileiro.

Colonização de Santa Catarina: a contribuição do imigrante na definição de um tipo de desenvolvimento

Até os idos de 1850 a economia do estado de Santa Catarina é inexpressiva e não cumpre função mais importante no contexto econômico brasileiro. Sua base é agrícola e de subsistência e o único motivo de alguma atenção por parte do governo colonial estava em garantir a segurança e a integração do território da imensa colônia. Até meados do século XVII, a ocupação das terras catarinenses é algo desprovido de qualquer política colonizadora por parte da coroa portuguesa. Sua composição resulta do encontro de naufragos, desterrados, sacerdotes e nativos [Piazza, 1988:23-8]. É na segunda metade daquele século que surgem os três primeiros povoados. Em 1658 inicia-se o primeiro povoamento oficial, com a fundação de São Francisco. Os dois núcleos seguintes de povoação são Desterro, futura Florianópolis, fundada em 1673 e Laguna, em 1684. A composição demográfica era formada por brancos paulistas e portugueses, indígenas e escravos. É a partir do estabelecimento desses povoados que se inicia a política de colonização do litoral catarinense, através da “concessão de sesmarias e a fixação de sesmeiros, com seus estabelecimentos agrícolas e pastoris.

Quase um século depois do surgimento do primeiro povoado, inicia-se o que, historicamente, se configura como um longo processo de imigração da maior importância para o seu futuro. O ano de 1748 marca a chegada dos imigrantes açorianos e madeirenses, pescadores e agricultores que são instalados no litoral catarinense com fins de ocupação do território na forma de pequena propriedade. O interesse da coroa portuguesa estava em assegurar, através da colonização, o domínio português no sul brasileiro, de certo modo vulnerável a invasões, preocupação desde as primeiras décadas do descobrimento [Piazza, 1988:26-7]. A histórica disputa entre Portugal e

Espanha pelo Estuário do Prata é a preocupação constante da coroa portuguesa, que motiva esse movimento imigratório [Singer, 1977:82].

Não obstante, os motivos que trouxeram cerca de seis mil açorianos e alguns madeirenses⁷ ao Brasil meridional foram: a superlotação dos arquipélagos e o decorrente problema sócio-econômico. A saga migratória dos açorianos se procedeu entre 1747 a 1756, tendo resultado no fortalecimento geopolítico de Portugal em relação à Espanha na América do Sul [Ibidem: 69]. Em relação à história de Santa Catarina, promoveu a primeira configuração social e cultural importante e até hoje viva no estado. Ela se refletiu sobretudo na vida política do estado, fazendo com que as principais lideranças políticas fossem de descendência açoriana desde o período Imperial até 1930 [Ibidem, seq.]. Já no campo econômico o mesmo não se sucedeu. As promessas de auxílio ao assentamento não foram, de modo geral, cumpridas pela coroa portuguesa. Tampouco foram propícias as condições do solo recebido para a agricultura, comprometendo o desenvolvimento econômico desses povoamentos.⁸ Não obstante, os açorianos puderam reproduzir aqui a atividade pesqueira em alto mar, inclusive a de cetáceos, e a conseqüente construção naval. Conquanto não tenha suplantado a fase artesanal, a tecelagem manual teve importância não desprezível na economia catarinense do século XVIII, ao menos enquanto legalmente permitida.⁹

Uma segunda contribuição ao povoamento de Santa Catarina inicia na década de 1720 com a abertura do Caminho das Tropas, dando início ao

⁷ Segundo Piazza [1988], apenas 59 madeirenses aportaram em Santa Catarina, o equivalente a cerca de 1% dos imigrantes.

⁸ As dificuldades do solo relacionadas à fertilidade são igualmente apontadas como um dos principais fatores do insucesso da primeira experiência de colonização alemã em Santa Catarina no ano de 1827. É importante considerar que a segunda etapa da imigração européia, trazendo alemães e italianos algumas décadas depois, teve resultados sensivelmente melhores em condições favoráveis em relação à ocupação do solo para a agricultura em pequenas propriedades.

⁹ Quadro estatístico revela a existência de 266 teares para uma população de aproximadamente oito mil habitantes no ano de 1755. Entretanto, um Alvará régio de 1785 proibiu a tecelagem no Brasil [Piazza, 1988:74]. Não há dados a respeito do impacto econômico que isso possa ter

povoamento do planalto do estado. O objetivo dessa empresa foi estabelecer uma ligação entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, a fim de viabilizar o tráfego do gado bovino originário do território gaúcho para o mercado paulista. Grande parte desse gado, como os animais destinados ao transporte da época, abasteceriam o mercado de Minas Gerais, aquecido com a exploração aurífera. Surgem quatro importantes ligações viárias ao longo desse processo, ligando núcleos de povoamento surgidos ao longo desse caminho, assim como tais núcleos ao litoral. O principal núcleo de povoamento desse processo foi Lages, criado em 1771 e até hoje uma das importantes cidades do estado. Porém, é preciso lembrar que a criação desse núcleo, como de Curitiba e São Joaquim, não teve intenção colonizadora e quando houve a distribuição de terras, estas serviram para a pastagem do gado e não à agricultura, dando características distintas ao povoamento. É a região de Santa Catarina cuja ocupação se fez por meio de grandes extensões de terra para a pecuária, refletindo principalmente nos baixos índices de crescimento demográfico e econômico.

Portanto, para promover um crescimento sócio-econômico da Província de Santa Catarina seria necessário intensificar o processo de colonização, decisão tomada a partir da vinda de D. João VI, preconizador do branqueamento da população brasileira. Decorrente disso é a primeira leva de imigração alemã em 1827, fundando dois anos depois a Colônia de São Pedro de Alcântara, próxima ao Desterro e no caminho de Lages, justamente para povoar e fomentar a ligação entre o Litoral e o Planalto. Em 1836 dá-se a fundação da Colônia Nova Itália, com a vinda de imigrantes da Ilha de Sardenha que se instalaram às margens do rio Tijucas. Ambas as levas foram, contudo, numericamente pequenas e as dificuldades econômicas causaram a migração interna de várias dessas famílias para as colônias que mais tarde se implantaram às margens do Itajaí e do Bugres, afluente do Cubatão, onde o solo e a topografia eram mais generosos. Numa época em que milhões de

causado, permitindo contudo deduzir que tenha sido muito prejudicial na medida da eficácia de tal lei.

europeus foram marginalizados pelo processo de industrialização em seus países, numa combinação de crescimento demográfico e esgotamento dos recursos naturais, a alternativa de imigração foi a melhor saída para milhões de alemães, italianos, poloneses e outros povos, vítimas dos limites populacionais “ótimos” produzidos pelo capitalismo europeu [Singer, 1977:82].

Mas o processo de colonização em Santa Catarina toma corpo a partir da década de 1840, com a determinação do governo imperial brasileiro de promover intensa política de ocupação do território nacional e valendo-se da motivação emigradora na Europa, provocada pelos problemas sociais, econômicos e políticos que atingiram milhões de europeus. O fato é que a excedência dessa mão de obra na Europa coincidia com as necessidades da expansão capitalista para o novo mundo, onde os recursos naturais fartos precisavam ser explorados.

Conquanto as margens do Itajaí vinham sendo lentamente ocupadas pela migração interna dos colonos europeus, a colonização planejada acontece a partir dessa década. A mais importante, não sendo a única,¹⁰ foi a que deu origem à cidade de Blumenau, hoje centro da região do Vale do Itajaí. Criada em 1850 com a chegada de 17 imigrantes, a colônia Blumenau foi a primeira experiência bem sucedida em relação à colonização de imigrantes europeus na província de Santa Catarina. Ali se desenvolverá ao longo do tempo um núcleo urbano- industrial cujo principal propulsor econômico será o setor têxtil. A supremacia de artesãos sobre lavradores entre as primeiras levas de imigrantes ali estabelecidos ajudaria a explicar o rápido processo de urbanização e industrialização, segundo Piazza [1988:125].¹¹ Ressalte-se que a presença de

¹⁰ Em 1845 foi fundada uma colônia belga, com 16 famílias. O pequeno município de Ilhota, tantos habitantes, é resultado dessa iniciativa. Porém, essa cidade não cresceu integrada ao desenvolvimento industrial daquela região, ainda que entre seus dois primeiros pólos econômicos que se desenvolveram ali, Blumenau e Brusque, cuja fundação acontece 15 anos depois.

¹¹ Entre os primeiros 17 imigrantes em 1850 encontravam-se agrimensor, carpinteiro, marceneiro, charuteiro, funileiro, ferreiros e somente dois lavradores. Dois anos depois, entre os 102 habitantes havia também torneiro, sapateiro e padeiro, além do naturalista Freis Muller, amigo e correspondente de Darwin. Essa composição não fora involuntária, mas resultante da seleção do fundador, Hermann Blumenau, ele próprio farmacêutico e formado em filosofia.

escravos fora proibida nessa colônia, que iniciou como um empreendimento particular. Nove anos depois, contava com várias indústrias caseiras.¹² Em 1860, a colônia, cuja economia já começa a se caracterizar por certa capacidade exportadora, é cedida, isto é, vendida ao governo imperial, passando a beneficiar-se do aporte de recursos do governo imperial a partir de então. A imigração continua, e a partir de 1875, a colônia Blumenau passaria a receber também imigrantes do norte da Itália, notadamente da província de Trento.

Ainda na década da fundação da colônia Blumenau, empreender-se-á a colonização da colônia agrícola Dona Francisca, atual Joinvile, cujo resultado também será bem sucedido ao longo da história. A exemplo da primeira, o contrato estabelece a proibição da contratação de mão de obra escrava.¹³ Como o objetivo é a colonização de um núcleo agrícola, a maioria dos primeiros imigrantes é constituída de lavradores.¹⁴ Apesar disso, muitos eram tecelões e logo, com as levas imigratórias que se sucederam, vieram pessoas de variadas profissões urbanas, conformando não obstante um quadro de formação intelectual bastante diverso [Piazza, 1988: 141]. Além disso, o estágio das técnicas agrícolas era evoluído, tendo permitido o cultivo de lavouras extensivas [Ibidem, seq.]. Segundo Lagos, os grupos de imigrantes europeus em geral tinham “conhecimentos agrônômicos, técnicas de processamentos de matérias primas e de comercialização bem mais avançados e diversificados, em relação aos nacionais e açorianos que chegaram um século antes” [Lagos,

¹² Entre os empreendimentos no ano de 1859, contavam-se 24 engenhos de farinha, 34 de açúcar, três alambiques, dois moinhos de milho, dois engenhos de serrar, uma fábrica de charutos, uma de vinagre, uma de cerveja e três olarias. A evolução desses dados pode ser acompanhada em Piazza [1988: 130 e seguintes]. Dados das colônias Dona Francisca, atual Joinvile, e Brusque, também são dignos de observação, apontando evoluções similares.

¹³ É difícil saber se se tratava apenas de uma questão de princípio moral. O fato é que, como sugere Singer [1977:98], as terras colonizadas não eram propícias a grande lavoura, além do que tal escolha econômica requeria grandes investimentos na mão de obra escrava e uma concorrência com as grandes plantações de café era temerária.

¹⁴ Mais da metade dos imigrantes do ano de 1851 era de suíços, seguidos de alemães e noruegueses. Essa heterogeneidade cultural continuará configurando o quadro imigratório da

2000:78]. Esse quadro da Colônia Dona Francisca permitiu, em grande parte, o mesmo processo econômico evolutivo acontecido no Vale do Itajaí, seja em relação às atividades industriais familiares, seja em relação à capacidade exportadora. O quadro abaixo, extraído do livro de Renaux Hering, permite perceber a semelhança da atividade econômica nas colônias de Blumenau, Brusque e Joinvile, logo nos primeiros anos da colonização:

**Estabelecimentos industriais nas colônias
Dona Francisca (Joinvile), Blumenau e Brusque
1868**

Especificação	Dona Francisca (Joinvile)	Blumenau	Brusque
Olaria	8	6	2
Fábrica de cerâmica	2	2	-
Cervejaria	3	10	4
Fábrica de vinagre	4	7	-
Fábrica de charutos	20	14	9
Serraria	6	10	6
Curtume	3	-	-
Fábrica de sabão e velas	1	-	-
Impressora de livros	1	-	-

Entre as três, a terceira experiência colonizadora bem sucedida foi a da Colônia Brusque. Igualmente colonizada por imigrantes europeus, entre alemães e italianos do norte, estabeleceu-se às margens do Itajaí-mirim. Na sua composição humana, contava igualmente com lavradores e artesãos de várias profissões que permitiram que o seu quadro econômico evoluísse para a urbanização e a industrialização. O início desse processo, sendo similar nas três colônias, baseou-se na lavoura e no artesanato, passando para a pequena indústria familiar e evoluindo até a atividade fabril. A presença e o encontro de várias aptidões diferentes permitiu, nos casos dessas colônias, a constituição de malhas sociais economicamente dinâmicas e marcadas pela divisão do trabalho. É o que se pode depreender da sinergia entre tecelões e marceneiros,

colônia Dona Francisca nas décadas seguintes, incluindo-se aí também dinamarqueses, austríacos, tchecoslovacos e poloneses [Piazza, 1988: 139-41].

cujo conhecimento dos últimos permitiu a confecção dos teares que introduziram as bases da indústria têxtil de Brusque [Piazza, 1988:152], sendo possível deduzir que o mesmo tenha acontecido nas colônias precedentes e em outros setores da atividade industrial.

Outras experiências coloniais tentadas entre as décadas de 1850 e 1870 não prosperaram, devido principalmente, ao que se pode concluir, pela ausência ou não preponderância do imigrante com habilidades e conhecimentos artesãos ou manufatureiros. Nesse sentido, há vários exemplos de colônias agrícolas que foram fundadas e cuja predominância do trabalhador rural com seus métodos tradicionais não suscitou o ambiente psicossocial necessário ao desenvolvimento industrial. Note-se que a composição étnica aí foi a do colono nacional e do imigrante alemão da primeira metade do século XIX, de procedência também camponesa e não urbana, como os que vieram décadas depois. Mesmo a pequena presença de habilidades técnicas foi insuficiente para fazer emergir ambientes sociais marcados pela cooperação sistêmica, como no caso do tecelão e do marceneiro citado acima. É importante perceber, nesse sentido, que a presença ou preponderância de certos profissionais não é suficiente para garantir um desenvolvimento industrial, mesmo no caso têxtil. Nesse caso, é o ambiente marcado pela diversidade profissional que permite o processo de sinergia. A importância dessa aparente obviedade está em contrapor-se à eventual ilusão permitida por abordagens do tipo schumpeteriano, em que o indivíduo empreendedor é analisado fora do seu contexto propriamente sócio-político. Os quadros estatísticos de Piazza [1988] demonstram que nas colônias onde a presença de artesãos foi pequena, ela não foi suficiente para criar um ambiente economicamente dinâmico. A correlação possível, portanto, é entre desenvolvimento urbano-industrial e diversidade de habilidades profissionais, contexto que permite a emergência das sinergias.

Porém, é preciso não cair no engano de achar que o subdesenvolvimento da agricultura se deveu unicamente à ausência do imigrante europeu. É também a ausência de políticas públicas que afeta

indistintamente várias experiências coloniais. Já à época do processo imigratório, o governo imperial encomendou um estudo sobre os problemas da colonização no País. O parecer de 1875 atenta para dificuldades de toda ordem, entre elas: interferência indevida da Igreja no tocante ao controle da consciência, insuficiência de ensino, ausência de instrução agrícola e profissional, falta de crédito à lavoura e à indústria, falta de estímulos ou obstáculos ao empreendimento e à iniciativa individual, inexecução da lei das terras públicas, falta de transporte e vias de comunicação, assentamentos em solos impróprios e outros problemas relacionados à má recepção das colônias [Piazza,1988:158-9]. Por falta dessas condições sócio-econômicas, algumas colônias estagnam enquanto outras entram em decadência ao longo do tempo.

Em meio a esse processo de colonização da província catarinense, a Guerra do Paraguai, declarada em 1865, provocará a necessidade de adotar medidas do governo imperial quanto ao problema da precariedade de vias de comunicação, apontado no relatório citado acima. Serão criadas linhas telegráficas entre várias localidades da província, e a partir desta com as províncias do Paraná e do Rio Grande do Sul. Havia a necessidade de produzir combustíveis, entre eles o carvão para o abastecimento da navegação a vapor e do transporte rodoferroviário. A exploração do carvão inicia na década de 1880 com a participação de capital inglês no Vale do Tubarão, no sul do estado. Essa região seria colonizada por imigrantes italianos a partir dessa época e se desenvolveria a partir da atividade carvoeira. Na mesma década inicia-se a construção da primeira estrada de ferro ligando o porto de Imbituba às minas de carvão. Para a sua construção será utilizada a mão de obra imigrante. Lembra Piazza que a Guerra do Paraguai, tendo estimulado o desenvolvimento catarinense, ajudou também na disseminação das idéias abolicionistas e republicanas, de modo geral bem recebidas pelo grande número de imigrantes e seus descendentes na província [Piazza, 1988:171].

O ano de 1875 coincide com grave crise econômica na região italiana de Trento, baseada no cultivo da seda. Essa província trentina, então dominada e explorada pelo império austro-húngaro, será a origem da maior parcela de

imigrantes italianos que se estabeleceram em Santa Catarina. Ocuparam progressivamente, em várias levas, primeiramente a grande extensão do Vale do Itajaí, a partir da colônia de Blumenau, depois o Vale do Tijucas e posteriormente o sul catarinense, na região carbonífera do Vale do Tubarão. Os imigrantes italianos que foram para o Vale do Itajaí, situaram-se de modo geral nas áreas periféricas das colonizações alemãs de Blumenau e Brusque e sua contribuição inicial à economia catarinense se manifestou na condição de fornecedores de produtos agrícolas às populações urbanas, mas sobretudo à exportação. É importante lembrar que o processo de industrialização rural no setor alimentício estará marcado pela expressiva presença desse imigrante.

A mesma década de 1870 marca a vinda de imigrantes poloneses, em grande parte do meio rural, mas também urbanos, em função das mesmas dificuldades econômicas em que esses emigrantes se encontravam, como os alemães e os italianos. Ocuparam progressivamente o sul catarinense, depois os vales do Itajaí e Itapocu e depois o planalto norte catarinense, dedicando-se às atividades agrícolas, não obstante a presença de poloneses urbanos entre a mão de obra da indústria têxtil nascente em Brusque.¹⁵

No oeste catarinense, conquanto alguns municípios houvessem surgido no início do século XX por decretos governamentais, o processo migratório é posterior e sua dinâmica diferente. Salvo algumas iniciativas anteriores, a maioria das levas migratórias em direção ao oeste é posterior a 1930 e se tratou da imigração teuto-italo-brasileira proveniente do Rio Grande do Sul. O município de Chapecó, unidade político-administrativa criada em 1916, torna-se progressivamente a maior cidade do oeste catarinense, e teve a sua vida sócio-econômica dinamizada a partir da vinda dessas correntes migratórias.

O esforço inicial de povoamento do extremo oeste se caracterizou pelo surgimento de colonização militar, em função da preocupação do governo brasileiro com a questão do limite territorial com a Argentina, a exemplo de

¹⁵ Esses imigrantes poloneses eram de origem silesiana e saxônica que migraram para o Brasil fugindo das retaliações do governo russo contra os tecelões de origem alemã [Hering: 1987:146].

Chapecó. Com a vinda da imigração rio-grandense organizaram-se novas áreas de colonização que, não obstante, contaram também com a vinda de catarinenses da mesma origem étnica e os de origem luso-hispânica. Na medida em que as condições infra-estruturais melhoraram por conta da ação governamental, essas colônias desenvolveram o potencial agroindustrial. Com base no cooperativismo de pequenos proprietários coloniais e nas freqüentes associações entre estes e empreendedores do ramo alimentício vegetal e animal surgidos desse meio cultural, consolidaram-se redes de integração produtiva, estabelecendo um “enclave relativamente exitoso entre capital e trabalho” [Lago, 2000:84] que ao longo do tempo promoveram os melhores índices de produtividade do País no setor, alcançando os grandes mercados nacionais e também o mercado externo.

Na região do Contestado, localizada entre o meio oeste fronteiriço com o Rio Grande do Sul e o planalto norte divisando com o Paraná, a construção da estrada de ferro para a exploração e exportação da madeira da araucária e da erva mate, trazia na mesma época boa parte desses descendentes de europeus do Rio Grande, além de europeus vindos ao Brasil fugindo da fragosidade da I Guerra Mundial. É interessante notar que no meio oeste, que faz parte dessa extensão, talvez pelo esgotamento florestal mais rápido, a produção de grãos e a suinocultura se desenvolveram, gerando empreendimentos agro-industriais e alimentares de grande importância na atual economia catarinense. Esses produtos seriam bem aceitos nos mercados do Rio e São Paulo [Santos, 1999:26]. Ademais, o desenvolvimento dessas atividades se caracterizou pela significância da produção nas pequenas propriedades e pelo estabelecimento de redes de cooperação e associação da produção entre elas, e destas com os empreendimentos agro-industriais que surgiram desse contexto e são até hoje a base de um quadro sócio-econômico relativamente exitoso.¹⁶

¹⁶ Nessa região do estado estão sediadas duas das maiores agroindústrias do País: a Sadia e a

Já no planalto norte predominou o extrativismo, cujo esgotamento dos recursos gerou a estagnação e decadência econômica até hoje presente na região, fazendo dessa a parte mais pobre do território catarinense. Ali, apesar de a agricultura representar hoje uma importante atividade econômica, a agroindústria alimentar não se desenvolveu como no meio oeste. O ciclo de desenvolvimento econômico dessa região, mais do que no caso do meio oeste, foi expressivamente marcado pela extração da madeira e tem seu marco com a vinda da empresa norte-americana Lumber Co. Em vista da necessidade do governo brasileiro de construir a ligação férrea entre São Paulo e Rio Grande do Sul, a precariedade de recursos financeiros foi solucionada através da concessão de terras àquela empresa, que adquiriu o direito de explorá-las em troca da construção da via férrea, estendendo um braço dela ao porto de São Francisco para a exportação daquela matéria-prima. A atividade extrativista foi responsável pelo desenvolvimento sócio-econômico do planalto norte, permitindo o surgimento de várias cidades. Porém, o grosso da mão de obra utilizada constituiu-se de pouca especialidade técnica e analfabeta, pelas próprias características da atividade econômica. A economia madeireira não gerou a produção de maior valor agregado, limitando-se a atividade industrial às serrarias e laminadoras, declinando com o esgotamento dos recursos naturais, sem que tivesse havido ao longo do tempo a preocupação com a renovação e mesmo com a agregação de valor que permitisse, por exemplo, o desenvolvimento de um parque industrial moveleiro. Em 1980, a madeira ainda representava mais de 80% da atividade industrial de Canoinhas, município com pouco mais de 50 mil habitantes e estabelecido geograficamente no centro do planalto norte [Cunha, 1992:134].¹⁷ Nesse sentido, vale lembrar que a exportação de madeira chegou a representar 85% de toda a exportação catarinense em 1960, sendo que a maior parte provinha dessa região. Menos

Perdigão, respectivamente nas cidades de Concórdia e Videira. A primeira cidade possui cerca de 60 mil habitantes e apresentava em 1996 o 17º PIB per capita, com R\$11.900,00; a segunda cidade, com cerca de 40 mil habitantes, ocupava o 7º lugar com R\$14.286,00.

de vinte anos depois, o mesmo produto não superava a marca de 1% do total de exportações, o que significa dizer que o declínio econômico do planalto norte catarinense foi inversamente correspondente ao crescimento da indústria catarinense, que ocorreu no mesmo período, como se verá adiante.

Parte dessa madeira abasteceu o próprio mercado catarinense, fomentando o desenvolvimento da indústria moveleira que, contudo, estabeleceu-se fora do coração geográfico da referida região. Beneficiaram-se cidades onde havia capacidade técnica e cultura industrial estabelecida, como é o caso de São Bento do Sul, que fica num extremo geográfico dessa região, já mais próxima de outros pólos industriais como Joinville e Jaraguá do Sul. Em São Bento, município com pouco mais de 60 mil habitantes, formou-se um pequeno *cluster* moveleiro no estado com boa capacidade exportadora. Para esse município deslocaram-se descendentes de europeus vindos do Vale do Itajaí e Joinville que, com cultura industrial, acabaram aproveitando o ciclo madeireiro para o desenvolvimento da indústria moveleira, representando, no ano de 1980, 56% de sua atividade industrial e 66% da atividade industrial de Rio Negrinho, município vizinho.

Não é possível saber exatamente por quê a atividade moveleira não se desenvolveu no centro da região cuja madeira chegou a representar mais de 70% das exportações do estado. A via de transporte para o escoamento existia. Talvez o controle exercido pela madeireira Lumber pudesse ter dificultado o seu livre uso para o transporte de outros produtos que não a própria matéria prima. O fato é que toda a atividade econômica do planalto norte concentrou-se no corte da madeira e na exportação do produto bruto. Apesar da presença de eslavos e alemães, ainda é preciso investigar por que nem a atividade industrial se desenvolveu, e tampouco prosperou a atividade artesanal decorrente das propriedades rurais, em grande parte ocupadas por eslavos, entre eles poloneses e ucranianos, mas também alemães. O que se pode deduzir é que a atividade exploratória tenha sido mais compensatória, isto é, de mercado fácil e

¹⁷ Alguns dos municípios dessa microrregião estão entre os piores classificados no ranking do IDH e do IDS no estado, apesar de todos apresentarem níveis de eficiência médio-altos segundo classificação nesse mesmo ranking.

baixo uso tecnológico, além de vasta mão de obra barata. É natural, nesse sentido, que a abundância de matéria prima, aliada ao baixo custo da atividade extrativista e do escoamento fácil a mercados consumidores certos, tenham conduzido a tal escolha econômica em detrimento da industrialização. Nesse sentido, a atividade exploratória fácil e momentaneamente rentosa, acabou dispensando a busca de alternativas manufatureiras. Por consequência, uma eventual cultura industrial trazida por descendentes de europeus vindos de outras regiões do estado acaba desaparecendo ao longo do tempo, fazendo com que esses imigrantes internos acabassem se adaptando a uma atividade econômica existente antes mesmo da sua chegada. Aliás, parece importante observar que o desenvolvimento industrial de antigas colônias de imigrantes europeus tenha estado associado a uma organização econômica introduzida pelos próprios imigrantes, o que é diferente de adaptar-se a um modelo pré-existente. Nesse sentido, é possível observar que no planalto norte catarinense, onde predominou a economia extrativista, a imigração tardia de descendentes de europeus não garantiu maior desenvolvimento industrial nem mesmo no setor madeireiro, salvo algumas exceções. É preciso considerar ainda que o monopólio da extração madeireira esteve muito tempo a cargo de uma multinacional, compreendendo-se nesse processo a mais pura evasão possível de recursos, inibindo maior desenvolvimento local/regional. As empresas locais posteriormente originadas dessa atividade econômica, presas à cultura duplamente exploratória [de recursos naturais e de mão de obra analfabeta], não foram muito além das serrarias que abastecem até hoje o ramo moveleiro emergente não muito distante dali.

Já no caso do desenvolvimento industrial moveleiro em São Bento do Sul, os descendentes de europeus vindos do Vale do Itajaí e da região de Joinville foram os primeiros a ocupar as áreas do município. Uma vez não integrados ao ramo exploratório, certamente monopolizado, acabaram desenvolvendo a atividade manufatureira decorrente da impossibilidade de inserção no ramo diretamente exploratório e das habilidades manufatureiras e do conhecimento técnico disponível entre os seus habitantes.

Essa comparação entre o setor madeireiro exportador e o setor moveleiro torna-se mais ilustrativa se lembrarmos que até o fim da década de sessenta a madeira ainda representava mais da metade das exportações do estado. Em função disso, o município de Canoinhas, no coração dessa região, chegou a apresentar um dos dez maiores PIBs do estado. Enquanto isso, a economia moveleira de São Bento do Sul, há pouco mais de cem quilômetros dali, era ainda pouco expressiva. Tampouco havia recebido a devida atenção governamental que anos mais tarde financiou a expansão industrial e incrementou as exportações, aproveitando o potencial industrial local na promoção do desenvolvimento, cujos resultados hodiernos confirmam algumas teses desenvolvimentistas.¹⁸ Uma vez esgotados os recursos naturais, a economia do planalto norte entrou em decadência. Baseada na extração de matéria prima, na mão de obra sem qualificação, mal remunerada e de baixo nível de alfabetização, a economia da região não foi capaz de produzir alternativas de continuidade. Já o município de São Bento do Sul, cujo processo de organização sócio-econômico se baseou na pequena propriedade produtiva e na atividade artesanal que desencadeou na indústria, tornou-se um dos maiores pólos exportadores de móveis do País. Receptor da madeira reflorestada do planalto norte, região da qual faz parte, o município expandiu seu setor moveleiro e apresenta inclusive certa diversificação industrial. Não obstante, o setor moveleiro emprega em torno de seis mil trabalhadores, mais da metade da mão de obra industrial do município, com sessenta mil habitantes. Isso representava no final dos anos noventa 4% do emprego do setor no País, produzindo em torno de 5% do total nacional e responsável por 50% das exportações nacionais no ano de 1992 [Raud, 1999:123].

É importante destacar que ao lado de fatores como o conhecimento e as habilidades técnicas dos imigrantes europeus, a questão da educação, isto é, da alfabetização, foi resolvida independentemente da presença do poder

¹⁸ A referência aqui é mais uma vez a Hirschman. Citando Simon & Leibenstein, ele argumenta que o desenvolvimento depende inclusive de mobilizar e atrair recursos e capacidades muitas

público pelos colonizadores alemães e italianos. Anterior às iniciativas governamentais, pode-se constatar a implantação de escolas comunitárias, processo normalmente viabilizado pelo esforço dos habitantes dessas colônias, seja com recursos próprios, seja com aportes financeiros oriundos dos países de origem desses imigrantes. Um recenseamento divulgado em 1920 constatava que em colônias de imigrantes alemães e de italianos, mas também em Florianópolis, o número de alfabetizados era superior aos analfabetos [Piazza: 1988:306]. A condição de isolamento e a ausência da ação governamental quanto à educação, criou a necessidade da auto-organização dessas comunidades para a construção de escolas com modelos próprios, reproduzindo língua e valores estrangeiros que mais tarde entraram em choque com os programas educacionais de nacionalização no século XX [Piazza, 1988:357 e Santos, 1999:28].¹⁹ Com a proibição dos idiomas alemão e italiano, as escolas comunitárias dessas colônias foram fechadas. Da mesma maneira, foram encerrados os jornais criados por esses imigrantes e as associações culturais e esportivas tiveram dificuldades semelhantes.

De maneira geral, o ensino público não foi uma prioridade nas províncias brasileiras até o fim do período imperial. Mesmo após a proclamação da República, os problemas relacionados ao ensino e à alfabetização ainda eram vistos como uma tarefa a ser resolvida por iniciativa particular dos professores existentes em cada comunidade [Corrêa, 2000:117]. Nesse sentido, não foram diferentes as posturas dos primeiros governantes catarinenses na Primeira República, conquanto houvesse alguma iniciativa na capital que era ameaçada a cada crise orçamentária dos governos estaduais [Ibidem: seq.]. Apesar disso, em 1911 o governo Vidal Ramos promoveu uma reforma inédita na educação do estado, modificando os métodos de ensino e ampliando o número de escolas, além de instituir a obrigatoriedade do ensino a crianças de sete a

vezes ocultos, dispersos ou mal-utilizados, e defende a intervenção do Estado para tal fim [Hirschman, 1982:11e16].

¹⁹ As campanhas de nacionalização foram promovidas pelo governo de Getúlio Vargas. Tinham o objetivo de retirar as colônias de descendência européia do perigoso isolamento étnico e

quatorze anos no estado, exigência ainda inédita no país. O objetivo foi interiorizar a educação no estado, inclusive levar o ensino da língua portuguesa às colônias estrangeiras.²⁰ De todo modo, é possível concordar que, na ausência dos poderes públicos em relação à alfabetização, as iniciativas comunitárias anteciparam o estabelecimento de condições importantes ao desenvolvimento. As escolas comunitárias surgidas durante as primeiras décadas de colonização estrangeira permitem assim alguma compreensão sobre o sentido de autonomia em relação ao Estado e a capacidade de articulação cívica, isto é, de ação conjunta na promoção do interesse coletivo, independente da presença governamental.

De modo geral, os autores que analisam a história de Santa Catarina, sejam historiadores ou cientistas sociais, admitem ou não negam a contribuição que as imigrações alemã e italiana trouxeram ao desenvolvimento sócio-econômico desse estado. Tanto a origem rural na pequena propriedade, quanto os conhecimentos técnicos profissionais urbano-industriais desses imigrantes favoreceram a organização sócio-econômica que se constituiu. Aliada à intenção colonizadora, caracterizada pelo minifúndio e pela ausência da escravidão, permitiram-se as condições de uma vida gregária distinta daquela caracterizada pelo latifúndio e a monocultura.

Este último aspecto, menos evidente nas análises tradicionais sobre a evolução sócio-econômica de Santa Catarina, merece devida consideração. É importante observar que a estrutura social do minifúndio não parece ser, por si só, elemento suficiente para explicar o desenvolvimento econômico. No mais das vezes tem de estar associado a outros fatores para o estabelecimento da sinergia necessária à promoção de uma certa dinâmica da organização sócio-econômica. Entretanto, a estrutura do minifúndio, inclusive pela ausência do escravo e do coronel, permitiu o desenvolvimento de relações sociais menos definidas pela verticalidade, isto é, pelas estruturas de mando e obediência

cultural, contexto de eventual disseminação do nazismo. Nesse processo de integração nacional, muitas escolas comunitárias foram fechadas.

numa sociedade em que as divisões sociais estivessem bem definidas, como foi o caso predominante da formação social brasileira nos primeiros quatrocentos anos.²¹ Desse modo, num contexto de relações entre “iguais”, haverá maior possibilidade para o estabelecimento de relações de cooperação, solidariedade, participação coletiva e associação de esforços e interesses para a consecução de objetivos comuns que, isoladamente buscados, não seriam alcançados, salvo pela intervenção de um elemento exógeno.

Embora outros fatores estimulem tal formação social, o minifúndio foi e continua sendo uma das principais características da formação sócio-econômica de Santa Catarina. E, nesse sentido, pode-se dizer que tenha sido um dos embriões do capital social que fundamentou a realização de muitos empreendimentos. Mas o essencial dessa busca coletiva não está na consecução dos resultados, uma vez que a presença de um elemento exógeno [o coronel, o Estado etc.] é muitas vezes suficiente para o atendimento de certas demandas coletivas. O essencial em um contexto de ações e realizações marcadas pelo esforço mútuo reside precisamente na possibilidade de vida gregária mais complexa, isto é, na construção de cultura cívica. No limiar de tal configuração social, e na ausência de estruturas fundantes de mando e obediência como no caso da monocultura latifundiária e escravista, estarão favorecidas as condições para o desenvolvimento de dinâmicas sociais onde as experiências coletivas podem se multiplicar rapidamente, gerando contextos dialógicos e identidades coletivas – que podem ser reforçadas em grupos etnicamente homogêneos, mas não são exclusivos desses, como acreditam alguns.

²⁰ Foram criados sete Grupos Escolares, sendo dois em Florianópolis e os outros em Laguna, em Itajaí, em Joinvile, em Blumenau e em Lages.

²¹ Uma discutível porém valiosa interpretação da formação social do homem brasileiro pode ser encontrada em algumas obras de Oliveira Vianna. Este autor afirmava que o isolamento geográfico dos habitantes rurais do vasto território brasileiro, aliado ao mandonismo dos coronéis, criou as condições para o individualismo do homem brasileiro, avesso à associação, ao diálogo e à vida coletiva. Tais reflexões podem ser encontradas em: VIANNA, Francisco José de Oliveira. Instituições políticas brasileiras e populações meridionais do Brasil. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.

A geração de tais contextos vem acompanhada de muitos outros fatores, alguns dos quais mencionados mais acima, além de outros como a confiança interpessoal e uma certa auto-estima coletiva derivada do sentimento de responsabilidade e consciência sobre a sua participação na construção do ambiente público. Nesse ambiente, conquanto seja natural o estabelecimento de relações de poder advindas da divisão de funções conforme as disposições pessoais, a identidade coletiva marcada por uma igualdade fundante proporciona certos limites ao mandonismo e certa liberdade de iniciativa. Nesse sentido é que se pode afirmar que o desenvolvimento de cada sociedade siga sua trajetória no interior de contextos de liberdades e constrangimentos. Em outras palavras, os integrantes de uma sociedade terão suas iniciativas, ou a falta delas, determinadas socialmente por ambientes culturais e institucionais responsáveis pelos incentivos ou pela ausência dos mesmos.

Não obstante, a identidade étnica no interior dessas colônias numa terra distante contribuiu para criar laços de solidariedade que resultaram tanto na orientação das condutas individuais de manutenção do ethos quanto em ações coletivas facilitadoras do desenvolvimento comunitário, criando capital social disponível aos membros dessas comunidades. Junte-se a isso o desejo de prosperar e a liberdade de tentá-lo, além dos incentivos governamentais, e essas condições reunidas permitiram uma organização comunitária caracterizada por sistemas de cooperação e solidariedade orgânica que desenharam a trajetória histórica da província, depois estado de Santa Catarina, na segunda metade do século XIX e primeira metade do século seguinte. Nesse sentido, aliaram-se por vezes fatores como a pequena propriedade, as identidades étnicas – o que inclui com frequência relações interétnicas relativamente bem sucedidas –, condições de liberdade e conhecimentos técnicos, fossem agrícolas ou urbanos, capazes de permitir a emergência de ambientes favoráveis à promoção do desenvolvimento. Tais fatores se manifestaram na formação social de muitas microrregiões catarinenses polarizadas por cidades como Joinville, Criciúma, Blumenau, Chapecó e Concórdia, entre outras, cujo desenvolvimento econômico está

associado à emergência de vários grupos empresariais dinâmicos locais, a despeito de certo dinamismo das pequenas e médias empresas.

Indícios de capital social

Uma análise tão importante quanto discutível é o trabalho da historiadora Maria Luiza Renaux Hering. Em “Colonização e indústria no Vale do Itajaí” ela defende que o processo de desenvolvimento catarinense teria seguido uma dinâmica interna própria, analisando de maneira oposta ao método cepalino adotado, por exemplo, no trabalho de Paul Singer, como se verá adiante. Ao transpor a lógica do desenvolvimento dependente dos países periféricos para o contexto interno da economia brasileira, autores como Singer procuram demonstrar que relações de dependência entre estados brasileiros ajudam a compreender que a economia catarinense teria se desenvolvido cumprindo o papel de fornecedor a grandes mercados de consumo como o Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Nesse sentido, Santa Catarina teria se desenvolvido como uma economia periférica e dependente, malgrado o dinamismo demonstrado nessa condição, aproveitando bem a oportunidade de inserção, principalmente em função de algumas vantagens, estas sim, endógenas.

Essa perspectiva contrapõe-se à abordagem de Renaux Hering, que sugere um desenvolvimento predominantemente endógeno. Nessa direção, a economia catarinense teria, ao contrário, promovido inicialmente uma expansão do seu mercado interno, desde a constituição da pequena propriedade para o surgimento progressivo da pequena e média empresa. Os investimentos de capital teriam sido feitos com recursos próprios, a partir de poupança local, sem a presença de aportes governamentais. Segundo a historiadora, o desenvolvimento catarinense teria sido regionalmente isolado, isto é, auto-suficiente, e a inserção da produção catarinense no mercado de São Paulo aconteceu somente na década de 50, quando o mercado interno já mostrava

sinais de consolidação. Justamente, essa independência teria marcado a sua capacidade de competitividade no mercado e de superação de conjunturas difíceis [Hering, 1987:13].

Esse processo endógeno seria marcado por alguns fatores importantes para o seu entendimento, já assinalados por outros autores, como a imigração européia, a organização econômica familiar na pequena propriedade, a ausência da escravidão e o próprio “espírito empreendedor”. Aliás, é esta orientação schumpeteriana que acaba prevalecendo na construção analítica da autora, em função de uma escolha teórica para contrapor-se à perspectiva cepalina. O foco principal da autora reside na tentativa de demonstrar que as atribuições segundo uma ótica schumpeteriana caberiam como luva para explicar o desenvolvimento e o propalado dinamismo da indústria catarinense. Ela atribui grande valor ao estilo administrativo e à capacidade intuitiva e inovadora, características reconhecidas por autores como Schumpeter e que a autora identifica no empresariado catarinense, imputando-as à herança da colonização européia.

Assim, o processo de colonização permitiria identificar o empreendedorismo que originou o que chama de “modelo catarinense de desenvolvimento”, termo que a autora introduz na literatura sobre o desenvolvimento catarinense [Ibidem: 56]. O tipo de formação social catarinense baseado na colonização através da pequena propriedade teria feito surgir as pequenas e médias empresas familiares lideradas por empreendedores de origem européia, sem auxílio governamental, que canalizaram os investimentos da área rural para a formação de empreendimentos industriais, com administração gerencial e reaplicação dos lucros, caracterizando o modo capitalista moderno. Renaux Hering observa que na medida em que aumenta a capacidade de produção do excedente e o mercado interno local/regional se consolida, o estado vai expandindo sua produção para estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e outros, até começar a exportar para países vizinhos. A constante atualização do pessoal administrativo e técnico, pelos contatos com a Alemanha, ajudou a

manter certa vanguarda através da inovação constante e da originalidade dos produtos catarinenses, conquistando importantes espaços nos mercados receptores. A autora lembra que mais de 90% da indústria do nordeste catarinense nasceu a partir de pequenas empresas fundadas por indivíduos isolados ou por famílias da região.

Não obstante, sem que seja o seu propósito central, Renaux Hering acaba contribuindo à compreensão do significado de aspectos como a cooperação na promoção do desenvolvimento social e econômico catarinense. Mais que isso, nos permite a observação de fatores interdependentes comuns ao que entendemos como constituintes do capital social. Referindo-se especificamente às famílias teuto-brasileiras, a autora entende que a organização dependente da força de seus próprios membros, sem escravos nem imigrantes assalariados, teria facilitado a formação de um quadro sócio-econômico dinâmico [Ibidem: 25-6]. Contribuiria para isso o fato de os imigrantes terem trazido “forte espírito comunitário”, já que viviam em pequenos estados independentes antes da unificação de Bismark, época em que grande parte deles já haviam imigrado para o Brasil. Os *Bittarbeit*, as *Kulturverein* e as cooperativas de crédito criadas por esses imigrantes em Joinville, Brusque e Blumenau, atestariam a presença do elemento da cooperação.²² Nas *Kulturverein*, por exemplo, muitas reuniões eram promovidas com o intuito de discutir os problemas da agricultura entre os colonos que, através da busca e troca de experiências e informações especializadas, conseguiam melhorar seus níveis de decisão. Em geral, tomava-se conhecimento de informações relevantes sobre o mercado como “plantações, pequena indústria, transportes, fauna, flora e costumes da população brasileira” [Raud, 1999:94]. Além disso, a afirmada ausência da ação governamental teria necessariamente estimulado o cooperativismo.²³

²² Na tradução, respectivamente, agências de emprego e associações culturais.

²³ Apoiada nas constatações de alguns autores, Renaux Hering afirma que o empreendimento colonial particulares nos casos de Joinville e Blumenau foram mais exitosos que o de Brusque, administrada pelo governo e para isso mostra estatisticamente o desempenho econômico de

Por necessidade e por decreto, os imigrantes tiveram de trabalhar na terra. Isto também teria feito desaparecer quaisquer distinções entre eles, contribuindo para a afirmação de elementos como a cooperação, a solidariedade, o espírito comunitário e o sentimento de igualdade [Hering, 1987:56]. Daí segue a importante observação da autora de que tais elementos estariam na base da constituição de empreendimentos novos e nas relações entre patrão e empregado. Não obstante, com razão a autora lembra que nesse contexto marcado pela ausência de uma aristocracia rural, promove-se a liberdade necessária para a livre escolha no exercício das vocações, impulsionando a livre iniciativa e a engenhosidade, mas sobretudo estimulando a cooperação entre os indivíduos, resultando também na autoconfiança e no senso de autonomia [ibidem:seq.] Esse tipo de colonização baseado na pequena propriedade e na horizontalidade das relações sociais também é lembrada por Cécile Raud como fator que teria impedido a formação da aristocracia rural, levando a composição de uma sociedade mais igualitária [Raud, 1999:93].

Não teria sido diferente, nesse sentido, a dinâmica da organização sócio-econômica de outras regiões no estado, onde o capital social pode ser visto como o ponto de partida para muitas iniciativas. No oeste, como no meio oeste catarinense, o minifúndio, a policultura e a igualdade de condições, além do sentimento de identidade cultural, mesmo entre os grupos étnicos predominantes, descendentes de italianos e alemães, propiciaram a construção de um meio social marcado pela constituição de redes de relações proveitosas ao crescimento econômico. O processo não teria sido diferente no sul do estado, colonizado por italianos, mas também alemães e poloneses. Na região do Desterro, futura Florianópolis, Renaux Hering concorda que as relações mediadas pela “confiança mútua nos negócios” entre empreendedores daquela

cada uma das colônias [1987:34-5]. A autora ignora contudo que no caso da colônia Blumenau, as dificuldades financeiras obrigaram o seu administrador a vendê-la ao governo imperial, que empossou o próprio Dr. Blumenau como seu interventor. Desde então, a colônia Blumenau foi favorecida com maiores aportes financeiros.

região e do Vale do Itajaí, com a mesma origem étnica, permitiram o estabelecimento de grandes empreendimentos comerciais [Hering, 1987: 60].

O caso das instituições de crédito criadas pelos imigrantes é igualmente ilustrativo da presença do capital social. Essas instituições respondem, dentro de seus limites, à ausência de capital governamental ou privado externo. Foram criadas a fim de possibilitar o crédito para o financiamento de empreendimentos locais sem qualquer possibilidade de apoio oficial, tendo dependido de iniciativas conjuntas de comerciantes. É importante perceber, como lembra Renaux Hering, que a realização de tais empreendimentos conjuntos fortaleceu a auto-estima dessas comunidades, motivando assim a autoconfiança para outras iniciativas de independência em relação ao Estado.

No Vale do Itajaí, a primeira iniciativa nessa direção é a fundação, em 1869, da Sociedade de Consumo da Colônia Blumenau. Era uma sociedade por ações criada por iniciativa de um madeireiro e comerciante com a finalidade de facilitar aos colonos a compra de mercadorias, assim como a colocação de seus produtos no mercado. Tratava-se de uma iniciativa ainda tímida em relação às cooperativas de crédito que viriam mais tarde. Até o início do século XX, o Estado brasileiro só permitia o funcionamento de caixas econômicas administradas pelos governos estaduais [Ibidem: 68]. Assim que o governo permitiu a fundação de caixas econômicas de origem não estatal, fundou-se em 1907, no Vale do Itajaí, o Sindicato Agrícola do Município de Blumenau, cujo maior objetivo foi criar uma caixa econômica que emprestasse dinheiro a colonos e comerciantes que quisessem iniciar ou mesmo aumentar os seus negócios [Ibidem: 68]. Seguiram-se logo outras iniciativas na região do Vale do Itajaí, não apenas nas colônias alemãs, mas também entre os imigrantes italianos [Ibidem: 69].

Outrossim, era comum que, na ausência de bancos, os colonos com mais dinheiro emprestassem a juros aos novos empreendedores, agricultores, comerciantes e industriais, reproduzindo formas de crédito comunitário que ajudaram a viabilizar muitos negócios e foram obtidos na base da confiança [Ibidem:104]. Não se trata, é claro, de simples solidariedade, pois é evidente o

desejo do lucro por parte de quem empresta. Não obstante, esse desejo é indispensavelmente acompanhado da convicção do retorno, isto é, do cumprimento do acordo por parte do tomador. E é possível concluir que essa prática do crédito solidário somente tenha prevalecido em função da constância desse retorno por parte dos devedores, caso contrário o empréstimo tornaria-se irracional.

É bom lembrar que o fenômeno da confiança mútua tem sido citado, como já vimos por meio de vários autores, a fim de demonstrar a sua importância na constituição do capital social necessário à promoção do desenvolvimento.²⁴ O elemento da confiança, emergente nessas condições sociais, parece ter funcionado como uma espécie de *leitmotiv* nas iniciativas dos indivíduos. Assim, cientes de que a realização de certos empreendimentos dependeria do auxílio de terceiros, os indivíduos foram em busca dessa cooperação, oferecendo sociedade ou o pagamento de juros por empréstimos. Porém, a possibilidade da associação estaria tanto orientada por um cálculo racional sobre possibilidades e riscos quanto numa predisposição à cooperação ou à associação. A base disso esteve na confiança compartilhada por um sistema de valores em que o objetivo do ganho pessoal não foi incompatível com a cooperação, ao contrário, esta foi percebida como vantajosa. Nesse processo, a identidade compartilhada entre os agentes tendeu a fazer com que, na relação, um indivíduo esperasse que o outro agisse do modo esperado, mesmo na ausência de garantias legais para tanto. Não havendo garantia legal, restava a expectativa de que a ação do outro fosse a esperada, em função de uma formação moral baseada nos mesmos valores e na compreensão de que todos ganhariam ao garantirem o cumprimento dos acordos. Evidentemente, nesse contexto, o não cumprimento do acordo implicaria sanções coletivas suficientes para dissuadir o indivíduo do descumprimento de um acordo, pesando sempre a ameaça de exclusão do grupo.

²⁴ Entre outros autores, Cécile Raud [1999] demonstra a importância das formas de crédito comunitárias que contribuíram para a dinamização de economias baseadas na solidariedade e cooperação.

A confluência de atributos individuais empreendedores com as virtudes coletivas, verificável no trabalho de Renaux Hering, está presente com alguma frequência em trabalhos que descrevem e analisam o processo de desenvolvimento econômico catarinense. De todo modo, o “espírito empreendedor” é mais facilmente propalado, enquanto as virtudes comunitárias, mesmo mencionadas, não tem sido objeto de uma classificação enquanto elementos que, conjuntamente situados em um contexto social, produzem efeitos que resultam inclusive na maior propensão à cultura empreendedora. Interessando aqui destacar as últimas, é possível identificá-las nas descrições sobre as trajetórias empresariais caracterizadas pela presença constante do crédito comunitário e por uma espécie de “empreendedorismo coletivo”, por assim dizer. Nesse sentido, pode-se deduzir que várias iniciativas não teriam emergido ou vingado, tivessem dependido do esforço individual, freqüentemente enaltecido.

Assim, os mesmos casos descritos para relevar a presença do “empreendedor” podem com algum sucesso demonstrar outros aspectos fundamentais à compreensão de iniciativas bem sucedidas no contexto do desenvolvimento de uma região. Esses aspectos justapostos, entre os quais a cooperação, a confiança, a associação e o crédito comunitário constituem, como já se disse, o capital social necessário ao desenvolvimento, podendo ser observados nos mesmos casos em que se indica a presença dos traços individuais da figura do “empreendedor”. Desse modo, em 1915, a criação da primeira usina hidrelétrica, que Singer [1977] cita como um caso de imperialismo do capital paulista, foi na verdade viabilizada pela associação de comerciantes do Vale do Itajaí. A criação da empresa contou, é verdade, com capital paulista, mais especificamente de técnicos alemães estabelecidos em São Paulo, que auxiliaram nos estudos técnicos para a instalação da hidrelétrica. Porém, anos depois, a fim de recuperar o controle sobre a empresa, a associação de dois empresários de destaque no ramo têxtil local possibilitou a compra das ações com empréstimos de capital financeiro alemão [Hering, 1987:188]. Anos mais tarde a empresa seria estatizada, fazendo parte

das Centrais Elétricas de Santa Catarina e, conquanto se manifeste aí a ação estatal emergente, a origem da iniciativa dependeu do empreendimento associado.

Outros casos são ilustrativos nesse sentido. Em 1933, a união de um engenheiro alemão, responsável pela implantação da rede telefônica em Blumenau, com um fabricante de peças agrícolas ali instalado, resultou na fundação da segunda fábrica de aço no Brasil. A empresa Eletro Aço Altona, existente até hoje, foi viabilizada com o apoio financeiro de alguns empresários locais [Ibidem: 189]. Em 1940, a comunidade luterana do município vizinho de Indaial vendeu um terreno de propriedade de sua igreja para fundar a Malharia Indaial. Os sócios do empreendimento eram os próprios membros da comunidade religiosa [Ibidem: 191]. A história da Teka – Tecelagem Kuehnrich S/A, também é marcada pelo crédito comunitário. Ali, como nos casos precedentes, o espírito empreendedor do fundador é enaltecido em boa parte da bibliografia existente. Não obstante, essa iniciativa empresarial dependeu mais uma vez dos empréstimos de pequenos proprietários rurais, “seguindo a prática da região” [Ibidem: seq.]. A compra dos primeiros dois teares no ano de 1931 foi financiada com o suporte de pequenos empréstimos de colonos que acreditavam tanto na reputação do pequeno empreendedor quanto na expectativa de receberem os atrativos juros por ele oferecidos. Noutra caso, a Artex, empresa igualmente existente até hoje, teve o seu surgimento marcado pela presença de vários acionistas. A iniciativa do fundador da empresa foi viabilizada em 1937 com a reunião do capital de dezessete pessoas, entre comerciantes e industriais do Vale do Itajaí. Também no ramo da exploração de madeira, iniciada na década de quarenta no Alto Vale do Itajaí, percebe-se a associação de vários empreendedores e as operações de crédito de pequenos proprietários rurais, entre descendentes de alemães e italianos [Ibidem: 199].

A lista de exemplos contempla ainda outros casos, inclusive de outras grandes empresas do ramo têxtil, em cujas trajetórias podem ser identificados elementos como a associação de indivíduos e o crédito comunitário viabilizando

empreendimentos.²⁵ Apoiada em Mamigonian, Raud faz lembrar a distinção genérica de três categorias de empresários no Vale do Itajaí, sendo eles: 1] os que já eram industriais na Alemanha ou no Brasil; 2] grandes comerciantes que usaram seus excedentes a fim de empreender industrialmente; e 3] artesãos e operários qualificados, origem de mais da metade, isto é 60%, das indústrias da região [Raud, 2000: 159]. Para essa última categoria, o que viabilizava o negócio era justamente o auxílio financeiro de amigos e conhecidos seus, que podiam ser colonos, comerciantes ou industriais. Além disso, era freqüente que o suporte financeiro ou o empréstimo de maquinário viesse do próprio expatidão.

Essa situação de cooperação e crédito comunitário é reconhecida em vários trabalhos sobre o desenvolvimento industrial em Santa Catarina, denotando algum nível de confiança nas relações entre os agentes econômicos. Mais que isso, na medida em que essas situações são percebidas na trajetória da formação de empresas, isso reforça a hipótese da existência de capital social, o que ao mesmo tempo se choca com as interpretações seja do tipo cepalino, que atribuem o desenvolvimento catarinense a fatores exógenos, seja do tipo schumpeteriano, em que autores como Renaux Hering sobrevalorizam a iniciativa individual dos empreendedores ao apontarem a relevância dos fatores endógenos. Ainda que esses autores reconheçam as virtudes coletivas, e portanto endógenas, eles não chegam a perceber ou admitir que é precisamente do interior de determinados contextos sociais específicos que emergem as iniciativas empreendedoras. O que facilitou determinadas ações, coletivas ou mesmo individuais, foram condições estruturais da organização dos homens e suas relações sociais marcadas, por exemplo, pelas naturais relações de vizinhança da pequena propriedade e por

²⁵ Se é correto afirmar que o crédito comunitário fez parte de uma longa etapa do desenvolvimento da economia catarinense, é preciso lembrar que essa solução endógena ocorreu devido à precariedade de um sistema financeiro voltado ao crédito no estado. O Banco do Brasil, que tinha duas agências instaladas em Santa Catarina na década de quarenta, limitava-se a operações oficiais e a um sistema de cobranças. Somente depois da II Guerra é que o Banco começa a oferecer empréstimos a empresas [Hering, 1987:204-5].

um sistema de valores comuns constringendo certos tipos de comportamento e ao mesmo tempo estimulando outros.

Nesse sentido, parece mais fácil que um imigrante camponês se adaptasse de modo bem sucedido a um ambiente industrial, do que um imigrante operário industrial que fosse trabalhar em plantações de café. No primeiro caso, aliás muito comum no contexto sócio-econômico catarinense até hoje, o pequeno agricultor foi capaz de melhorar de vida, freqüentemente compatibilizando o trabalho na fábrica com a atividade familiar na pequena propriedade. No segundo caso, trata-se de hipótese a verificar, pode-se imaginar as dificuldades que um trabalhador cuja habilidade industrial tenha tido pouca utilidade na grande plantação, desperdiçando, por fim, um conhecimento técnico que poderia ter permitido a sua prosperidade econômica em um contexto urbano-industrial marcado por oportunidades de empreendimento. Da mesma maneira, a insuficiência da ação governamental, como no caso da falta de crédito, provocou a emergência de alternativas endógenas que a sua vez forjaram situações de cooperação e confiança.

Em outras palavras, não se trata simplesmente de uma pré-disposição, resultante de atributos individuais, e nem mesmo por uma condição cultural herdada. Depende sim de um contexto mais ou menos estimulante, gerando inclusive o fator psicossocial necessário, através de ações individuais facilitadas por um ambiente coletivo, ou por meio de ações cooperativas, necessárias em função da escolha entre a busca de solução ou a inércia. Através de sua teoria da mudança sócio-técnica, autores como Bijker [1995], por exemplo, insistem que inovações técnicas não podem ser entendidas nem concebidas senão como resultantes de processos sociais. Observa o autor, qualquer que seja a iniciativa empreendedora e a inovação, ela não surgirá repentinamente como o resultado de um "ato singular de invenção heróica". Ao contrário, é tenuamente construída através de interações sociais constantes, sobretudo no interior das relações entre o que ele denomina *relevant social groups*. Bijker afirma que o desenvolvimento de técnicas, e acrescentaríamos a isso a iniciativa empresarial, é uma contingência em nexos com as liberdades de escolha e de

iniciativa num contexto de constrangimentos, valores e alianças [Bijker, 1995:269-71]. No caso de Santa Catarina, essa percepção foi mais bem demonstrada por Raud, a respeito do desenvolvimento industrial de algumas regiões catarinenses, concluindo que nem a teoria da dependência, inspiradora da interpretação cepalina, nem a concepção schumpeteriana, de modo geral aceita por autores como Renaux Hering, seriam suficientes para explicar o processo de industrialização em Santa Catarina. Acima disso estariam “condições socioeconômicas particulares herdadas da forma de povoamento”. Admitindo que indivíduos empreendedores tenham tomado à frente desse curso, a autora adverte que “isso só foi possível por causa do tipo de sociedade no qual eles se inseriam” [Raud, 1999: 181].

A confluência de fatores endógenos e exógenos

A exemplo do Rio Grande do Sul, de igual presença imigratória, a indústria de SC surge a partir “do mercado interno constituído principalmente por pequenos camponeses independentes e se dedica primordialmente à produção de bens de consumo” [Singer, 1977:85]. O estudo de Singer sobre o desenvolvimento da atividade colonial é um relato de como isso acontecia. Em “Desenvolvimento econômico e evolução urbana”, o autor estuda o desenvolvimento de cinco cidades brasileiras, sendo uma delas Blumenau, cujo processo de colonização e desenvolvimento pode ser tomado como exemplo do que ocorreu em boa parte do território catarinense. O eixo analítico desse trabalho permite compreender o desenvolvimento de grande parte da economia catarinense sob a dupla perspectiva endógena e exógena. Assim, primeiramente dá-se a constituição de um mercado interno possibilitado pelo excedente agrícola e pelo progressivo desenvolvimento de atividades artesanais e o subsequente surgimento de pequenas atividades industriais, cujos agentes são os imigrantes europeus. Porém, o salto industrial teria sido

fundamentalmente impulsionado pela expansão dos grandes mercados nacionais, principalmente os do Rio e de São Paulo, mas também de Porto Alegre.

Esses imigrantes, inicialmente isolados do mercado externo, produziam para a subsistência familiar. Contudo, o adensamento populacional incrementado com sucessivas vindas de novos imigrantes, permitiu o incremento da divisão do trabalho, antes restrita à organização familiar. Auxiliado pelo aspecto da formação profissional dos imigrantes, esse mercado expandiu internamente, permitindo a progressiva especialização e separação entre a atividade artesanal e agrícola [Singer, 1977:99].

Apesar disso, os primeiros anos da colônia foram de déficits, pois sua capacidade exportadora ao litoral era inferior à importação. O incremento inicial da economia dependeu em muito de pagamentos e empréstimos do governo imperial, de dinheiro do exterior trazido pelos novos imigrantes, além do empenho financeiro do próprio fundador da colônia, Hermann Otto Bruno Blumenau, tendo ele próprio comprometido ao longo da primeira década a sua herança. Em 1860, a solução seria a venda do empreendimento colonial ao Império, que cria a colônia oficial de Blumenau, empossando o próprio fundador como diretor. Pelo menos nos vinte anos seguintes, a média anual de investimentos do governo foi superior a todo o dinheiro investido por Blumenau em toda a década anterior [Ibidem:103].²⁶ Sem menosprezar o esforço dos imigrantes, isso ajuda a desfazer a ilusão interpretativa quanto a um desenvolvimento unicamente resultante do esforço endógeno dos imigrantes. Nem sempre as experiências colonizadoras com a presença do imigrante europeu deram certo, principalmente em função da ausência da ação governamental, como vimos. É evidente que os vários atributos reunidos pelos imigrantes favoreceram o bem sucedido empreendimento de algumas colônias. Todavia, é incerto dizer o que teria sucedido com as colônias do Vale do Itajaí

²⁶ Entre 1850 e 59, Dr. Blumenau investira 85 contos de réis na colônia. De 1860 a 1882, o governo imperial investiu quase 2.500 contos, o que significa quase 30 vezes mais.

sem a assistência governamental, habilmente costurada, é certo, pelos seus administradores.

A partir da transformação do empreendimento colonial em colônia oficial, esta toma novo impulso, refletindo-se inclusive no aumento da imigração, impulsionada pelos incentivos que o governo imperial concedeu ao Dr. Blumenau na forma de comissão. O crescimento da colônia será responsável também pelo início da imigração de brasileiros, denotando já certa atratividade que a colônia começava a exercer enquanto centro econômico. Pode-se falar aí de um processo de reciprocidade entre o esforço colonial dos imigrantes e o reconhecimento do governo imperial, cujos investimentos tiveram continuidade. A progressiva divisão do trabalho permite lenta e progressiva integração ao mercado nacional. As exportações crescem, porém na mesma proporção das importações. Os déficits dessa relação são normalmente cobertos pelas reservas dos imigrantes e pelos investimentos governamentais. O crescimento demográfico, por sua vez, vai favorecer a integração ao mercado nacional. Se na década de 1850 a população era numericamente inexpressiva, no final da década seguinte a colônia Blumenau já conta com seis mil habitantes. Em 1875 estaria em 10 mil pessoas e dez anos depois o número dobra. Não muito distante dali, cresce a colônia Dona Francisca, futura Joinville, e é fundada a colônia de Brusque, limítrofe de Blumenau, em direção ao litoral.

O aumento populacional justificará a abertura de rota comercial marítima entre o porto de Itajaí com o Rio de Janeiro. Naturalmente, é preciso considerar os efeitos das exportações nacionais do café, que favorecem os estados do sul, tornando-os por conseqüência grandes fornecedores de gêneros alimentícios nesse processo de expansão do mercado nacional permitido pelos superávites do principal produto exportador brasileiro da época. Aliás, não são poucos os autores que defendem a tese segundo a qual a industrialização brasileira estaria fundamentalmente ligada à expansão da economia cafeeira. Conquanto haja poucas dúvidas sobre isso, o fato não se explica por si. Autores como Mamigonian alertam que se a economia agroexportadora estimulou a demanda por artigos industriais, essa demanda só foi atendida por um processo de

substituição de importações onde houve a presença do imigrante. Nesse sentido, o enriquecimento do estado da Bahia, possibilitado pela expansão da economia agroexportadora, não provocou a industrialização, devido à ausência da imigração européia que pudesse ter assumido esse papel no lugar da elite brasileira nesse processo, como aconteceu em São Paulo [Raud, 1999:88-9].

Contudo, a forte presença da imigração européia em Santa Catarina por si só também não teria garantido a inserção resultante da expansão do mercado nacional. Tratava-se de uma economia periférica, como lembra Singer. Sem um produto competitivo de exportação, Blumenau, por exemplo, volta-se inicialmente ao abastecimento do mercado interno, à sua volta, o que funciona bem enquanto os imigrantes continuam chegando com algum dinheiro e precisam de mantimentos básicos até que sejam capazes de produzir para a própria subsistência. Esse ciclo comercial se esgota naturalmente na medida em que todos acabam produzindo a mesma coisa. A solução seria, como observou Singer, a progressiva passagem de uma divisão do trabalho até então marcada pelo tipo subsistência–artesanato, para uma verdadeira divisão industrial do trabalho [Singer, 1977:111]. Nesse sentido, seria preciso integrar-se a uma divisão nacional e internacional do trabalho.

Assim, a progressiva industrialização de Blumenau vai acontecer através do duplo processo resultante da crescente divisão interna entre os meios urbano e rural e da inserção no mercado nacional. As principais receitas da colônia Blumenau nessa época são os recursos trazidos pelos sucessivos imigrantes, os subsídios e auxílios vindos do governo brasileiro, mas também investimentos de capital privado de origem alemã, como observa Singer. Também Renaux Hering atenta para a importância dos laços entre a economia catarinense e a Alemanha, seja através da troca comercial, de operações de crédito e na formação de mão de obra para a indústria catarinense [Hering, 1987:186]. Este último fator era marcado pela contínua vinda de imigrantes com conhecimento técnico. É natural deduzir que isto tenha contribuído progressivamente para o crescimento e diversificação industrial. Esses fatores permitem a manutenção do volume importador ao mesmo tempo em que

viabilizam o investimento no mercado local. As importações são de manufaturados estrangeiros em grande parte. Contudo, os recursos citados serão lentamente utilizados para um processo de substituição de importações, fomentando o surgimento da pequena indústria local. Mas até o início da segunda década do século passado o volume de importações é sempre bem maior que o das exportações.

A partir de 1880, começam a surgir as atividades industriais têxteis, como também as tipográficas, permitindo a impressão de jornais; além dessas, surgem fábricas de sabão, meias e tecidos, entre outras tipicamente urbanas. Nesse processo, a vinda de imigrantes que participaram da revolução industrial tardia na Alemanha no último quartel do século XIX, é fator decisivo para o início da atividade têxtil industrial, cujos empreendimentos de vários pioneiros do ramo traçariam o futuro daquela economia.

No final do século XIX o mercado urbano ainda é pequeno. Mas a criação da indústria permitirá a urbanização do processo de acumulação. Ao largo disso, a expansão da rede de transportes foi o fator que possibilitou o intercâmbio entre o campo e a cidade. É interessante considerar que essa expansão das vias de comunicação, ampliando a possibilidade de circulação e troca de produtos entre os meios rural e urbano, estimularam a constituição de empresas regionais exportadoras dos excedentes agrícolas, seja no Vale do Itajaí, seja no oeste catarinense, como lembra Lago [2000:79]. Os camponeses se aproveitarão disso, permitindo a crescente substituição da mera agricultura de subsistência para a comercial. Com o dinheiro ganho, consumirão mais produtos urbanos, permitindo nova expansão da indústria, que volta a expandir a cidade, aumentando o mercado urbano e reproduzindo o ciclo do crescimento capitalista [Singer, 1977:118-9].

O crescimento desses fluxos comerciais permitiu naturalmente a formação e acumulação de capital, empregado em grande parte da forma capitalista moderna, isto é, na industrialização. O aumento da demanda por produtos vegetais e animais fomentará a produção de implementos agrícolas para o aumento da produção. Em decorrência, aumentam as oficinas, a

fundição e a metalurgia, por exemplo. Não obstante, ajuda a projetar o surgimento dos setores elétrico e metal-mecânico, como lembra Lago [2000:80]. Além disso, a criação da Caixa Econômica local, um empreendimento cooperativo de origem endógena, teve papel importante na utilização do crédito como fomento ao desenvolvimento econômico local. Entre 1907 e 1909, além dessa instituição de crédito, duas usinas hidroelétricas, uma construída com capital local e outra com capital privado de São Paulo, além da construção da estrada de ferro que, inaugurado o primeiro trecho em 1910, no fim da década seguinte já ligava todo o vale do Itajaí, foram importantes ações para o desenvolvimento.

O fato é que, com o crescimento das atividades industriais e o conseqüente desenvolvimento do mercado local, além da integração com os grandes mercados nacionais, as exportações começam a superar as importações a partir da segunda década do século XX. Isso seria reflexo, tanto da capacidade exportadora crescente quanto da capacidade de substituição de importações. Vale considerar que, a exemplo do que acontece com a economia brasileira, a substituição de importações tenha sido estimulada pela própria impossibilidade de importar, causada pela I Guerra mundial. Surgiram durante esse período, vários empreendimentos industriais, desde o ramo alimentício, passando pelo têxtil até o ramo metalúrgico. Singer afirma que a I Guerra foi o grande motivo para a inserção definitiva da indústria de Blumenau no mercado local/ regional. Quanto à capacidade exportadora, ela vinha se manifestando desde a década de 1880, não obstante a elevação proporcional das importações, atestando de todo modo o crescimento econômico e a integração aos mercados nacional e internacional. Um quadro demonstrado por Singer [1977:121] mostra que de 1915 a 1928, todo o período foi anualmente superavitário. Em 1920, a economia de Blumenau ainda é essencialmente agrícola. O município contava 72.213 habitantes, dos quais 28.530 constituíam a população ativa. Dessa população ativa, 82% trabalhavam no campo, mais de 6% nos serviços públicos, 5% na indústria, 4% no serviço doméstico e pouco mais de 2% no comércio. Tratava-se de um quadro industrial bastante

modesto, porém não desprezível, segundo Singer, em se tratando de um país pouco industrializado. A sua agricultura era a mais desenvolvida do estado e em acelerado processo de comercialização, para o que contribuem a instalação da rede ferroviária e a melhoria das condições de transporte fluvial, marítimo e rodoviário.

As conseqüências do crescimento industrial brasileiro, compreendido o período de 1914 a 1950, são decisivas à incorporação da economia do Vale do Itajaí e de outras regiões como o Oeste catarinense no crescimento nacional. Concentrando-se principalmente no eixo Rio-São Paulo, o crescimento cria um enorme espaço no mercado urbano para os produtos agrícolas, alimentos e matéria-prima. Assim, a economia cafeeira nacional abre espaço a outras áreas econômicas do país. A incorporação dessas áreas, contudo, lembra Singer, dependeu das seguintes pré-condições: a] agricultura de subsistência desenvolvida e b] um dispositivo comercial apto a estabelecer a integração com os grandes centros urbanos. Neste ponto, áreas mais próximas dos mercados de Rio e São Paulo, como Minas e Goiás, não estavam bem preparadas, devido aos latifúndios e a monocultura extensiva. Nos casos de Rio Grande do Sul e Santa Catarina, as pequenas propriedades agrícolas produziam “apreciáveis excedentes comercializáveis” prontos à espera de um mercado. No caso do Vale do Itajaí, os esforços do administrador da antiga colônia desde a sua fundação no sentido de construir vias de escoamento foram recompensados [Singer, 1977:127]. Quando veio a oportunidade de alcançar novos mercados, a região encontrava-se preparada para o estabelecimento desse comércio com o mercado nacional. Presume-se que o mesmo tenha ocorrido com a região oeste do estado.

A conseqüência interna desse processo foi o aumento dos níveis de exportação da economia do Vale do Itajaí. Aumentando o poder de consumo do agricultor, este diversificou sua demanda no mercado local. Não obstante a oferta de importados, é a indústria local que atenderá essa demanda, processo que permitiu a diversificação da produção industrial, em substituição à importação, fazendo surgir, na década de 20, vários novos empreendimentos,

entre fábricas de chocolates, chapéus, papelão, móveis, brinquedos, instrumentos musicais, porcelanas, calçados e ferramentas agrícolas, além de novas malharias e tecelagens [Singer, 1977:128].

Nesse processo de crescimento, aumenta naturalmente a demanda de energia elétrica. A primeira usina hidroelétrica é construída com investimentos vindos de empresários de São Paulo, denotando, segundo Singer, um caso de “imperialismo paulista”. No entanto, a falta de novos investimentos da empresa paulista, financiadora e sócia do empreendimento, gerou um caso típico de ação conjunta do empresariado local para resolver o problema. A compra das ações permitiu o controle acionário local e investimentos para a expansão da energia.²⁷ Isto permitiu o surgimento de novos empreendimentos, como foi o caso da indústria metalúrgica. Esse empreendimento associativo, não obstante o espírito empreendedor, revela antes mesmo a capacidade associativa dos atores econômicos dessa comunidade na busca de uma solução que isoladamente não teria sido possível e que, dependendo exclusivamente da lógica empresarial ou mesmo da ação do Estado, possivelmente teria levado muito tempo.

A primeira fase da economia do Vale do Itajaí foi de 1850 a 1880, baseada na agricultura de subsistência e no artesanato. A segunda fase é a da pequena indústria, que vai de 1880 a 1914. Depois disso, começa lentamente a economia de escala, com vistas ao mercado nacional, e com destaque à indústria têxtil. É, portanto, impulsionada pela I Guerra mundial que começa a surgir a chamada grande indústria. Singer faz a importante ressalva de que os produtos têxteis do Vale do Itajaí ganharam os mercados nacionais por ocuparem espaços “virgens”, isto é, não existentes na produção nacional. Isso explicaria o sucesso da indústria têxtil catarinense e o conseqüente desenvolvimento do Vale do Itajaí até se transformar num verdadeiro *cluster* do ramo. Outros ramos da indústria local, por exemplo, não tiveram êxito e foram ao longo do tempo vencidas pela concorrência de grandes consórcios

²⁷ A compra das ações reuniu as famílias empresariais Hering, Renaux e Hoepcke, além do Banco Agrícola local, com auxílio do Banco Alemão Transatlântico.

nacionais, como foi o caso das cervejarias que foram se extinguindo uma a uma entre várias existentes no Vale do Itajaí.²⁸ Para Singer, isto reforça a sua tese segundo a qual é muito difícil o surgimento de novos centros industriais depois que a economia nacional tenha atingido um estágio de industrialização onde todos os ramos estejam ocupados. No caso da economia do Vale do Itajaí, foi sua especialidade que a teria feito crescer.

O estudo de Singer parece assim ilustrativo ao permitir a compreensão sobre o processo de desenvolvimento do Vale do Itajaí, sendo procedente afirmar que ele tenha ocorrido de forma semelhante em outras regiões do estado, devido a presença de fatores identificáveis na constituição sócio-econômica entre elas. Nesse sentido, onde se estabeleceram camponeses independentes de origem européia, muitos deles artesãos, isso permitiu o desenvolvimento de um mercado interno. O desenvolvimento de pequenas atividades industriais permitiu um contínuo processo de urbanização que, a sua vez, estimulou o crescimento da atividade agrícola para a comercialização do excedente. Sem patrões e sem escravos, assentados em pequenas propriedades que permitiram a organização econômica familiar e, posteriormente, a extensão de laços além do círculo familiar na promoção de empreendimentos associativos, os imigrantes e seus descendentes promoveram uma crescente intensificação da relação campo-cidade, ao longo do tempo facilitada pelas vias de transporte e comunicação que surgiram, não sem a presença governamental. Aliás, a descrição acerca das primeiras décadas de existência da Colônia Blumenau atesta que as dificuldades dos primeiros anos foram superadas em boa medida com o afluxo financeiro do governo imperial brasileiro.

Posteriormente, com a ampliação do mercado nacional devido à economia cafeeira, veio a grande oportunidade de parte da economia

²⁸ A despeito disso, é interessante perguntar por que outros setores industriais como o metal-mecânico e mesmo o alimentício não tenham ajudado a diversificar a economia de Blumenau de maneira mais significativa. É possível perguntar se as políticas públicas não tenham sido ao longo do tempo se direcionado a favorecer o setor têxtil em detrimento da expansão de outros setores.

catarinense, com uma economia baseada na agricultura diversificada e com algum grau de industrialização na pequena propriedade, de se integrar ao mercado nacional, abastecendo São Paulo e Rio de Janeiro com seus excedentes. Com o advento da 1ª guerra mundial, a atividade industrial de regiões como o Vale do Itajaí foi estimulada pela necessidade de substituição de importações, o que possibilitou os primeiros superávites. No caso do Vale do Itajaí, foram quatorze anos seguidos, de 1915 a 1928. No caso do Vale do Itajaí, é certo dizer que a indústria têxtil tenha prosperado a partir desse processo e não parou mais de afluir vantagens dessa inserção no mercado nacional nas décadas seguintes do século XX. Em grande parte, como sugeriu Singer, o sucesso deveu-se ao ineditismo e à qualidade desses produtos.

Mas até mesmo o desenvolvimento não desprezível dessa indústria local/regional não é suficiente por si só para explicar um desenvolvimento econômico relativamente bem sucedido, tanto do Vale do Itajaí, quanto de outras regiões do estado. Há, concomitantemente, um marco temporal e um agente normalmente negligenciados em boa parte dos trabalhos sobre o desenvolvimento econômico catarinense. Na ordem: o desenvolvimento econômico mais expressivo do estado só inicia em fins da década de 50 e seu grande agente não é a figura do empresário do tipo schumpeteriano. O maior impulso do desenvolvimento econômico catarinense é viabilizado a partir do planejamento de políticas públicas. Neste caso, o principal agente impulsionador é o próprio ente governamental, isto é, o Estado.

O planejamento governamental como impulso ao desenvolvimento: 1960-80

Em Santa Catarina, o planejamento governamental de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento é coisa relativamente recente, datando da metade da década de cinquenta e acompanhando paralelamente a

elaboração dos planejamentos nacionais. O que antecede esse momento são, nas palavras de Lago, “tímidas disposições de ordenar situações de interesse público” [Schmitz, 1985: prefácio].

É possível identificar as primeiras tentativas de estabelecimento de políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil a partir de 1934 na administração pública brasileira. É nesse momento que se promovem debates sobre a necessidade do planejamento e surgem os primeiros órgãos estatais com vistas à promoção do desenvolvimento planejado [Schmitz, 1985:28, citando Doellinger]. De modo análogo e variável de estado para estado, experimentos parciais de planejamento foram sendo criados no País. Não obstante, ressalta Schmitz, o planejamento no Brasil está mais definitivamente relacionado aos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL e do Banco Mundial, entre outras instituições internacionais, estimulando a emergência do planejamento através da criação de organismos nos níveis nacional e estadual.

É a partir do governo de Jucelino Kubitschek [1956-60] que o Estado brasileiro estabelecerá as coordenadas para o desenvolvimento planejado. Nesse momento, todavia, Santa Catarina se encontrava ainda despreparada para acompanhar o processo desencadeado pelo governo central. Faltavam estradas e escolas. Mas a principal barreira para acelerar o desenvolvimento no estado era a falta de energia elétrica. Em 1950, 73,4% da população ativa trabalhava na agricultura, contra apenas 10,7% na indústria. Dez anos depois, uma lenta alteração da situação indicava que apenas 12% da população ativa se encontrava trabalhando no setor secundário, gerando um Produto Industrial de 26,8% em relação ao seu PIB. Segundo o economista Alcides Abreu, “Santa Catarina perdeu os anos JK à falta de energia elétrica principalmente para expandir-se na economia industrial” [Abreu, 1999:157].

Contudo, lembra o autor, houve naquele contexto histórico algumas interpretações sobre os problemas do desenvolvimento que justificariam as ações governamentais voltadas ao planejamento. Em primeiro lugar, havia certo consenso de que os mecanismos de livre mercado não promoveriam o

desenvolvimento; em segundo, seria possível promovê-lo por meio do planejamento governamental; e, em terceiro lugar, era necessária uma mudança de mentalidade no sentido da racionalização, através da formação técnica de pessoal e de mudanças institucionais e organizacionais. Nesse momento adquire importância o papel da CEPAL, através da “institucionalização e implementação de recursos humanos estratégicos voltados à substituição do círculo vicioso da pobreza pelo círculo virtuoso da prosperidade” [Abreu, 2000:157]. Para tanto, considerava-se essencial a presença de um organismo central que coordenasse a política econômica: o Estado.

A criação do POE – Plano de Obras e Equipamentos em 1955 marca a primeira experiência de planejamento governamental de âmbito estadual para a promoção do desenvolvimento. A finalidade era a de orientar a atuação do poder público. Foi a primeira ação coordenada governamental no sentido de investimentos em obras previamente estabelecidas pelo governo estadual, conquanto não tenha sido ainda um plano de caráter global, como lembra Schmitz [1985:20]. Embora fosse o primeiro plano escrito, tratava-se ainda de um experimento inicial de planejamento no estado, espécie de ensaio das primeiras proposições em torno do planejamento no Brasil, que funcionou como “orçamento paralelo” para investimentos numa lista de obras [Ibidem: 49-50]. Sua vigência foi inicialmente projetada para dez anos, tendo sido interrompida em 1960 para dar lugar ao Plano de Metas do Governo – PLAMEG, por ocasião da mudança de governo, de Irineu Bornhausen para Celso Ramos.

A mudança de governo e a alteração do nome²⁹ não obstrui a continuidade das políticas públicas ordenadas em favor da promoção do desenvolvimento. Desse caráter global, ausente no plano anterior, será investido O PLAMEG. Criado em 1961 pelo governador Celso Ramos, é reeditado em 1966 pelo governador Ivo Silveira, funcionando até 1970, atacando em quatro frentes: estradas de rodagem, energia elétrica, agricultura

²⁹ Tais nomenclaturas, como suas alterações, acompanhavam as iniciativas do governo federal.

e educação e cultura, dando formalmente origem ao primeiro gabinete de planejamento estadual, responsável então pela formulação de políticas públicas e controle de planejamento do Estado. Em 1966, na sua reedição, reafirma os propósitos anteriores e compromete-se com a melhoria do serviço público no estado, estimula a pesquisa viabilizada com a criação da Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina - UDESC, e promove a dinamização da agricultura, do desenvolvimento industrial e da infra-estrutura social.

O PLAMEG teria sido uma resposta às dificuldades iniciais do primeiro ensaio de planejamento governamental catarinense. O problema do POE, o plano anterior, foi a ausência de dados estatísticos e diagnósticos que permitissem a formulação mais eficaz de políticas de desenvolvimento de um ponto de partida. E a formulação do PLAMEG foi facilitada pela ação de uma entidade não governamental, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – Fiesc. Ciente das necessidades de racionalizar para a promoção de um desenvolvimento possível, essa Organização decidiu elaborar um diagnóstico da situação sócio-econômica e cultural de Santa Catarina [Abreu, 2000:160]. Com o patrocínio da Confederação Nacional da Indústria – CNI, a entidade empresarial catarinense iniciou em 1959 o Seminário Sócio-Econômico de Santa Catarina, que se realizou em várias etapas até o final do ano seguinte com a participação de representantes dos 102 municípios na época. Os dados foram obtidos por meio da aplicação de questionários e de entrevistas com pessoas de vários setores de atividades nos municípios, redundando na elaboração de um projeto de desenvolvimento para o estado. Esse documento caiu como luva ao poder público do estado, que o utilizou na formulação do PLAMEG [Schmitz, 1985:49]. O diagnóstico permitiu o conhecimento dos pontos e causas impeditivas do desenvolvimento no estado. Permitiu, paralelamente, a tomada de consciência das classes política e empresarial sobre a necessidade de ruptura com um modelo tradicional de subsistência de microrregiões autônomas, e a conseqüente passagem para um mercado integrado de trocas, caracterizado sobretudo na especialização profissional e da produção [Abreu,2000:160].

Por sua condição inovadora em termos de racionalidade e metodologia, o PLAMEG adquire importância central na história do desenvolvimento de Santa Catarina, além de inspirador das ações de governos subseqüentes, que lhe deram solução de continuidade, pelo menos até os primeiros anos da década de oitenta, apesar das alterações de nomenclatura dos planos posteriores. Desde a sua criação, as ações dos cinco governos subseqüentes lhe deram continuidade. Registre-se, quanto a isso, que essa trajetória foi tecida por uma única linha político-partidária. O Plano de Metas inicia com Celso Ramos, sucedendo ao correligionário Irineu Bornhausen, e segue com alterações na nomenclatura até Jorge Bornhausen, todos representantes de partidos conservadores, alinhados aos governos militares. Não obstante, a eleição de Esperidião Amin em 1982, do mesmo grupo político, significou a possibilidade dessa mesma linha durante 30 anos, se considerado o governo de Irineu Bornhausen, de 1956, autor do Plano de Obras e Equipamentos.

A década de sessenta marcaria os primeiros anos de planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento em Santa Catarina. Nas palavras de Abreu, é o momento em que “Keynes chega a Santa Catarina”. A lei que cria o PLAMEG em 1961 “institui fundos, unifica tributos, autoriza a constituição de sociedades de economia mista e a participação em sociedades existentes” [Abreu, 2000:163]. Cria o orçamento plurianual, que teria sido o primeiro entre os estados brasileiros, e que destina recursos específicos para aplicação na melhoria da qualidade de vida, na infra-estrutura e para a expansão econômica, através de financiamentos do então recém criado Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – Badesc, do Fundo de Desenvolvimento, e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE. Entre outras ações orientadas ao desenvolvimento planejado, autoriza a emissão de títulos do Tesouro do Estado catarinense, até o montante de 30% do valor total de investimentos do Plano; autoriza a contratação de empréstimos a bancos privados e oficiais, nacionais e estrangeiros, a governos federal e estaduais e outros organismos de crédito nacionais e internacionais. Para a administração do Plano, cria o Gabinete do Planejamento, com personalidade jurídica e

autonomia administrativa e financeira. Seu órgão de supervisão passou a ser o Conselho de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - Codesc, que incluiu representantes do governo estadual, de trabalhadores e das classes produtoras.

Tendo sido reeditado na gestão de Ivo Silveira, o PLAMEG representou o ineditismo em termos de planejamento em Santa Catarina. A racionalização do gerenciamento, a dotação de recursos, a escolha de áreas de atuação com base em diagnósticos e a elaboração de projetos integrados, foram precursores das políticas públicas que permitiram saltos estatísticos na promoção do desenvolvimento de estado, cuja participação na economia nacional fora até então pouco expressiva. A instituição do orçamento plurianual foi uma das medidas que se anteciparam à própria legislação federal, assegurando gastos previstos durante todo o mandato do governante, fato inexistente até então nos governos antecedentes. A fim de assegurar a execução de seus programas, autorizava-se o Gabinete do Planejamento a aplicar e movimentar livremente as dotações orçamentárias sem o registro prévio no Tribunal de Contas. Para se ter uma idéia, essas dotações representaram, de 1961 a 1965, 35% do orçamento previsto para o período.

Quatro anos depois assume o governador Colombo Machado Sales, que substitui o PLAMEG pelo Projeto Catarinense de Desenvolvimento – PCD. A mudança de nome não significou ruptura. Ao contrário, intencionava o prosseguimento a partir dos projetos anteriores, embora representasse a tentativa de aperfeiçoamento do programa anterior. Segundo palavras do então governador, o objetivo era permitir a programação de endividamento baseada em projeções e estimativas de retorno fiscal com base nas taxas de crescimento do PIB estadual, antecipando recursos para a execução de programas e projetos, acelerando o desenvolvimento com base nesses planejamentos [Schmitz, 1985:22]. Vale observar que a elaboração do PCD parte da iniciativa do governo estadual em promover um levantamento das demandas regionais com representantes das comunidades regionais das recém criadas associações de municípios estabelecidas em doze regiões do estado.

Segundo Schmitz, “essas entidades passaram a produzir diagnósticos e estudos capazes de fornecer os elementos necessários à elaboração de um plano de desenvolvimento que atendesse as aspirações da população catarinense” [Ibidem, 22].

A partir dessas iniciativas começa a esboçar-se um renovado projeto de desenvolvimento para o estado, dando nome à própria iniciativa política governamental. Essas escolhas foram feitas paralelamente ao desenvolvimento de novos e mais amplos estudos e diagnósticos capazes de identificar os obstáculos ao desenvolvimento. A disposição de Colombo Sales estava, não obstante, em tornar o plano convergente com o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo Médici³⁰. Além de dar continuidade às metas do PLAMEG, o PCD fixava novas prioridades, entre as quais estavam a construção de sólido sistema financeiro e de assistência técnica à produção, a integração estadual pelas rodovias e pelo sistema de comunicação, consolidação do setor energético, o aumento dos investimentos na educação e na saúde, como no saneamento e a aceleração do desenvolvimento científico-tecnológico. Decorrencia do PCD é a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico que passaria a planejar de forma global o desenvolvimento.

As metas desse conjunto de políticas para o desenvolvimento eram ambiciosas, mesmo considerando-se que sua vigência tenha aproveitado a fase de grande crescimento da economia brasileira, de 1968 a 1973. Desejava-se obter um crescimento econômico anual entre 10% e 12% do PIB catarinense. Para tanto, foram elaborados em torno de 100 projetos de desenvolvimento, objetivando desde a modernização administrativa, a expansão e modernização industrial, das telecomunicações e da energia, além de projetos nos setores agrícola, de transportes, tecnológico, da justiça, da saúde pública e da educação e cultura.

O governador subsequente é Antônio Carlos Konder Reis, chefiando o executivo estadual de 1975 a 1979. A continuidade sucessória sem rupturas,

³⁰ O objetivo geral desse plano consistia em nada menos do que promover o país a condição de ingressante no clube dos países do primeiro mundo até o final do século [Schmitz, 1985:23]

permitida pelas mãos do regime militar, garante a continuidade do planejamento estadual respeitando os planos anteriores. Apesar de não promover rupturas com as metas e os programas do PCD, o Konder Reis confere novo nome ao conjunto de políticas, criando o seu Plano de Governo – PG, em consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Nesse momento da vida nacional, as políticas governamentais parecem começar a esboçar, ainda no plano discursivo, alguma preocupação com a legitimidade através da aproximação com a sociedade civil. Conforme, Schmitz, a orientação do Plano reforçaria o envolvimento comunitário, entendendo, na época, a necessidade e expressando “o desejo de aumentar a participação do povo no processo decisório e na busca da justiça social” [1985:25]. Além dos objetivos e metas preservadas de planos anteriores, pretendia melhorar a aplicação dos incentivos fiscais e dos mecanismos de crédito à produção, a melhoria da qualidade de vida no campo e a organização de conselhos comunitários, entre outros. No interior do PG, estas e outras frentes de ação foram divididas em duas grandes áreas prioritárias, marcando a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Social – CEDS e do Conselho Estadual de Desenvolvimento – CEDE, este da área política econômica.

A instituição do planejamento em Santa Catarina, a partir do PLAMEG, produziu resultados expressivos. Assim, a promoção do desenvolvimento através das políticas públicas aplicadas na década de sessenta, tiraram o estado do anonimato. Na referida década, lembra Alcides Abreu, a economia de Santa Catarina teve um crescimento médio anual de 11,3%, o que permite concluir que o PIB tenha praticamente triplicado numa década. O estado transformou-se nesses dez anos no sétimo PIB do país e no quinto estado com maior atividade industrial, cujo setor contribuía com 35% do produto interno estadual no fim da década. Para se ter uma idéia, no final da década antecedente, quando o primeiro ensaio de planejamento no estado havia sido recém-criado, o setor industrial respondia por 19% da atividade econômica. Isso significa que a fatia industrial do bolo produtivo aumentou quase 85% em dez anos.

Na década de setenta, o fenômeno do crescimento acelerado se repete, como mostra o quadro abaixo, comparado ao crescimento brasileiro:

Crescimento do PIB - Santa Catarina e Brasil (%) 1971-79

Ano	Santa Catarina	Brasil
1971	11,79	14,72
1972	12,00	11,34
1973	15,06	13,86
1974	13,50	10,85
1975	12,69	07,10
1976	13,27	08,46
1977	07,46	04,68
1978	12,09	04,04
1979	08,80	06,50

Considerando apenas os nove anos demonstrados pela tabela, teremos uma média de crescimento de 11,85%, superior portanto a média anual durante a década anterior. Isso promoveu um crescimento econômico de cerca de 175% nesse período, permitindo concluir que o PIB tenha mais uma vez triplicado na década de setenta, crescendo inclusive bem acima da média nacional, de 9% no mesmo período.

De 1979 a 1982, a experiência do planejamento para o desenvolvimento catarinense tem seqüência com o Plano de Ação – PA do governo de Jorge Bornhausen, cujo foco seria a promoção do bem estar social, tentando conforme Schmitz uma aproximação do psicossocial com o econômico, planejando e executando de forma “descentralizada” com base em diagnósticos resultantes de consultas às “classes representativas” do estado. No campo psicossocial, as prioridades estavam voltadas aos setores educacional, habitacional, de saúde e saneamento, de segurança e assistência social. No

campo econômico, foram eleitos como prioridade a agricultura, a indústria e o comércio, a energia elétrica, os recursos naturais e o transporte. Não obstante, já aparece nessa época uma preocupação mais específica com a promoção do desenvolvimento regional, com a questão ambiental e com a descentralização [Schmitz, 1985:27].

A expressão dos números

Em fins da década de cinquenta, o setor industrial catarinense era composto principalmente pelas pequenas empresas [com até 49 empregados]. Havia em todo o estado 144 médias empresas e somente 40 empresas grandes, das quais somente 18 empregavam mais de quinhentos empregados [Cunha, 1992]. Como lembra o economista Idaulo Cunha, os grandes projetos de industrialização do país criados por Juscelino Kubitschek foram concentrados na região sudeste do País. Foi nessa região que se instalou o moderno parque industrial brasileiro, constituído das indústrias de base, de bens de capital, automotiva e de construção naval, entre outras [Cunha, 1998:23].

Nesse momento, o grande produto exportador de Santa Catarina era a madeira, produto de baixo valor agregado que chegou a representar 70% da exportação catarinense no final da referida década. Tratava-se de uma economia baseada na agricultura de pequenas propriedades e na exploração de seus principais recursos naturais, a madeira e o carvão, além de um modesto número de estabelecimentos industriais que não chegavam a representar um quinto do produto interno. Até ali, o estado se manteve fora da onda de expansão industrial de outros estados brasileiros, ficando alijado de importantes programas nacionais de financiamento para incremento da infraestrutura para a expansão industrial e mesmo da implantação da indústria

pesada. De uma população de um milhão e quinhentas mil pessoas, oitenta por cento viviam no meio rural.

Não obstante o peso político do sudeste brasileiro na absorção desses investimentos estruturais, o fato é que o estado catarinense, não diferente da maioria, encontrava-se administrativa e fisicamente despreparado para reivindicar os investimentos que permitiam o crescimento dos estados do sudeste brasileiro. O nível de infra-estrutura [energia, estradas, telecomunicações etc.] se encontrava altamente deficitário. Da mesma maneira, a capacidade técnica e político-administrativa governamental era insuficiente para a elaboração de políticas públicas. A baixa capacidade de gerenciamento estatal não assegurava perspectivas da capacidade de mudanças estruturais com vistas à promoção do desenvolvimento [Ibidem: 24]. Numa expressão, faltava planejamento governamental.

Tampouco se podia esperar que a impulsão viesse da iniciativa privada, inexpressiva do ponto de vista numérico e da acumulação do capital, como demonstram dados anteriormente citados. Como já se observou, as exportações catarinenses eram tímidas e sustentadas principalmente na madeira. Idaulo Cunha lembra que entre os anos de 1945 e 1963 o processo econômico catarinense é distinto do padrão acumulativo nacional, este já marcado pelos crescentes investimentos de grande porte nas indústrias de base e de bens de consumo duráveis. No caso catarinense, não obstante o relativo êxito do modelo, tratava-se de um padrão industrial tradicional, remanescente das atividades iniciadas pelos imigrantes europeus e seus descendentes. Para o bem e para o mal, o capital constituído pela indústria catarinense era essencialmente local, sem a presença de capital externo, privado ou público.

Ora, significativamente distinto é o quadro que apresenta a economia do estado no período subsequente que vai de 1963 a 1980. Transcorridos durante a execução dos primeiros planos governamentais de desenvolvimento, esses anos testemunharam “o grande salto da indústria catarinense”, como revela o livro homônimo de Cunha [1992]. Segundo o autor, são essas duas décadas

que inauguram realmente a segunda fase do desenvolvimento industrial do estado, permitindo que o setor industrial assumisse o principal papel na condução da economia [Cunha, 2001:119]. No período citado, o estado quase dobrou a sua participação no valor de transformação da indústria nacional, passando de pouco mais de 2% para 4% no fim da década de setenta. Com a abertura de linhas de financiamento para o investimento no capital empresarial, novos produtos catarinenses alcançaram projeção e muitas vezes liderança no mercado nacional e externo, dentre os quais, as carnes de aves e suínos, os produtos plásticos, a cerâmica de revestimentos, além de motores e compressores elétricos. Durante o período de 1970 até 1980, a participação do estado nas exportações brasileiras foi marcada pela diversificação da origem dos produtos, e o volume dessa participação subiu de 1,3% para 4,3%, representando um aumento de 230%.

O crescimento desse período também fica evidenciado nas mudanças do quadro demográfico. Se em 1960 Santa Catarina apresentava uma taxa de urbanização de 32,3%, ela sobe para 42,9% em 1970 e passa a 59,4% em 1980 [Cunha, 1992:85]. Evidentemente esse tipo de cenário apresenta ao mesmo tempo um problema: evidencia que o grande impulso de crescimento econômico do estado não diferia de um modelo marcado pela preocupante evasão rural, afetando o tão propalado "modelo catarinense de desenvolvimento". Cunha aponta alguns fatores nesse processo de urbanização, a começar pelas rápidas mudanças tecnológicas na produção agrícola, além do próprio esgotamento das fronteiras, que levou parte do excedente populacional rural ao meio urbano, enquanto outros tiveram de buscar novas fronteiras no Brasil Central. No entanto, Cunha observa dois fatores que atenuaram o problema em Santa Catarina, se comparado aos dois outros estados do Sul. Em primeiro lugar, o problema da evasão rural catarinense teve menor impacto porque foi menor a presença das grandes lavouras capitalistas de monocultura, a exemplo do cultivo da soja no Paraná e no Rio Grande do Sul. Em segundo lugar, Cunha destaca a grande capacidade da indústria catarinense em absorver esse contingente populacional através da

geração de novas oportunidades de trabalho.³¹ De todo modo, entre as décadas de sessenta e oitenta, houve uma notável perda de população economicamente ativa na agricultura catarinense, caindo de dois terços para um terço do total. Enquanto isso, o movimento é inverso na indústria, onde esse número quase triplica, como revela o quadro abaixo:

Setor	1960	1970	1980	Variação no período
Primário	63,1%	53,2%	32,2%	- 49%
Secundário	12,7%	20,5%	33,0%	+ 259,8%
Terciário	24,2%	26,3%	34,8%	+ 43,8%

Fonte: CUNHA, 1993: 87.

Nesse período de grande crescimento industrial houve significativa modernização do aparelho tecnoburocrático dos sucessivos governos estaduais, contribuindo decisivamente para as estratégias governamentais de ganhar o mercado brasileiro que, a sua vez, compeliram o empresariado catarinense a análogo processo de modernização administrativa e produtiva. Aliás, as estratégias governamentais de apoio ao setor empresarial do estado concentraram-se em grande medida, não apenas no financiamento, mas na assistência gerencial, fator decisivo para o crescimento industrial catarinense, ilustrado por Cunha [1998]. Tal processo de crescimento empresarial representou significativa reestruturação da produção no estado e inovação tecnológica, e foi marcado pelo surgimento de importantes e dinâmicos grupos empresariais no setor industrial.

Apesar do natural surgimento de muitas empresas pequenas, de 1959 a 1980, foi proporcionalmente maior o aumento das grandes e médias.³² Uma

³¹ Talvez a maior vantagem do setor industrial em relação à absorção desse contingente do meio rural tenha sido o grau de instrução dessa população, já que os índices de escolaridade do meio rural catarinense e das cidades pequenas quase sempre se assemelham aos índices urbanos.

vez que o objetivo prioritário tenha sido o da ampliação da participação nos grandes mercados nacional e externo, a média e grande indústria foram priorizadas pelas políticas de desenvolvimento implementadas, já que representavam a geração de divisas.³³ Dados parciais do IBGE mostram que o Valor de Transformação Industrial - VTI da pequena empresa em 1959 representava 45,9% do total, contra apenas 20,8% em 1980. Em contra partida, o VTI da média empresa subiu de 22,8% para 35,4%. Na mesma evolução, as grandes empresas saem de um índice de 34,3% para 43,8%. No mesmo período, o número de médias empresas salta de 144 para 856, enquanto o número das grandes, que era de 40, chega a 170 no final do período.³⁴

Para se ter uma idéia do crescimento industrial do estado nesse período de duas décadas, veja-se o quadro abaixo, que demonstra o aumento do número de estabelecimentos do setor secundário, por faixa de pessoal ocupado, durante o período de 1959 a 1980, em que as políticas de desenvolvimento promoveram o "salto da indústria catarinense", mostrando o expressivo papel do planejamento governamental no processo:

**Crescimento do número de estabelecimentos industriais
por faixa de POC [Pessoal Ocupado] no período 1959-80**

Nº de POC	1959	1970	1980	% no Período
01 a 04	3.748	5.513	4.129	10,16

³² Segundo Idaulo Cunha, nem o Plano de Metas [1956-61 de JK, nem o Plano Trienal [1962-64] do governo subsequente, deram prioridade às empresas de pequeno porte, uma vez que as preocupações se concentraram nos desequilíbrios macroeconômicos do país.

³³ Existe atualmente, nas discussões sobre o desenvolvimento e na formulação de políticas públicas, uma preocupação em aumentar a capacidade exportadora dos pequenos empreendimentos, uma vez que em alguns países como a Itália, esse setor representa parcela considerável da produção exportadora. No caso brasileiro, a participação da pequena empresa na exportação ainda é ínfima.

³⁴ A despeito da expressão desses índices de crescimento urbano-industrial, trabalhos como o de Cristiano Lenzi [1999] questionam os fundamentos desse tipo de desenvolvimento, pelos danos trazidos ao meio ambiente e pelo preocupante êxodo rural, que provocou desequilíbrios na distribuição demográfica e econômica tradicionalmente sustentados pela forte presença da pequena propriedade rural.

05 a 09	1.098	1.494	2.486	126,41
10 a 19	544	833	1.978	263,60
20 a 49	299	623	1.432	378,92
50 a 99	103	208	522	406,79
100 a 249	41	97	334	714,63
250 a 499	22	34	99	350,00
500 e mais	18	29	71	294,44
TOTAL	5.873	8.831	11.051	

* Fonte: Fundação IBGE. Censos Industriais de 1959, 1970 e 1980 & CUNHA [1998:27]

É preciso lembrar que esse processo de desenvolvimento acelerado e rápido crescimento industrial foi marcado, como não poderia deixar de ser, por decisivos investimentos em três frentes, entre outras, atendendo às necessidades explicitadas pelos sucessivos planos de governo estaduais, leia-se, estradas, energia elétrica e telefones. Não obstante, é igualmente necessário considerar a presença institucional para o financiamento das ações nessas três frentes.

Durante os primeiros anos do planejamento estadual, o crescimento da economia catarinense ainda encontrava sérias barreiras, sobretudo as naturais. Tratava-se de um estado cuja formação geográfica é acidentada, configurado pela existência de pequenas ilhas econômicas carentes de comunicação entre si. Embora datem dos anos sessenta os primeiros esforços de superação, esse problema começou a ser resolvido apenas na década de setenta quando essas ilhas começam a ser finalmente interligadas, permitindo, por assim dizer, o primeiro quadro de integração econômica do estado. Nesse sentido, destacam-se as conclusões das principais estradas federais que cortam o estado hoje e que permitiram a ligação dos estados do sul com o resto do País, como também permitiram a ligação asfáltica entre o oeste e o litoral catarinense.³⁵

³⁵ A BR 101, rodovia mais movimentada do estado, ligando- via litoral aos estados do RS e PR, foi concluída em 1971. A integração do interior com o litoral em meados daquela década com o asfaltamento das BRs 116, 282 e 470.

Para se ter uma idéia dessa realidade, no ano de 1960 havia 150 quilômetros de estradas asfaltadas. Em 1976, com a conclusão dessas obras, o estado contava com 310 km de estradas estaduais asfaltadas e 1693 km de estradas federais na mesma condição [Cunha, 1992:97].

O setor de telecomunicações, lembra Cunha, era outro nó que impedia a interligação estadual. No ano de 1968, SC contava com 13 mil terminais telefônicos, cujos precários serviços eram explorados por cerca de 25 entidades. Dez anos depois, com a unificação do sistema pelo governo estadual, o estado contava com aproximadamente 135 mil terminais. Nesse sentido, lembra Cunha, o estado catarinense só consegue a integração compatível com as necessidades de seu desenvolvimento a partir da existência dessa rede de transportes e comunicações em meados dos anos setenta.

No tocante à energia elétrica, os investimentos para atender a crescente demanda já haviam iniciado de maneira expressiva na década de sessenta, quando a potência instalada cresceu em torno de 170%, superando suficientemente o crescimento industrial naquele período. Na década seguinte, até o ano de 1978, o crescimento foi de 30% em relação a 1969.

Institucionalmente, os investimentos para a industrialização catarinense foram realizados de forma substancial por meio dos financiamentos governamentais. Se a história econômica que antecede a formulação das grandes políticas do desenvolvimento revela a importância do capital endógeno, o fato é que os mecanismos tradicionais de financiamento, como a poupança do setor privado e as transferências do setor primário, não teriam sido suficientes nessa nova etapa [Cunha, 1992:99]. Assim destaque-se o papel do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, criado em 1961. Essa agência de desenvolvimento da região sul do País é apontada como grande responsável pelo financiamento de inúmeras empresas, dos mais variados portes, que se consolidaram como grandes grupos da economia nacional. Igualmente estratégica foi a atuação desse Banco na prestação de assistência gerencial às pequenas e médias empresas, no apoio a programas setoriais e a complexos industriais [Ibidem, ant.]. Na mesma linha, o Banco de

Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – BADESC foi criado em 1975 para incrementar as políticas públicas de financiamento, concentrando suas operações no setor industrial. Ao largo disso, foram criados dois importantes programas cuja promoção de financiamentos ajuda a compreender o processo de expansão da economia catarinense nessa época. Trata-se do Financiamento à Pequena e Média Empresa – FIPEME, e o Financiamento a Máquinas e Equipamentos Nacionais – FINAME. Ações como essas tiveram fundamental papel no desenvolvimento sócio-econômico do estado, garantindo boas condições ao crescimento e formação do capital privado industrial através de financiamentos com longos prazos de amortização e subsídio nos juros.

Nesse referidos vinte anos, o estado quadruplicou o seu número de trabalhadores industriais, passando de 70 mil em 1960 para 280 mil em 1980. No mesmo período, os índices anuais de produtividade catarinense em geral foram superiores às médias nacionais. Como consequência desse processo de industrialização rápido, houve diminuição da atividade econômica rural e declínio da participação dos pequenos empreendimentos no Valor de Transformação Industrial – VTI. Esse rápido crescimento industrial do estado também aponta que em 1972 havia 28 empresas com mais de 800 empregados que somavam ao todo 40 mil empregados. Já em 1981, o número dessas empresas havia subido para 47 e, juntas, empregavam cerca de 100 mil empregados. Dessas, um conjunto de 14 grupos empresariais empregava mais de 94 mil funcionários. Apesar desse crescimento, teria se rompido, segundo Cunha, o chamado “modelo catarinense de desenvolvimento”, baseado no “equilíbrio entre as pequenas, médias e grandes empresas”. Assim, a crescente presença dos grandes grupos empresariais é reflexo do novo modelo de crescimento industrial no estado, acentuado na década de setenta e marcado pela concentração do capital no setor industrial. É que, com as facilidades de financiamento criadas pelas políticas governamentais, além das ampliações e de novos projetos industriais, muitas foram as empresas maiores que adquiriram estabelecimentos menores do mesmo ramo, o que aconteceu principalmente nos setores têxtil e agro-industrial.

Pode-se afirmar inclusive que o desenvolvimento industrial de Santa Catarina tenha promovido forçosa concentração da propriedade do capital e verticalização sob o patrocínio estatal. Esses fatores estariam de certo modo relacionados à própria crise do modelo [Meyer-Stamer, 1998], uma vez que a intervenção estatal na promoção de um tipo de desenvolvimento “acelerado” tenha favorecido os grandes investimentos. Nesse processo de crescimento rápido e impulsionado por mecanismos governamentais ao modo “desenvolvimentista” da segunda metade do século XX, a concentração da propriedade do capital, tanto quanto a demográfica, parece ter sido natural.³⁶ O peso dessa suspeita pode ser avaliado nas próprias tentativas de reestruturação do modelo econômico e de um certo “revigoramento” da sociedade civil, como se poderá ver a partir das discussões em torno da promoção do desenvolvimento regional em Santa Catarina e das estratégias que tem sido formuladas para a sua consecução, baseadas, não menos, no estímulo às micro e pequenas iniciativas industriais e na formação de redes de cooperação, seja na esfera da política, seja na esfera da produção.

De todo modo, seria necessário pôr em cheque todo o modelo desenvolvimentista da época, já que o caso de Santa Catarina segue o modelo adotado no país. Assim, as estratégias do crescimento econômico acelerado impulsionadas pelas políticas públicas valeram-se dos incentivos federais e obtiveram o êxito que os números revelam. Sem embargo, parece ter havido alguma conciliação entre eficiência governamental e potencial endógeno, o que fica evidente ao se observar que o desempenho da indústria catarinense não decorreu da implantação de grandes projetos estatais ou multinacionais, mas de um significativo volume de iniciativas envolvendo e favorecendo empresários locais. Nesse sentido, guardadas as proporções de economias bem maiores, a relação das 15 maiores empresas catarinenses em 1981 indica que todas são pertencentes a grupos industriais de capital local [Cunha, 1992:159]. É certo dizer que tais empresas, como muitas outras no estado, foram beneficiadas

³⁶ A esse respeito Cunha afirma que “o crescimento econômico é um processo concentrador por excelência [Cunha, 1992:179].

com o protecionismo de mercado. Além disso, a partir de 1965, receberam incentivos à exportação por parte do governo federal, “influencia[ndo] marcadamente na expansão e na diversificação do [seu] produto industrial [Ibidem:168-9]. Ainda assim, lembra Cunha, o impulso industrial do estado partiu de condições, por assim dizer materiais, bem menos favoráveis que estados como o Rio de Janeiro, o Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Conforme o mesmo autor, pouco se falou sobre as causas do rápido crescimento econômico catarinense, superior a média nacional nas referidas décadas. Para ele, alguns fatores precisam ser considerados nesse processo, entre os quais estariam a experiência industrial, a qualidade da mão de obra e a “inquestionável” capacidade empresarial, atributos que ele vincula a uma certa “cultura industrial” presente nas “áreas de colonização alemã” [Ibidem:173]. Além disso, atribui o aumento da competitividade no mercado externo à capacidade empresarial de adaptação gerencial a padrões internacionais, o que teria se traduzido na diversificação industrial, na modernização dos processos produtivos, não obstante os investimentos tecnológicos verificados nos principais setores industriais do estado. Outrossim, sugere Cunha, o bom desempenho industrial ajudou a atenuar o problema da evasão do homem rural, cujo trabalho foi em boa medida absorvido pela indústria urbana, mas também pelo modo de produção integrado promovido pela agroindústria com as pequenas e médias propriedades rurais [Ibidem: 158,175].

Ainda que todos esses fatores sejam admissíveis, o fato é que coube aos sucessivos governos estaduais a tarefa de planejar esse crescimento acelerado. Além disso, foi um processo impulsionado por mecanismos federais, desde financiamentos volumosos e de longo prazo, passando pelos juros subsidiados, por incentivos fiscais e leis de proteção de mercado num processo de substituição de importações que durou até fins da década de oitenta. Muito menos se pode ignorar a importância das obras de infra-estrutura, financiadas por mecanismos do Estado, e sem as quais a rápida industrialização não teria sido possível. Apesar da importância do capital endógeno, entre tudo a

capacidade empresarial lembrada pela maioria dos autores, o poder de inversão do capital privado era insuficiente para promover o crescimento industrial que se verificou. Nesse sentido, é importante perceber o quanto a presença do planejamento estatal e de investimentos oficiais foi decisiva para a constituição de um quadro sócio-econômico que, mesmo embrionário, teria levado muito tempo para chegar aos números que chegou em vinte anos de atuação. Por isso é preciso dar relatividade à importância dos fatores. Mais que isso, falar de desenvolvimento catarinense sem referência ao planejamento estatal é reproduzir o mito do empreendedor solitário em desprezo aos fatos.

Assim, o expressivo crescimento econômico de Santa Catarina a partir dos anos sessenta, coincidindo com as primeiras medidas de implantação do planejamento governamental, parece atestar a importância singular da intervenção estatal. Embora vários fatores tenham convergido e ajudem a compreender o desenvolvimento, é necessário reconhecer o mérito do planejamento governamental nessa dinâmica. E, não se tratando de uma investigação esmiuçada acerca das razões da eficiência governamental, é preciso encontrar ao menos uma ou duas causas gerais sobre os bons resultados alcançados com o planejamento.

Até aqui cabe sugerir que a eficiência governamental tenha residido num bem sucedido processo de aproveitamento e mobilização dos inúmeros recursos e capacidades até então "ocultos, dispersos ou mal utilizados", como lembra Hirschman. Antes do planejamento governamental, havia pequenos nichos industriais insulados num estado cuja base exportadora era a madeira; vinte anos depois da intervenção governamental, esses nichos tornaram-se respeitáveis distritos industriais responsáveis pela notável competitividade do estado. Nesse sentido, parece ter havido uma razoável combinação entre a ação governamental planejada de um lado, e de outro a existência de recursos humanos, sociais e econômicos endógenos, construídos dispersamente ao longo do tempo.

Pode-se afirmar que, durante o período de 1850 a 1950, o tipo de colonização e constituição demográfica baseado no minifúndio e na imigração

européia teria favorecido a constituição de um vantajoso ambiente de capital social. Numa organização social marcada por níveis de cooperação, de identidade coletiva e de confiança interpessoal, as relações sociais resultaram em redes tenazes do interior das quais emergiu uma economia razoavelmente diversificada e distinta do modelo concentrador da monocultura extensiva, como lembrou Singer. Foram decisivas a forma de organização do minifúndio rural com vistas à subsistência e a possibilidade de comercialização dos excedentes, o que contribuiu para a integração campo-cidade ao longo do tempo; da mesma maneira, o conhecimento técnico urbano-industrial dos imigrantes foi condição óbvia, mas não isolada, do surgimento de empreendimentos industriais; e seria dispensável lembrar que o ambiente de liberdade de iniciativa tenha condicionado tal processo, não fosse a liberdade uma exceção, em distinção à base econômica do Brasil marcada pela monocultura escravista.

Esse contexto social básico permitiu o desenvolvimento de uma economia agrícola e artesanal, que passou ao estágio industrial doméstico, até assumir a fase industrial moderna. Isso foi possível através de um processo de inserção de produtos especializados que aproveitou a expansão dos grandes mercados nacionais e as fases de substituição de importações. O acúmulo de capital aí gerado foi, de maneira geral, utilizado da forma capitalista moderna, isto é, reinvestido produtivamente para a ampliação dos negócios, dinamizando de sobra os próprios mercados locais e seus núcleos urbanos.

Entretanto, a constituição de um modelo sócio-econômico do qual emergiu um processo de industrialização diversificado e inicialmente endógeno, isto é, sem grandes investimentos capitalistas externos, só pôde vingar através de ações conjuntas, associadas, em que indivíduos tiveram de recorrer à cooperação, com freqüência além dos limites dos laços familiares. Essa cooperação foi, a sua vez, resultante de alguns fatores sem os quais dificilmente é possível obtê-la. Entre eles está o senso de identidade coletiva no interior de uma relação entre livres e iguais, onde o perfilhamento de valores permitiu a organização coletiva antes mesmo que o Estado e suas instituições

se tornassem rotineiramente presentes. Nessa situação, a cooperação foi quase sempre a melhor alternativa, adquirindo inclusive um significado utilitarista aos indivíduos, funcionando como uma espécie de moeda de troca. Outro fator foi a confiança interpessoal, em grande parte decorrente da identidade coletiva. Nesse caso pode-se dizer que a confiança foi fator causal da cooperação, mas também conseqüência dela, causando um processo de retroalimentação que tendeu a reforçar a cooperação.³⁷ Por conseguinte, não será errôneo concluir que esses fatores interdependentes tenham se reproduzido no trabalho e nos negócios, mas também na relação entre a sociedade e suas instituições políticas, produzindo o capital social necessário que facilitou empreendimentos pessoais tanto quanto ações de interesse público.

É natural deduzir, portanto, que os empreendedores econômicos desse processo sócio-econômico souberam aproveitar o capital social e o conhecimento técnico dispersos em suas comunidades. Do mesmo modo, é possível inferir que esses mesmos recursos foram aproveitados décadas depois pelos governantes que implementaram o planejamento e canalizaram tais recursos para a etapa seguinte do desenvolvimento econômico em Santa Catarina. Se é possível promover o desenvolvimento a partir de um “ponto zero”, este não foi o caso de Santa Catarina. Conquanto o planejamento estatal dos anos sessenta tenha promovido resultados notáveis, o fato é que os *clusters* industriais que ajudam a ostentar a perceptível posição sócio-econômica do estado já eram embrionários antes das políticas de incentivo que lhes beneficiaram. É esse o caso dos setores têxtil e do vestuário, metal-mecânico, cerâmico, moveleiro e alimentício, tradicionalmente os mais expressivos. De um modo geral, eram tímidos os índices de produção e inserção desses nichos em outros mercados. Contudo, havia uma capacidade

³⁷ Nesse sentido, o debate entre culturalistas e estruturalistas, para saber o quê causa o quê, perde parte da sua importância, uma vez que elementos da cultura, tanto quanto o modo de organização comunal podem causar cooperação. Ver também o conceito de Individualismo no Dicionário de Ciências Sociais da FGV, 1986, onde são citadas duas obras de Hayeck sobre o assunto.

de crescimento que precisava ser explorada e as conseqüências da intervenção governamental revelaram isso. Por isso pode-se afirmar que o grande mérito dos sucessivos governos que planejaram o desenvolvimento no estado tenha sido o de reunir e organizar recursos e capacidades existentes, porém dispersos, a fim de promover o esforço ordenado e com a intensidade necessária, típica de regiões de desenvolvimento tardio como foi o caso de Santa Catarina.

Não obstante, se na ausência da ação governamental o “salto” dos índices não teria sido impossível, é necessário dizer que o conjunto de atividades econômicas e o tipo de organização sócio-econômica pré-existentes formaram a base que facilitou sobremaneira as políticas públicas. Mais que isto, é preciso enfatizar, o surgimento do que hoje se pode chamar de distritos industriais, aconteceu, sem exceção, no interior de pequenas comunidades onde o conhecimento técnico e a motivação empreendedora não apenas existiam mas estavam associados a fatores constituintes do capital social. Noutros termos, quando o governo estadual interveio na promoção do desenvolvimento, já havia uma base econômica dispersa constituída ao longo do tempo por relações de horizontalidade, cabendo aos sucessivos governos a integração desses nichos.

Não se pode, é certo, fugir às evidências de que as dificuldades mais tarde enfrentadas por alguns desses setores industriais, com o processo de abertura comercial na década de noventa, estiveram vinculadas justamente à verticalização não-cooperativa, como demonstrado por Meyer-Stamer no capítulo anterior, mas também por Lins [2000]. Aliás, a verticalização é no mínimo semelhante ao próprio modelo *top down* do Estado interventor que, a fim de promover o rápido desenvolvimento e a geração de divisas, centralizou decisões e privilegiou muitas vezes os setores já estabelecidos e os maiores grupos empresariais no interior destes, centralizando também incentivos e marginalizando outros setores da economia. Porém, independente da intervenção estatal, pode-se presumir que o simples desenvolvimento das relações capitalistas tenha fomentado, ao longo desse tempo, a competição

não-cooperativa e a conseqüente verticalização das relações entre os agentes econômicos nesses setores industriais. Por decorrência, seria precipitado afirmar que a ação governamental tenha sido responsável por estimular a verticalização, ou mesmo introduzi-la.

Mais correto talvez seja reconhecer a perda da horizontalidade nas relações como decorrência natural do crescimento econômico e demográfico de qualquer sociedade e do grau de complexidade que adquire a sua organização sócio-econômica e política. Assim, infinitos problemas cujas soluções requereram a auto-organização comunitária no passado, como a criação de escolas ou de cooperativas de crédito, passam a ser atribuição dos poderes públicos na medida em que a sociedade vai se institucionalizando. Da mesma maneira, a divisão do trabalho no processo de industrialização retira as pessoas de espaços públicos aonde a solução dos problemas vai se institucionalizando e substituindo as ações voluntárias e associativas dos indivíduos.

Não obstante, parece igualmente verdadeiro afirmar que o longo processo de formação desses *clusters* foi caracterizado por relações inicialmente horizontalizadas, do tipo cooperativo, onde o surgimento de vários empreendimentos só foi possível através da colaboração de vários indivíduos, como propõe Raud. Não se trata de forjar uma interpretação unilateral, tampouco inédita, sobre o desenvolvimento sócio-econômico em Santa Catarina. Nesse sentido, não há necessidade de negar algumas contribuições analíticas aqui demonstradas, mas acrescentar-lhes um elemento que, quando não foi ignorado, foi lembrado de modo periférico.

Embora seja difícil mensurar, é pertinente sugerir que iniciativas comunitárias ajudaram a estabelecer os fundamentos sociais a partir e através dos quais os indivíduos puderam agir com alguma vantagem em busca de seus objetivos, como explica Coleman sobre a utilidade do capital social aos indivíduos. É nesse sentido, e com tal conseqüência, que podem ser interpretadas as iniciativas de construção de escolas comunitárias na ausência do Estado. É da mesma forma que podemos compreender a criação das

cooperativas de crédito comunitário no século XIX. Elas deram origem às caixas econômicas e aos bancos de crédito no século seguinte, quando o Estado permitiu tais iniciativas, com capital privado, porém sempre de forma associada. Não diferem disso os empréstimos feitos pelos colonos àqueles que em geral figuram como os pioneiros da industrialização catarinense, cujos negócios não poderiam ter sido viabilizados de outro modo a não ser através do crédito oriundo das pequenas poupanças domésticas. Ali também teve que prevalecer a confiança mútua. Esse papel social foi da mesma maneira cumprido pelas inéditas agências de emprego e pelas sociedades culturais, que ajudaram a formar pequenas, mas eficientes, redes de cooperação. Foram também as várias formas de organização do lazer comunitário que cumpriram a sua parte no fortalecimento desses laços de identidade coletiva e senso de pertencimento grupal, tantas vezes útil à auto-estima e à auto-confiança nas ações individuais, embora isso também seja de difícil mensuração.³⁸

Se podemos admitir a natural institucionalização dos espaços públicos, substituindo em grande parte as ações voluntárias e a forçosa cooperação diante das circunstâncias, isso não quer dizer que a tradição da auto-organização tenha desaparecido. Dito de outra forma, se essas características se constituíram num tempo de relativa insuficiência institucional, não significa que tenham desaparecido na presença do Estado. Assim, a capacidade de articulação de setores do empresariado, como de atores políticos locais institucionais, conviveu paralelamente com formas centralizadas de governança, mesmo no período do regime militar.

Daí se pode dizer que os sucessivos governos estaduais, desde a implantação das políticas de desenvolvimento, não partiram do nada. O seu ponto de partida foi o de uma sociedade cuja base sócio-econômica estava plantada, ainda que de forma anárquica no plano puramente econômico, sem grande sentido de integração estadual, senão local, e mesmo sem grande

³⁸ Em suas reflexões sobre o futuro da social-democracia, Giddens [2000] sugere, de acordo com Edmund Burke, que as intervenções do poder estatal reprimiram, tanto quanto o liberalismo

senso de localização na economia nacional, mas cuja capacidade de articulação e cooperação, em grande parte responsável pelos empreendimentos privados, foi também aproveitada pelo poder público a partir dos anos sessenta, mesmo durante o regime político de exceção.

Cabe fazer, diante disso, algumas considerações que devem acompanhar as reflexões na seqüência do trabalho. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o decisivo papel governamental na promoção de um desenvolvimento razoavelmente integrado e dinâmico no estado de Santa Catarina. Foram necessárias duas décadas para que esse estado saísse da inexpressiva posição econômica ocupada até meados do século passado, para uma condição de relativo destaque no cenário nacional. Em segundo lugar, sem a preocupação de apontar causas técnico-operacionais da sua eficiência, ela pode ser atribuída genericamente ao aproveitamento dos recursos existentes. Em outras palavras, além dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado federal, os sucessivos governos estaduais souberam utilizar-se dos recursos sociais existentes no território. Por sua vez, esses recursos podem ser classificados como de ordem econômica [a base industrial subdesenvolvida até então] e os de ordem social, que foram a própria base da “proto-industrialização” posteriormente impulsionada pelas políticas públicas. E o que se pretende mostrar no capítulo seguinte é que essa base social, que chamamos de capital social, não apenas contribuiu para certo dinamismo econômico como também produziu ambientes institucionais de relativa eficácia, dando alguma razão a Putnam que, como vimos, vinculou a eficácia institucional ao capital social. Noutros termos, a eficiência da atuação governamental durante as décadas de planejamento governamental precisa ser melhor compreendida, e boa parte da resposta está na própria constatação de que a comunidade cívica constituída ao longo dos primeiros cem anos desde o processo intensificado de colonização teve uma contribuição considerável para

econômico, algumas virtudes da sociedade civil, entre as quais a confiança, a justiça, o patriotismo e a solidariedade.

o desenvolvimento econômico e político, mesmo quando capitaneado pelo Estado, confirmando a principal hipótese de Putnam [1996].

Capítulo III

Descentralização política em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento

No capítulo anterior, procuramos descrever o processo de formação e desenvolvimento sócio-econômico de Santa Catarina, dividido, grosso modo, em duas etapas. A primeira delimitada no período de 1850 a 1950, quando a vinda de imigrantes europeus amplia marcadamente a conformação cultural catarinense, introduzindo um certo modelo econômico, sustentado, em grande medida, numa base de capital social. A segunda etapa, da década de 1950 ao final dos anos oitenta, é cunhada por um decretório papel governamental na promoção de um desenvolvimento acelerado que reconfigura a economia catarinense, marcando sua inserção competitiva na economia nacional. A presença das políticas públicas de vocação centralizadora dos sucessivos governos estaduais acabou por diminuir a importância histórica do capital social na promoção de um certo tipo de desenvolvimento precedente, com notável característica endógena. Como fica demonstrado estatisticamente, esse processo de crescimento de dentro para fora não foi suficiente para promover as inversões que a economia do estado necessitava para a sua inserção no grande mercado capitalista. Essa tarefa coube então ao Estado, através de estratégias de planificação centralizada, como de resto no País.

Entretanto, as mudanças econômicas que começaram a se manifestar a partir dos anos oitenta, definidos como a “década perdida” no Brasil, desataram no decênio seguinte, produzindo alterações no papel tradicional dos governos. Com crescentes problemas fiscais, processo inflacionário crônico e a conseqüente necessidade de ajustamentos, os governos tiveram mais e mais dificuldades na promoção de investimentos em infraestrutura e crédito, e as necessidades de promoção do desenvolvimento passaram a conviver com as restrições orçamentárias. Esse quadro, para além das mais sinceras aspirações

democráticas, forçou os governos a buscar aproximações com a sociedade civil, reconhecendo nela um potencial para a promoção de um modelo de desenvolvimento marcado pela sustentabilidade. E foi desse modo que na década de noventa surgiram, pelo Brasil, como por Santa Catarina, tentativas de envolver a sociedade civil na discussão e formulação de alternativas ao desenvolvimento, criando um renovado cenário novo cenário. Se a segunda metade do século vinte pode ser lembrada, no Brasil, pela presença do Estado na esfera da sociedade civil, o que vai se desenhando no atual cenário é um movimento em contrário, através do qual a sociedade civil, agora chamada à responsabilidade, invade lentamente a órbita do Estado, criando ramificações que fatalmente afetarão a relação entre esses dois níveis.

As sístoles e diástoles da presença estatal

A intensidade da presença estatal nas economias nacionais tem sofrido variações ao longo do tempo, marcadas ora pela descentralização, ora por movimentos de maior intervenção, aparentemente em resposta às necessidades de ajustamento do próprio capitalismo. Desde os anos 30, em função da crise internacional provocada pelo mercado, e acentuadamente a partir do fim da II Guerra mundial, verificou-se uma tendência internacional em que o Estado passou a intervir de maneira central na promoção do desenvolvimento econômico e social. Tratou-se, grosso modo, do fortalecimento das experiências do Welfare State. Os desequilíbrios marcados pela concentração de renda e crônica insuficiência de atendimento às demandas sociais passaram a ser, via de regra, regulados por mecanismos macroeconômicos keynesianos que requereram a emergência do Estado social-burocrático, nas palavras de Bresser Pereira [1997]. Segundo o autor, assim surgiram as modalidades do Estado de Bem-estar social nos países capitalistas centrais e de desenvolvimentista-protetionista nos países chamados

em desenvolvimento, além, é claro, do modelo fortemente centralizador e estatista da URSS [Pereira, 1997:10].

Conquanto tenha trazido expressivos resultados na promoção do desenvolvimento econômico e social, a conseqüência mais genérica na perspectiva estrutural e funcional dos Estados reguladores foi seu crescimento desmesurado na sociedade. Do ponto de vista político, a forma desenvolvimentista-protetionista resultou com freqüência no autoritarismo e comumente num certo distanciamento entre a sociedade civil e a sociedade política, por assim dizer. Já na esfera propriamente econômica, promoveram-se intervenções muitas vezes ineficazes e contraproducentes, verificáveis sobretudo a partir do limiar da década de setenta, quando os índices de crescimento econômico e emprego passaram a declinar mundialmente e a crise dos Estados ficara evidenciada, caracterizada entre tudo pelo descontrole fiscal. Como lembra o mesmo Bresser Pereira, o Estado intervencionista passa de fator de desenvolvimento a obstáculo desse processo através do descontrole orçamentário, diminuindo sua capacidade de intervenção e o levando à imobilidade [Ibid.:12]. É desse ponto de partida que se pode começar a entender o próprio embate entre o esgotamento do Estado de Bem-estar e o novo liberalismo, emergente a partir da década de setenta na Inglaterra e nos Estados Unidos.

No Brasil, ainda na década de oitenta, findava um modelo de intervenção estatal que havia durado décadas [Lins, 2000b:198]. O ocaso desse decênio foi marcado por forte endividamento externo, elevação dos juros, aumento da dívida interna e inflação. A conseqüência mais geral disso foi a crise do Estado, através da redução de sua capacidade de investimentos em infra-estrutura e de financiamento. Nessa linha, perverteram-se os serviços do setor público e a infra-estrutura, houve queda no investimento privado, perda do poder de compra e conseqüente queda do consumo doméstico, desemprego, defasagem tecnológica e perda de competitividade, sem falar na precarização das relações de trabalho.

Ao largo disso, a internacionalização crescente da economia, favorecida pela redução dos custos de transportes e comunicações - leia-se a revolução tecnológica da informação - criou um fator adicional à crise do Estado, agravado

no caso de países menos competitivos como o Brasil. A reorganização produtiva e comercial do mercado em nível mundial afetou as políticas protecionistas das economias nacionais, principalmente através das ações de grandes multinacionais, substituindo a proteção pela competição, forçando os Estados a redirecionar o foco do protecionismo para o da competitividade de suas economias, uma vez que impossibilitados de isolá-las da competição mundial. Nesse sentido, o efeito parece cíclico ao observar-se uma nova hegemonia do mercado, um enfraquecimento do Estado e a volta de efeitos como a concentração de riquezas, entre os países e no interior de cada um deles. Acresce que, para aumentar a competitividade de seus setores produtivos, o Estado é pressionado a promover políticas tributárias mais frouxas a fim de aumentar a competitividade desses setores, o que acarreta perigosa perda fiscal.

A resposta inicial à ineficiência estatal deu-se internacionalmente, e também no Brasil, pela proposição de reformas econômicas orientadas ao mercado e pautadas na idéia de um eficiente Estado mínimo. No caso dos países endividados da América Latina, apregoou-se-lhes o ajuste fiscal e a liberalização dos preços, a abertura comercial, bem como de seus mercados financeiros, privatização e desregulamentação, incluindo a flexibilização das relações trabalhistas.

De modo geral, tem havido várias tentativas de delimitar a abrangência institucional do Estado, permitindo sobretudo a necessária liberdade à promoção de níveis de eficiência que em tese seriam mais facilmente alcançados pelo próprio mercado. Nesse sentido, o ponto de vista do novo liberalismo fez concluir que um certo número de atividades tradicionalmente desempenhadas pelo Estado deveria ser assumido pelos setores privado e público não-estatal. E, embora as experiências tenham logo mostrado a insuficiência e os limites da ortodoxia liberal, sugerindo medidas menos ortodoxas, a redefinição do papel do Estado parece caminhar no sentido da descentralização e da transferência de responsabilidades,

atendendo à demanda pela amplificação da democracia, bem como aos reclames de um certo conservadorismo liberal aceito pelos adeptos da Terceira Via.¹

Nessa redefinição ou mesmo reconceituação do Estado, em resposta aos limites das proposições neoconservadoras e num distanciamento à planificação estatal, o Estado deveria atuar para o desenvolvimento na condição de “sócio, agente catalisador e facilitador”, nas palavras do World Development Report [Pereira, 1997:17]. Embora sofram naturais desgastes, essas expressões ajudam a compreender um certo modelo de Estado em curso. Esse modelo, como essas expressões, se refletem nas opiniões e ações de agentes políticos de forma relativamente hegemônica – mas não sem contestações. E, sobretudo, sugere certa sintonia com as articulações da sociedade civil, com alguma freqüência consonantes com um modelo descentralizante, revelando tendências de aproximação entre governos e sociedade civil, e entre público e privado, desde a esfera nacional até os níveis locais/regionais [Becker, 1999]. Nesse sentido, não há problema em concordar com a assertiva de um liberalismo clássico que, reconhecendo o inevitável caráter monopolista de algumas atividades do Estado, sugere que outras, na esfera do mercado como na esfera política, possam ser apropriadas pela sociedade civil.

Nesse processo de renovação das funções do Estado, em que devem ser consideradas as esferas nacional, estadual e local-regional, entre muitos pontos, procura-se definir novas formas de atuação que melhorem a governança e a governabilidade, pautando-se de modo geral pelos aspectos da descentralização e da participação social, como pela idéia genérica de aproximação entre governos e sociedade civil. Nesse sentido, estaria portanto em andamento um processo lento de superação da histórica dicotomia entre o Estado burocrático centralizador de um lado e de outro o Estado mínimo. Assim, aposta-se numa maior ramificação estatal na sociedade, compreendendo a indiscutível obrigação para com os preceitos básicos do bem estar e do desenvolvimento, porém mais liberal no sentido de promover suas políticas públicas em sinergia com novas organizações

¹ É ilustrativo, nesse sentido, o trabalho de Giddens [2000], onde o autor propõe a alternativa entre o Estado mínimo e o Estado forte, reconhecendo as críticas de conservadores que acusaram a atrofia da sociedade civil por conta do intervencionismo do Welfare State.

e novos espaços decisórios, encarregados por refletir e decidir, e muitas vezes executar grande parte dos serviços sociais e mesmo científicos tradicionalmente nas mãos do Estado, promovendo a articulação de uma sociedade mais competitiva, criativa e menos dependente. Noutra palavra, pode-se dizer, esse processo de aproximação estimularia a formação daquilo que, apontado por vários autores como o combustível para o desenvolvimento endógeno e sustentável, temos denominado aqui de capital social, em concordância com tais autores.

De maneira geral essas mudanças tem sido orientadas, como já se disse, pelos critérios da governança e da governabilidade. Em relação à primeira, trata-se de entender que a aproximação entre governos e sociedade civil deva promover progressivamente o aperfeiçoamento das decisões e ações governamentais. Em relação à segunda, acredita-se que a sustentabilidade e legitimidade dos governos resida em grande medida na presença de instituições políticas capazes de filtrar as demandas e interesses advindos da sociedade no sentido de alcançar na maior magnitude possível o bem público através da abertura e consolidação de espaços de controle social. Na proporção em que as reformas políticas caminharem para a consolidação desses objetivos gerais, a tendência é de que se regionalizem os processos decisórios e de que irrompam os “ingredientes” de capital social como a confiança e a cooperação, em contraponto aos processos decisórios excludentes marcados pelo clientelismo e pela forma patrimonialista. Não se trata, está claro, de um movimento de substituição do Estado pela Sociedade Civil, mas de aproximação entre essas esferas através da constituição de novos espaços de discussão que funcionem como “caixas de ressonância” sociais, cujas deliberações sejam crescentemente apropriadas pela esfera política institucional.

No plano estadual

Em Santa Catarina, como não poderia deixar de ser, experienciou-se o mesmo declínio do papel tradicional dos governos estadual e federal. Se, como vimos, a intervenção governamental entre as décadas de sessenta e oitenta propiciou o vôo alto do desenvolvimento do estado e sua inserção competitiva na economia nacional, a falta de recursos públicos nos últimos anos do século vinte acabou promovendo um interregno histórico ainda em curso e de considerável indefinição. Nessa medida, os desequilíbrios regionais que outrora encontrassem eco na intervenção estatal, tornam-se um problema ainda mais angustiante.² Em decorrência disso, não houve respostas eficazes aos problemas da globalização, da evasão rural, do esgotamento de recursos naturais e da agressão ambiental, entre outros, ou sequer existiram tais respostas. Termos como “promover o desenvolvimento” ou “ser agente desse processo”, foram substituídos por outros como “parceiro”, “indutor do desenvolvimento” ou “agente facilitador” e outros.³ O fato é que, em certa medida, criou-se um vácuo deixado com a saída de cena do Estado, dos recursos e do planejamento, sem os quais a sociedade tem permanecido até certo ponto desorientada. Nesse sentido, se poderia dizer que o período de planejamento governamental atrofiou, ao ter dispensado, a capacidade de articulação da sociedade, embora não se deva superdimensionar essa capacidade como fator preponderante do desenvolvimento. Afinal, já tivemos a oportunidade de demonstrar no capítulo precedente como o grande salto para o desenvolvimento econômico de Santa Catarina, mesmo com uma base anterior de

² Na ausência de investimentos governamentais, as dificuldades das regiões menos desenvolvidas se acentuam. Um breve exemplo pode ajudar a ilustrar os atuais dilemas do desenvolvimento. A SCGas, uma empresa mista com mais de 80% de capital privado, vem investindo na construção do gasoduto que passa basicamente numa faixa territorial nunca distante do litoral catarinense, onde se encontra a maior parte das cidades mais desenvolvidas no estado. A opção por regiões desenvolvidas faz parte da sua lógica de empresa privada. Somente na questionável lógica de uma empresa estatal é que se poderia contemplar alguma região menos desenvolvida, onde o retorno seria duvidoso ou muito demorado. Nessas circunstâncias do mercado, o desenvolvimento territorialmente equilibrado fica ainda mais comprometido.

³ Em referência às necessidades no setor energético, por exemplo, o Plano de Governo de Santa Catarina, de 1999 a 2002, propõe a participação da iniciativa privada catarinense no processo de “co-geração de energia elétrica” e implantação de centrais geradoras, além de propor o fortalecimento do sistema associativo ou simplesmente do investimento privado na busca de alternativas ao setor.

capital social, só foi possível de modo tão rápido em função do planejamento governamental centralizado de duas décadas.

Por outro lado, não é errado dizer que mesmo os períodos de concentração governamental, ainda que marcados pela hegemonia de tal condição, não excluem iniciativas de desconcentração, isto é, não abortam simplesmente as iniciativas oriundas da sociedade. No mínimo, pode-se dizer que é no próprio interior de um processo hegemonicamente centralizador que podem surgir alternativas em sentido oposto. Nessa direção, como lembra Bresser Pereira, a segunda metade do século vinte permitiu, ao largo da experiência centralizadora, que houvesse contínuo crescimento de organizações públicas não-estatais, desde as entidades corporativas representadas pelos sindicatos, associações de classe, clubes e associações de bairro, entre outras [Pereira, 1997:28]. O mesmo autor reconhece aquilo que Putnam afirma categoricamente, isto é, que essa mobilidade é um fator paralelo à intervenção estatal de algum modo também responsável pelo desenvolvimento das sociedades, mesmo em momentos de concentração política [ibid.: seq.]. Na interpretação de Bresser Pereira, o crescimento do setor público não-estatal seria decorrente tanto da sociedade como do próprio Estado que, acentuadamente nas últimas décadas do século passado, percebe a urgência desse movimento e permite, de algum modo, o seu desencadeamento. Mais que isto, o Estado vai incorporando parcialmente o setor público não-estatal, que passa a fazer parte da sua própria reforma, utilizando o potencial da sociedade na formulação e execução de políticas públicas de caráter social e científico [ibid.: seq.].

No caso catarinense, o período de maior intervenção governamental, que atravessou os vinte e um anos de regime militar, coincidiu com o surgimento de iniciativas descentralizadoras que não sofreram, grosso modo, objeção governamental, ao contrário, tendo sido de algum modo estimuladas, fortalecendo-se e fazendo parte, até hoje, do cenário político regional e estadual. Por exemplo, o processo de criação das fundações regionais de ensino superior no estado, que iniciou na década de sessenta e seguiu por mais ou menos uma década, é um

exemplo de descentralização do ensino superior em resposta à própria falta de uma política estatal nesse sentido.⁴

As iniciativas de criação dessas fundações de ensino partiram das comunidades em cidades pólos microrregionais, e a partir da década de oitenta elas foram se tornando universidades.⁵ Pode-se dizer que tenham cumprido ao menos uma importante função, embora isso não seja facilmente mensurável e tampouco haja estudos específicos que o comprovem, a saber: formaram mão de obra para as economias microrregionais, estimulando e retendo capital humano, contribuindo a seu modo para o desenvolvimento urbano menos concentrado na capital e nas maiores cidades do estado, atenuando até certo ponto o problema da evasão demográfica e excessiva concentração urbana. Podendo ser citadas como exemplos da capacidade de articulação das sociedades regionais, essas universidades são entidades públicas não-estatais responsáveis hoje por mais de oitenta por cento das vagas no ensino superior, configurando uma exceção ao caso brasileiro.⁶ Mais que isso, representam um importante processo de descentralização e de promoção do desenvolvimento regional.⁷

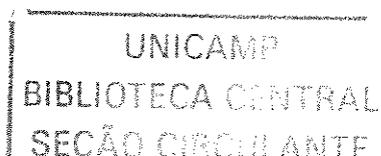
Assim como o caso das universidades regionais, outras experiências de descentralização tem ocorrido em Santa Catarina. Em algumas delas, a importância não está apenas no envolvimento de atores regionais, mas antes na própria iniciativa endógena desses agentes. E essa capacidade de articulação regional, quando apoiada pela esfera governamental, tem proporcionado

⁴ Conquanto possa ser citado como exemplo de capacidade de articulação entre agentes privados e poder público local, o fato é que justamente o enaltecimento de tal característica dispensou historicamente maior atenção dos governos federal e estadual ao ensino superior no estado.

⁵ Das 15 instituições comunitárias regionais, cinco se fundiram em uma e, destas onze, oito se transformaram em universidades. As outras três são centros universitários em busca do reconhecimento para atingirem o status das outras.

⁶ Nesse número não estão consideradas as vagas atendidas pelas instituições de ensino superior privado, que na quase totalidade dos casos, só surgiram a partir da segunda metade dos anos noventa no estado, com a explosão da demanda pelo ensino superior em todo o país.

⁷ Em alguns casos, o impacto da presença de um campus universitário é mais notório. Na cidade de Canoinhas, norte do estado, o número de pequenas edificações cresceu visivelmente nos últimos anos, desde que o campus local da Universidade do Contestado criou alguns cursos de



ambientes dinâmicos e de sinergia na busca de alternativas ao desenvolvimento regional. Destaca-se aqui a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, objeto de análise deste trabalho. E para melhor compreendê-la, menciona-se antes o processo de surgimento das associações de municípios, um tipo de articulação política regional anterior que, em grande medida, precede o papel dos referidos fóruns e continua a lhes dar suporte. Todavia, antes de apresentar essa seqüência, algumas experiências estaduais de descentralização governativa e de sinergia entre o Estado e a sociedade serão descritas, com o propósito de contribuir para a análise do caso catarinense.

Algumas experiências estaduais ⁸

Em seguida, será feita uma breve referência a quatro processos políticos decisórios organizados no plano sub-regional. Trata-se de experiências de descentralização governativa nos estados do Rio Grande do Sul, Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo. Mais do que comparar, o intuito de relatar sucintamente esses processos está em deixar claro que a experiência dos fóruns de desenvolvimento em Santa Catarina não é um caso isolado. Ao contrário, faz parte da problemática do desenvolvimento de várias sociedades e governos em que, guardadas as distinções, se vem buscando respostas na vinculação entre os conceitos de desenvolvimento e democracia, através da descentralização, da cooperação dos atores e da sinergia entre governos e sociedade civil. Da mesma maneira, é digno de observação o fato de que as iniciativas abaixo descritas partiram da esfera institucional, sendo três vezes do executivo e uma vez do legislativo. Naturalmente, são essas referidas distinções que tendem a demonstrar

graduação em regimes especiais de horário, cuja procedência dos alunos é de outras regiões do estado, inclusive de outros estados.

⁸ Este sub-capítulo está baseado em contribuições do trabalho de Bandeira [1999] e de algumas informações obtidas em sítios oficiais de governos estaduais na Internet, e por e-mail de pessoas envolvidas com as experiências de descentralização governativa nos estados mencionados.

por que em alguns casos os procedimentos geram resultados mais eficazes do que em outros, como de alguma maneira se quer fazer ver.

Rio Grande do Sul:

No estado do Rio Grande do Sul foram criados em 1991, por iniciativa do governo estadual, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, os Coredes – Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional.⁹ A intenção foi criar espaços políticos intermediários entre os níveis estadual e local, com a finalidade de promover o envolvimento da sociedade microrregional na discussão dos problemas regionais e na formulação de alternativas de desenvolvimento sustentável. Esses conselhos se tornariam, assim, os canais de comunicação entre esses dois níveis. Declarando os seus princípios de “descentralização política, desconcentração econômica e a integração regional” para combater o êxodo demográfico de algumas regiões, a criação dos Coredes foi também uma resposta à radicalização dos discursos regionalistas que em determinado momento suscitaram aspirações separatistas da região economicamente mais comprometida do estado.¹⁰

No plano da estruturação, a formação dos vinte conselhos regionais não foi muito diferente dos fóruns de Santa Catarina, iniciando pelos seminários que reuniam representantes regionais da esfera política institucional e da sociedade civil organizada, promovendo um trabalho de “sensibilização”, de constituição formal dos conselhos e de capacitação. Na maioria das vezes, o início desses trabalhos, como a posterior coordenação dessas organizações, coube às universidades regionais que, como no caso catarinense, são em sua maioria de caráter comunitário e tem uma importante penetração microrregional.

Na sua composição, os Coredes contam com a participação dos seguintes representantes:

⁹ Posteriormente, a criação dos Coredes foi formalizada em lei estadual.

¹⁰ Trata-se da região sul do estado gaúcho, onde se ensaiaram movimentos em prol da criação do estado do Piratini.

- deputados estaduais e federais, prefeitos e presidentes de câmaras legislativas;
- representantes de universidades;
- associações, organizações não governamentais;
- movimentos comunitários;
- sindicatos patronais e de trabalhadores dos meios rural e urbano;
- cooperativas;
- empresários; e
- conselhos de desenvolvimento municipais.

Na avaliação de Bandeira [1999],¹¹ os conselhos regionais de desenvolvimento tem cumprido o seu papel de organização da sociedade civil, mobilizando progressivamente diversos setores dessa sociedade que, através da participação direta ou por consulta tem conseguido interferir na formulação das estratégias de promoção do desenvolvimento regional, assegurando assim a sua função de meio de comunicação intermediário entre a esfera do governo estadual e a dos municípios. Mais que isto, tem obtido êxito na construção de identidades microrregionais, promovendo consensos sobre as formas de intervenção nos problemas regionais e sobre as ações e os projetos prioritários que consigam alcançar e beneficiar o maior número de pessoas.

Da mesma forma que se verificam diferenças microrregionais em relação ao desempenho dos fóruns catarinenses, também se percebem distinções do gênero no caso gaúcho. Segundo o autor do relatório do IPEA, o que ajuda a compreender essas diferenças de desempenho é o fato de as universidades regionais estarem mais presentes nos trabalhos de coordenação de alguns fóruns do que em outros. A principal vantagem dessas universidades seria a sua credibilidade perante as comunidades regionais. Nesse aspecto, também em Santa Catarina, as universidades regionais tem sido apontadas por muitos integrantes dos fóruns como as instituições mais isentas do ponto de vista dos

¹¹ Nesse trabalho editado pelo IPEA, além de relatar os quatro casos dos estados citados, o autor descreve também a experiência dos fóruns de desenvolvimento de Santa Catarina.

interesses corporativos e, por isso mesmo, as mais adequadas na condução dos trabalhos dos fóruns. Apesar de não constituir propriamente uma regra, tem crescido em Santa Catarina a participação das universidades no chamado “núcleo nervoso” dos fóruns, assumindo inclusive a coordenação. Efetivamente a mera representatividade das universidades nada garante. Porém, o que se observa é que, em vários fóruns, as próprias direções das universidades reconheceram a importância do movimento e sua função estratégica na ocupação desse novo espaço político, permitindo-lhes oportuna inserção comunitária.

Essa é a mesma conclusão de Bandeira, que afirma que o engajamento das universidades no Rio Grande do Sul permitiu que percebessem nos Coredes um importante canal de inserção comunitária. Não se deve ignorar que, no caso dos fóruns catarinenses, os trabalhos iniciais foram sem exceção impulsionados pelas associações de municípios, que continuam coordenando a maioria dos fóruns, como mostra quadro deste capítulo. Todavia, houve um crescente consenso na maioria desses fóruns, partindo dos próprios secretários executivos dessas associações, de que as universidades deveriam assumir a coordenação dos fóruns, justamente pelo caráter da isenção de interesses e influências dos mais variados interesses segmentados na sociedade, a começar pelos político-partidários.

Nesse sentido, é importante compreender o papel de instituições com grande grau de isenção como as universidades nesse processo de formação de redes de cooperação e informação. Ainda que o dirigente de uma dessas instituições tenha alguma filiação partidária, o próprio caráter mais democrático de algumas dessas organizações¹² confere maior autonomia e liberdade no contato com a comunidade. A diversidade ideológica, se essa expressão faz algum sentido, é amplamente tolerada no interior dessas instituições. Desse modo, tem cabido às universidades o importante papel de interlocução entre diferentes agentes políticos que, conquanto preservem desconfianças mútuas, conferem a

¹² Nem todas essas universidades adquiriram até agora o grau de democratização adequado às suas próprias demandas, entre elas a inserção comunitária. Algumas mantêm resquícios autoritários do tempo de suas fundações, enquanto outras tem livrado dessa condição só muito recentemente. Em geral, são essas as universidades com menor inserção comunitária.

instituição intermediadora a credibilidade necessária para estabelecer as sinergias necessárias.

Outro importante fator destacado no documento do IPEA é a atenção que as autoridades governamentais conferem aos conselhos. Nesse sentido, alerta Bandeira, o desempenho dos conselhos dependerá em muito da inserção futura de suas demandas, construídas via consulta popular nos orçamentos estaduais. No caso do Rio Grande do Sul, será útil observar o desempenho e o papel que os Coredes vem tendo depois das últimas eleições majoritárias em 2002, onde é saliente o risco de uma descontinuidade a ser provocada pela alteração das forças políticas no poder estadual. Nesse sentido, Bandeira alerta para as dificuldades que os conselhos regionais comumente enfrentam em função da oposição de forças rivais à experiência da participação popular, pelo motivo de carregar a marca de um modelo de administração “bem sucedida” na capital do estado e transposta através dos Coredes para todo o estado.¹³ No sentido da precaução, o Fórum estadual dos Coredes aprovou em assembléia uma “declaração de princípios” em que se determinam regras de condução destinadas a evitar interferências alheias aos objetivos dos referidos conselhos.

Por fim, ainda uma vez preocupado com as diferenças de desempenho entre os conselhos, o autor aponta um segundo fator explicativo dessas disparidades: trataria-se de aspectos da formação sócio-cultural dessas regiões. Nessa perspectiva, as regiões mais ao norte do estado, marcadas pelas colonizações européias assentadas em pequenas propriedades, teriam desenvolvido, tal qual no caso catarinense, uma cultura associativista mais adaptável a experiências como a dos Coredes, enquanto o peso de um passado escravista e latifundiário da região sul do estado seria o fator determinante da menor agilidade dos conselhos regionais localizados nessas sub-regiões. De todo modo, a análise manifesta uma expectativa favorável à atuação dos conselhos no “longo prazo”, considerando que o grande papel dos Coredes é o de “constituírem-

¹³ Depois de dois mandatos sucessivos do Partido dos Trabalhadores no governo gaúcho, o PMDB venceu as eleições de 2002, tendo sido um crítico constante do Orçamento Participativo em Porto Alegre, como das consultas populares feitas pelos Corede.

se em agentes de mudança social e cultural, fazendo que, pela prática da participação, haja o fortalecimento do espírito associativo e das estruturas da sociedade civil, promovendo a acumulação de capital social” [Bandeira, 1999:50].

Ceará:

Na gestão do governo cearense, entre 1995 e 1998, foram também implantados conselhos regionais de participação com objetivos de melhorar a governança na busca de alternativas ao desenvolvimento sustentável das sub-regiões, procurando otimizar os recursos públicos através da descentralização administrativa e de “técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade” [Ceará, 1995:103, apud Bandeira, 1999:51]. Nesse caso, o governo do estado contratou a Universidade Federal do Ceará para a organização, numa primeira etapa, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável nos 184 municípios, com a participação mista entre governo e sociedade civil. Na segunda etapa, criaram-se vinte sub-regiões administrativas, cada qual com um Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável, composto pelos prefeitos, pelos deputados mais votados, por dirigentes de órgãos estaduais e federais e representantes da sociedade civil indicados pelos conselhos municipais.

Esses conselhos regionais passaram a ter caráter consultivo perante o governo, e foram comprometidos a identificar os problemas, potencialidades e alternativas para o desenvolvimento sustentável em cada região; teriam de apontar as demandas e problemas em relação às formas de atuação do governo estadual e da classe política, responsabilizar-se pela constituição de espaços permanentes de negociação com o governo estadual e fiscalizar as ações deste, além de identificar as ações e os investimentos necessários, cuja responsabilidade seria partilhada entre governo estadual, consórcios de municípios, comunidades e sociedade civil organizada.

Apesar de um primeiro ano de muitas reuniões para a formação dos conselhos regionais, já no ano seguinte, por ocasião das eleições municipais, a experiência teria perdido fôlego. Durante os pleitos eleitorais, teriam proliferado as

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

Minas Gerais:

No estado mineiro, desde 1993 começaram a ser realizadas, por iniciativa da Assembléia Legislativa, as audiências públicas regionais com a finalidade de inserir as demandas da sociedade nos orçamentos anuais. Nesse aspecto, distingue-se de outras experiências pela iniciativa do legislativo e pelo caráter estritamente orçamentário. Essas audiências tem a duração de três dias. No primeiro momento, são realizadas audiências municipais a fim de escolher os representantes para as audiências estaduais, entre vereadores, prefeitos e representantes da sociedade civil. Nessa segunda fase, reúnem-se os representantes que apresentam mediante justificção as propostas de seus respectivos municípios, depois de exposições verbais de representantes do executivo, do judiciário e do Tribunal de Contas do estado sobre as condições e possibilidades de atendimento às demandas regionais. Em seguida, as propostas

vão à votação e as dez mais votadas são então novamente apresentadas oralmente e submetidas a nova votação para a definição de uma “ordem de prioridade”.

Segundo Bandeira, o volume de atendimento às propostas teria sido pouco significativo até o ano de 1996. Sendo demasiado trabalhosas essas audiências, a periodicidade também diminuiu, passando a ser bi-anual. No ano de 1998, quando nova rodada de audiências havia sido marcada, elas foram suspensas sob a justificativa de se tratar de ano eleitoral. A avaliação aponta também para problemas operacionais entre o executivo e o legislativo estaduais, o que seria em grande parte responsável pela inexecução das propostas prioritárias definidas nas audiências, minando a credibilidade da sociedade em relação ao procedimento.

Além do aspecto rigorosamente orçamentário das audiências, outro problema foi seu aspecto estanque, isto é, o esgotamento das audiências em si mesmas, sem um processo de continuidade dos trabalhos onde atores governamentais e da sociedade civil pudessem estabelecer contínuos contatos e formar redes de informação, de discussão e de elaboração de estratégias para uma ação mais organizada e refletida. De certa forma, é possível presumir, as audiências não se constituíram em espaços de reflexão mais examinada das realidades regionais e, tampouco, em canais permanentes de comunicação entre as comunidades locais/regionais e a esfera do governo estadual. Evidentemente, faltaram diagnósticos e formulação de projetos como a escolha adequada de prioridades que pudessem melhor justificar as propostas oriundas de “instâncias permanentes de representação e articulação dos atores regionais”, nas palavras de Bandeira. Por conseqüência óbvia, se gerou uma situação marcada pelo voluntarismo e pelo clima de superficialidade democrática, onde a simbologia do procedimento de ouvir a sociedade, ainda que ineficiente, se sobrepôs à necessidade de gerar a eficácia nos resultados.

Para além disso, Bandeira lembra que em 1995 o executivo estadual determinou a criação de vinte e cinco regiões administrativas com a finalidade de promover a descentralização administrativa a fim de agilizar o atendimento à população no interior do estado. Todavia, essa iniciativa não estabeleceu relação

direta com as audiências públicas, provocando uma sobreposição de papéis. Criando os cargos de coordenadores regionais, atribuiu-lhes as funções de “identificar, priorizar e encaminhar os problemas e as reivindicações regionais” sem deixar clara a participação da sociedade civil, permitindo assim o estabelecimento de um conflito de funções entre essas duas instâncias regionais.¹⁴

Segundo informações obtidas do atual governo do estado de Minas, o objetivo de criar as regiões administrativas era “aproximar o Estado do cidadão e desconcentrar serviços que só eram oferecidos na Capital”.¹⁵ Apesar de as discussões terem iniciado em 1994, no processo eleitoral, as regiões administrativas foram implantadas em 1997, tendo à frente do processo o professor Paulo Haddad, ex-ministro do governo federal de Itamar Franco, e conhecedor da temática do desenvolvimento regional. Participaram do projeto vários técnicos da Secretaria de Planejamento, do Instituto de Geociências e da Fundação João Pinheiro. Através das administrações regionais, o governo estadual daquele período criou um serviço de atendimento direto ao cidadão, atendendo a reclamações de toda ordem e facilitando o acesso a diversos serviços burocráticos. Além disso, havia a intenção de gradativamente descentralizar as licitações menores, criar serviços de licitações de obras e articular as regionais setoriais dos vários órgãos estaduais que permitissem integrar as várias agências do serviço público estadual no interior, até então desarticuladas. Mas o processo foi interrompido.

Independente do problema apontado por Bandeira, o que impossibilitou qualquer resultado e avaliação mais concretos foi a efêmera duração da experiência, iniciada em 1997. Isto porque dois anos depois a referida política de

¹⁴ Coincidentemente, o governo estadual de Santa Catarina, que assumiu no ano de 2003, decretou a criação das Secretarias Regionais de Desenvolvimento, fato que merecerá acompanhamento futuro a fim de verificar se essas instâncias formais de representação governamental nas microrregiões inibirão ou não a atuação dos fóruns de desenvolvimento regional, retirando a boa dose de espontaneidade da sociedade civil ali representada.

¹⁵ A informação foi concedida por Jorge Santana, atual coordenador das Regionais da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. De todos os contatos feitos com as administrações

descentralização foi abandonada pelo governo seguinte. Aparentemente, tratou-se de mais um caso de descontinuidade movido pelo revanchismo partidário, sem que qualquer avaliação tivesse sido feita pelo governo seguinte. Atualmente, mesmo tendo sido o governo reconquistado pelo partido que implantou a experiência, não parece haver entusiasmo suficiente para retomá-la.¹⁶

Espírito Santo:

Em 1995, o governo do estado incumbiu a Coordenação de Planejamento do Governo – Coplag de implantar um sistema que permitisse a participação das comunidades regionais na discussão e elaboração do orçamento estadual. Criaram-se então os conselhos e respectivas câmaras setoriais regionais com a participação de setores da sociedade civil, numa operacionalização semelhante, em nível sub-regional, ao que representa o Orçamento Participativo da prefeitura de Porto Alegre – RS. Dividida em duas etapas, a regionalização do orçamento estabelece quatro macro-regiões de planejamento, por sua vez divididas em nove micro-regiões administrativas. A estrutura de funcionamento dessa regionalização estabeleceu a seguinte organização:

- Conselho Estadual de Planejamento Estratégico e de Desenvolvimento Regional;
- Câmaras setoriais;
- Câmaras setoriais regionais;
- Conselhos de desenvolvimento regionais [nas macro-regiões];
- Conselhos administrativos de gestão [nas micro-regiões].

estaduais dos estados mencionados, somente o governo de Minas Gerais respondeu às solicitações por informações acerca das experiências de descentralização descritas neste capítulo.

¹⁶ Segundo Jorge Santana, funcionário do governo mineiro que à época coordenou diretamente o processo de descentralização, atualmente o foco da administração pública estadual estaria na recuperação das finanças públicas, o que teria tornado a conduta dos atuais gestores mais concentradora.

A experiência capixaba iniciou em 1995 através da realização de assembléias municipais destinadas a discutir a inclusão de propostas no orçamento estadual, classificadas em cinco áreas temáticas, sendo elas, educação, saúde, agricultura, segurança pública e desenvolvimento econômico e, por fim, infraestrutura. Nessa instância municipal foram escolhidos os representantes de cada município a participarem das assembléias macro-regiões, onde se definiram as demandas prioritárias, classificando-as a partir dos critérios de abrangência regional, estabelecimento de parcerias e perspectiva de continuidade. Nesse nível de elaboração, foram eleitos dez representantes de cada micro-região, sendo dois representantes por área temática, que participaram de comissão orçamentária estadual para acompanhar a votação da lei orçamentária, analisando as contribuições dos parlamentares através de suas emendas, e incumbindo-se de fiscalizar a posterior execução do orçamento.

Já no ano seguinte, porém, os trabalhos de regionalização orçamentária esbarraram em dificuldades financeiras. As assembléias foram realizadas apenas no nível micro-regional, tendo resumido os seus trabalhos à prestação de contas do que fora realizado no ano anterior, devido à impossibilidade de atendimento a novas demandas regionais. Apesar dessa interrupção, o governo estadual continuava reconhecendo a importância do processo de participação social na elaboração orçamentária, afirmando que inclusive as dificuldades financeiras pelas quais passava o estado não deveriam impedir formas de organização da sociedade civil, reconhecendo que a própria busca de soluções à crise orçamentária demandariam a participação dos vários setores sociais. De todo modo, a experiência foi interrompida, sem solução de continuidade. Bandeira nota ainda que a experiência capixaba foi severamente abalada por um fator complementar – diga-se, não incomum nos processos de participação popular: gerou-se uma expectativa exacerbada e incompatível com a capacidade de atendimento às demandas. Nesse caso, pode-se ressaltar que isso seja freqüente na fase inicial de qualquer processo desse gênero, tendo acontecido o mesmo no caso dos fóruns de desenvolvimento em Santa Catarina. Assim, a “sobriedade” e o “realismo”, que o autor sugere não tenham sido suficientes na constituição das

demandas, somente podem ser geradas se houver a continuidade desse tipo de experiência.

As Associações de Municípios em Santa Catarina

Um interessante caso de desconcentração, ou regionalização, foi, como tem sido até hoje, a atuação das associações de municípios das microrregiões catarinenses, cujo surgimento se deu ainda na década de sessenta e teve rápido efeito multiplicador, desde a primeira iniciativa. Mais tarde, já no atual contexto de reconceituação das políticas públicas, a atuação dessas organizações intermunicipais acabou facilitando a emergência dos fóruns de desenvolvimento regional integrado, como lembram Marcon&Marques [2001:189], dos quais falaremos mais à frente, bastando dizer, quanto a estes, que se trata de um movimento de transferência e co-responsabilidade de “atividades principais” do Estado para setores da sociedade civil. Em outras palavras, são as próprias ações concernentes aos processos de decisão e execução que passam a se interpor na esfera de atuação da sociedade. De algum modo, é assim que a experiência das associações de municípios, como do seu desdobramento nos fóruns de desenvolvimento, pode ser interpretada.

Naturalmente, é preciso ressaltar que, no caso das associações de municípios, tratou-se de um movimento de desconcentração no interior das estruturas políticas, circunscrito à classe política, como mostra a composição das associações. De todo modo, tratou-se de uma regionalização para-institucional, cujo desdobramento histórico tem resultado na integração de atores políticos não propriamente institucionais, que vem plantando presença nos fóruns de desenvolvimento regional integrado.

As associações de municípios de Santa Catarina começaram a ser criadas na década de sessenta em Santa Catarina.¹⁷ Como em outros estados brasileiros,

seu surgimento é estimulado por algumas ações do governo federal na mesma década. Uma delas foi a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, agência cuja tarefa foi incentivar o planejamento micro-regional e os planos diretores de desenvolvimento local integrado [Marcon & Marques, 2001:200]. Em 1969, a iniciativa do IBGE, de criar microrregiões para efeitos estatísticos, também incentivou tal movimento. Na década seguinte essa agência foi incorporada pela Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL, que criou um programa de cooperação técnica aos municípios, estimulando o crescimento das associações no país.

Nesse sentido, torna-se útil observar que a origem de ações estratégicas na promoção do desenvolvimento regional não tem o caráter unilateral que muitas vezes se atribui. Elas não apenas foram permitidas como foram estimuladas pelo Estado durante seu período mais intervencionista. Mesmo quando se tem iniciativas descentralizadoras bem sucedidas e com grande efeito mimético como a criação das associações intermunicipais em Santa Catarina, sua origem está vinculada a estímulos derivados do núcleo do poder. Elas são estimuladas por políticas públicas oficiais, ao contrário do que afirma parte da bibliografia ao analisar tais iniciativas, superdimensionando o caráter supostamente autônomo da sociedade em detrimento do papel governamental.

Uma vez que as associações intermunicipais surgiram durante o período autoritário no Brasil, com estímulos do Estado, é difícil dizer se elas teriam surgido de qualquer modo. De um lado, a tradição associativa do passado autorizaria dizer que sim, enquanto de outro lado a cultura nunca ausente do “cada um por si” poderia sugerir o contrário. O fato relevante parece ser o de que a formulação de políticas públicas seja capaz de estimular estratégias de ação integrada, mesmo no interior de regimes autoritários. Não obstante, trata-se também de exemplos que reforçam, em certo sentido, o que se afirmou no capítulo anterior, ou seja, que muitas ações ou tão somente incentivos estatais podem encontrar a correspondência eficaz em sociedades onde se puder encontrar algum estoque de

¹⁷ A primeira instituição do gênero, criada em 1964, foi a Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí - AMAVI, com sede em Rio do Sul, seguida da Associação de Municípios do Meio Oeste de Santa Catarina - AMMEOSC, em Joaçaba.

capital social. Em outras palavras, certos incentivos institucionais para a cooperação encontram resposta positiva numa sociedade predisposta a algum grau de participação na organização da coisa pública. No caso de Santa Catarina, essa relação de sinergia entre Estado e Sociedade Civil foi incrementada com a criação das associações de municípios. E se a emergência dessas organizações intermunicipais foi resultante de uma política pública federal, não obstante a bem sucedida experiência de três décadas corrobora a idéia de que certo estoque de capital social tenha sido importante na consolidação desse processo.

Esta seria uma típica confirmação da assertiva de Putnam. Em outras palavras, quando o Estado brasileiro, ainda que no período autoritário, sinalizou pela disposição de estimular processos políticos descentralizadores, encontrou alguma ressonância em ambientes sociais aonde certa capacidade de articulação se manifestou sempre que necessário e possível. A condição da possibilidade é que nem sempre esteve presente. Durante a pesquisa, há relatos verbais que dão conta de um tipo de envolvimento comunitário que, por intervenções governamentais, muitas vezes foi inibido em outras épocas.¹⁸ Por outro lado, quando o Estado acenou para a possibilidade do estabelecimento de sinergias, encontrou fácil adesão, como demonstra a iniciativa estatal na década de sessenta, que deu origem à bem sucedida existência das associações intermunicipais em Santa Catarina.

Isto permite, inclusive, observar que as intenções dos sucessivos governos militares não estavam necessariamente concentradas em inibir a autonomia da sociedade em certas situações. A existência das associações de municípios deixa clara a possibilidade de convivência aparentemente ambígua entre um Estado centralizador e políticas de descentralização. Nada é aparentemente mais contraditório do que estimular processos de descentralização por parte de governos de cunho intervencionista e autoritário. Todavia, o regime militar

¹⁸ Um diretor escolar lembrava que sua escola, criada pela comunidade no início do século XX, e mais tarde estadualizada, tinha uma grande horta comunitária cultivada pelos alunos. Esse tipo de atividade definiu quando em algum momento um decreto governamental passou a exigir que essa atividade fosse regularmente relatada ao Ministério da Agricultura e tivesse sua autorização periodicamente autorizada.

brasileiro contou com tais peculiaridades, dando margem a alguma compreensão sobre o sentido de construir as bases de uma futura democracia pela via autoritária.¹⁹ Não obstante, cabe reconhecer que o desenvolvimento, como a compreensão de seu processo, nem sempre podem ser enquadrados em modelos de tipo “puro”. Em outras palavras, o desenvolvimento não é puramente estatal, nem parece ser possível sem a presença do Estado. Assim, paralelamente a um processo de intensiva atuação governamental, atores políticos locais em Santa Catarina aproveitaram a abertura de um incentivo institucional que lhes permitiu ampliar a margem de atuação em processos decisórios que ajudaram a definir os rumos da intervenção estatal.

As principais funções das associações de municípios sempre estiveram reunidas na tarefa de promover ações voltadas ao desenvolvimento integrado entre os municípios e sua função mais operacional e corriqueira consiste, grosso modo, na prestação de assistência técnica aos municípios filiados [Krauss, 1991]. Porém, como lembram Marcon & Marques, os primeiros articuladores dessas organizações não tinham idéia da magnitude desse papel e da importância que essas entidades viriam a tomar no decorrer dos anos. Seu primeiro objetivo caracterizou-se por um papel muito mais reivindicatório junto aos governos estaduais, isto é, como entidades de pressão conjunta de prefeitos que reivindicavam verbas. Assim, se por um lado se podia superar o tradicional clientelismo partidário através da ação cooperativa supra-partidária, por outro a utilidade compreendida por muitos prefeitos resumia-se ainda ao caráter reivindicatório.

O compromisso estatutário dessas instituições intermunicipais de cooperação é introduzir e coordenar os planos de desenvolvimento integrado entre os municípios, institucionalizando o caráter regional do planejamento, da prestação de serviços e da assistência técnica, além de coordenar a articulação microrregional para ações conjuntas com os governos estadual e federal. A

¹⁹ A principal justificativa sociológica da intervenção militar de 64 baseava-se na idéia de que uma sociedade como a brasileira, de formação autoritária, só poderia se democratizar pela orientação de um Estado esclarecido.

estrutura de funcionamento dessas associações, organizada em Assembléia Geral, é composta pelos prefeitos, vice-prefeitos e presidentes dos legislativos municipais da respectiva região. A cada dois anos, um dos prefeitos é eleito nessa Assembléia ao cargo de presidente da entidade, cumprindo basicamente o papel político de articulação interna e de representação regional diante de outras entidades e instâncias governamentais. O papel operacional da entidade cabe à sua Secretaria Executiva, essa diretamente responsável pela assessoria técnica aos municípios. Onde estiver bem estruturada, essa divisão técnica é constituída por profissionais contratados, a maioria, de nível superior, entre engenheiros, advogados, arquitetos, contabilistas, topógrafos, agrônomos, administradores e técnicos em informática, entre outros.²⁰ Financeiramente as associações são mantidas através da contribuição de cada prefeitura associada, que deve recolher mensalmente o equivalente a 1,5% do Fundo de Participação dos Municípios.²¹

A evolução da atuação das associações intermunicipais resultou na criação, em 1980, da Federação Catarinense de Associações Municipais – FECAM.²² A função dessa entidade consiste no seu papel de articulação política e fortalecimento institucional dos municípios frente aos poderes federais e estaduais. Atualmente a FECAM tem representação institucional em 15 conselhos, comitês, órgãos e colegiados do governo estadual e instituições públicas. Além disso, a Federação tem uma estrutura técnico-operacional de apoio às atividades das associações intermunicipais, através da qual reforça o trabalho prestado pelas

²⁰ Segundo Krauss[1991], parte do relativo êxito que as associações intermunicipais tem tido pode ser atribuída à permanência, em boa parte dos casos, dos secretários executivos, independentemente das alternâncias de poder a cada eleição.

²¹ O problema mais comum à manutenção das associações está justamente no descumprimento financeiro de alguns municípios, cujos prefeitos alegam dificuldades financeiras, apesar dos baixos valores. Em conversas com secretários executivos dessas associações, não é difícil compreender que a inadimplência impede uma série de pequenas ações que poderiam aumentar a eficácia da atuação das associações. Antes de ter uma causa financeira, o problema da inadimplência está mais relacionado aos comportamentos isolacionistas de alguns prefeitos, indispostos com interferências técnicas.

²² Em 1997, houve alteração do nome para Federação Catarinense de Municípios, sem alteração na sigla. No ano de 2000, o estado de Santa Catarina contava com 293 municípios. A FECAM tinha, nesse ano, apenas 62 associados, elevando esse número para 199 dois anos depois,

filiadas aos municípios.²³ Para se ter uma idéia da rede associativa que a Federação representa, veja-se abaixo o quadro demonstrativo de sua estrutura de filiação, composta pelas 21 entidades microrregionais:

Entidade	Sede	Nº de municípios	Quadro funcional	Receita mensal em R\$
FECAM	Florianópolis	199	08	23.000,00
AMAI	Xanxerê	16	14	22.000,00
AMARP	Videira	17	11	34.000,00
AMAUC	Concórdia	15	20	45.000,00
AMAVI	Rio do Sul	28	21	70.000,00
AMEOSC	São Miguel d'Oeste	18	08	20.000,00
AMERIOS	Maravilha	18	18	49.000,00
AMESC	Araranguá	15	05	23.000,00
AMFRI	Itajaí	11	09	35.000,00
AMMOC	Joaçaba	14	13	33.000,00
AMMVI	Blumenau	14	14	42.000,00
AMNOROESTE	São Lourenço do Oeste	04	07	15.500,00
AMOSC	Chapecó	20	29	84.000,00
AMPLA	Mafra	04	07	13.000,00
AMPLASC	Campos Novos	07	07	14.000,00
AMREC	Criciúma	10	18	43.000,00
AMUNESC	Joinville	09	19	68.400,00
AMURC	Canoinhas	07	05	8.000,00
AMUREL	Tubarão	18	14	40.000,00
AMURES	Lages	18	12	36.000,00
AMVALI	Jaraguá do Sul	07	07	20.000,00
GRANFPOLIS	Florianópolis	22	14	80.000,00

Fonte: Federação Catarinense de Municípios (ano base: 2001)

revelando possivelmente a intensificação do trabalho da entidade nos últimos anos quanto ao fortalecimento das ações de desenvolvimento regional integrado.

²³ Em documento não datado da FECAM, consta a seguinte relação de serviços técnicos: informática; orçamento e contabilidade pública, consultoria e assessoria jurídica, administrativa e tributária; recursos humanos e Previdência; assessoria em educação, saúde e área social; projetos em engenharia, arquitetura e urbanismo, agrimensura e cartografia; gerenciamento de consórcios, programas e projetos de desenvolvimento regional.

Para Marcon & Marques [2001], as associações de municípios desenvolveram ao longo de sua experiência um papel de primeira grandeza na gestão do desenvolvimento regional, tendo sido as organizações precursoras do planejamento nas microrregiões catarinenses e das ações integradas dos diversos atores nesses espaços territoriais. O geógrafo Paulo Fernando Lago, também citado pelas autoras, preconiza que o conceito de planejamento regional tenha prosperado em Santa Catarina por conta do trabalho histórico dessas associações, entendendo que elas tenham ajudado a racionalizar a busca de soluções integradas e promovido o bom relacionamento entre as unidades administrativas locais, como também com a esfera governamental estadual [Ibid.:203]. Marcon & Marques lembram que a presença das associações é ainda mais notável nos municípios menores, sem estrutura técnica capaz de racionalizar devidamente as suas ações locais, além da falta de recursos, cujo problema tem se acentuado nos últimos anos através da redução de investimentos federais e estaduais. São esses municípios os que mais buscam auxílio técnico nas associações, sendo comum que estas acabem prestando serviços menores e localizados a essas prefeituras, devido à sua carência técnica, o que acaba ocasionando desvio das funções mais abrangentes de planejamento e desenvolvimento regional integrado. Essa situação, embora justifique a importância das associações às comunidades políticas locais, sobretudo no tocante à manutenção financeira, revela o imediatismo, a expectativa utilitarista e de curto alcance dos executivos municipais, em detrimento da compreensão sobre as estratégias de ação integrada entre os municípios. Segundo um relatório do IBAM de 1978, citado no trabalho de Krauss [1991:27], as associações intermunicipais no sul do Brasil estariam em geral mais voltadas a socorrer os municípios diante de sua incapacidade do que na promoção de estratégias de integração micro-regional, em geral pouco compreendidas na maioria das vezes.

O trabalho de Krauss confirma, mais de uma década depois, a assertiva do IBAM através de depoimentos de prefeitos. Em geral, os prefeitos das pequenas cidades enaltecem a importância da prestação de pequenos serviços pelos técnicos das associações, o que as constitui, nessa visão, como instrumentos de

atendimento às demandas dos executivos municipais, em detrimento de necessidades mais amplas de caráter microrregional. Nesse sentido, as associações diminuem sua importância enquanto canais de comunicação entre os municípios e as demais esferas do governo, espaços que continuam sendo ocupados por meio da relação clientelista exercida por deputados e burocratas nas esferas estadual e federal [Ibid.: Introd.]

Todavia, o reconhecimento dessas imperfeições e desvios de finalidade não impede de admitir a importância que as referidas associações vem tendo ao longo do tempo na promoção de certos graus de descentralização do planejamento regional, permitindo, inclusive, a infiltração de demandas microrregionais na definição de planos de governo e das políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional. E apesar da desigualdade nos estágios evolutivos entre as associações, aspecto reconhecido por Marcon & Marques, isso não impediria que tais problemas viessem a ser superados, muito menos invalida o papel dessas organizações para a integração microrregional.

Outrossim, a evolução do papel dessas associações permitiu sua progressiva aproximação com os governos estaduais. Alguns resultados dessa aproximação foram profícuos, ao menos enquanto duraram. Por exemplo, no final dos anos setenta e início dos oitenta, criaram-se termos de cooperação técnica e financeira entre o estado e as associações que resultaram na criação do Planejamento Global Integrado – PGI, cujas propostas foram incluídas no Orçamento estadual dos anos de 1981 e 1982. Quatro anos mais tarde, foi assinado um termo de contrato com o BIRD para a implantação do Programa de Desenvolvimento Urbano para Cidades de Pequeno Porte – PROURB. A elaboração dos planos municipais contou então com a decisiva participação dos corpos técnicos das associações, que receberam na época 4% dos valores destinados pelo governo estadual para a execução do Programa. Em 1992, foram assinados novos convênios de cooperação técnica para a elaboração dos Planos Básicos de Desenvolvimento Regional –PBDR. Mais tarde, esses planos mudaram de nome para Planos Básicos de Desenvolvimento Ecológico-Econômico – PBDEE, por adequação ao Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-

Econômico. Existente até hoje, esse programa é coordenado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, órgão governamental diretamente responsável na esfera governamental pela conexão entre governo, municípios e suas respectivas associações. A principal atribuição dos PBDEEs é a de promover e atualizar diagnósticos microrregionais a cada associação para a consecução do planejamento equilibrado e sustentável, que deve orientar as decisões dos municípios.

Foi o longo processo de elaboração desses Planos entre governo estadual e associações de municípios que resultou numa importante e decisiva viagem feita em 1995 a alguns países europeus. Contando com uma comitiva de prefeitos, provavelmente os presidentes de algumas dessas associações naquele momento, a viagem teve o objetivo de conhecer algumas estratégias de promoção de políticas de desenvolvimento regional em países europeus. O contato com algumas dessas experiências durante a viagem da comitiva permitiu posteriormente a promoção de uma ampla discussão sobre estratégias similares que poderiam ser aplicadas no território catarinense. De um modo geral, os resultados mais concretos foram, no plano regional, a criação do Fórum do Oeste, que se tornaria o primeiro dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado do estado e referência para os outros que se seguiram. Já no plano estadual, as discussões redundaram posteriormente na importante criação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional Integrado - Forumcat.

O Forumcat e os Fóruns Regionais

Se durante os anos oitenta o cenário político brasileiro esteve marcado pela redemocratização institucional e pela mobilização social em busca da ampliação de espaços de participação, na década seguinte esse processo seguiu acompanhado das tendências de reformulação e reforma do papel do Estado. Entre as várias faces desse processo, houve um movimento consciente de

formulação de políticas públicas para a promoção de um modelo de desenvolvimento marcado pelo estímulo estatal à participação da sociedade civil. Não obstante, cresceu a consciência sobre a necessidade de regionalizar cada vez mais as ações e democratizar os espaços decisórios com vistas a tornar as políticas públicas mais eficientes. Nesse processo, embora persistam formas tradicionais ao longo do tempo, elas tendem a ser superadas, dando lugar a novos modos de fazer política. Nessa direção, embora estejam longe de desaparecer as práticas clientelistas e patrimonialistas, persistentes na ausência de mecanismos de fiscalização e participação mais amplos, elas cedem espaços em proporções não mensuráveis a novas organizações e novos pactos políticos, confrontando e por vezes superando também rivalidades político-partidárias e microrregionais.

O surgimento dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina – FDRIs - pode ser compreendido nessa [última] perspectiva. Trata-se de entidades não-governamentais de organização das demandas regionais para a formulação de diretivas que permitam a construção do desenvolvimento integrado e sustentável. O sentido da criação desses novos espaços políticos está em aglutinar parcerias interinstitucionais que ultrapassem o âmbito municipal, congregando os setores público e privado. Assim, enquanto as associações de municípios se consolidaram como espaços de fortalecimento político-institucional regional frente às instâncias governamentais maiores, além de pretendida racionalização das estratégias de desenvolvimento regional, a criação dos referidos fóruns vem significando a perspectiva de ampliação dos espaços de participação regional da sociedade civil nos processos decisórios. É preciso entender que se trata de um espaço ainda restrito, normalmente ocupado por entidades e atores que já compõe aquilo que podemos chamar de a parte organizada da sociedade civil. A novidade, contudo, é que os referidos fóruns tem aberto um canal para ações articuladas entre essas entidades e atores, que antes disso agiam de forma menos articulada, quando não insulada.

A história dos fóruns assemelha-se, não por mera coincidência, com a trajetória das associações. Estas organizações, ainda bastante recentes no tempo histórico, representam um movimento de descentralização política marcado

essencialmente por iniciativas regionais que se reproduziram mimeticamente nas microrregiões catarinenses, sinalizando uma tendência de mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento. Não obstante, o surgimento destes fóruns tem sido marcado desde o início por um caráter neo-institucional, diga-se, em sintonia com a necessidade de criar espaços de discussão e formulação de políticas que integrem as instâncias governamentais e os mais variados setores da sociedade civil. Estes fóruns regionais foram sendo criados, um a um, a partir de articulações entre atores políticos microrregionais com o objetivo de entender os problemas oriundos em grande medida do processo de mundialização que afetou as economias locais, mas também por conta de um certo esgotamento do modelo econômico catarinense. Dessa forma, a emergência dos fóruns deve ser entendida na mesma proporção da vulnerabilidade sentida por várias microrregiões diante da abertura comercial e da diminuição do protecionismo, mas não menos em relação aos desequilíbrios demográfico e ambiental.²⁴

Pode-se dizer, sem exceção à regra, que a articulação em torno da formação dos fóruns regionais existentes hoje se deveu em grande medida aos esforços das respectivas associações de municípios. A organização microrregional na promoção de ações políticas integradas entre os poderes públicos, inclusive as de sentido reivindicatório junto ao governo estadual, assim como as funções de assistência técnica aos municípios, estavam grosso modo consolidada. Era preciso agora mobilizar a sociedade civil. Não que essa fosse uma decorrência natural de um processo descentralizador contido na trajetória das associações, pois é preciso lembrar da crise financeira governamental que levou às discussões sobre a reforma do Estado. É justamente por decorrência da falta de respostas

²⁴ A abertura comercial, com o fim de barreiras protecionistas e a política de valorização cambial, afetou economias como as dos setores têxtil e carbonífero em Santa Catarina. Da mesma maneira, a falta de recursos públicos ocasionada pela necessidade de enxugamentos orçamentários asseverou a crise de muitos municípios, tradicionalmente dependentes dos recursos públicos. Todavia, outros fatores estão na crise do desenvolvimento em Santa Catarina, a começar pela defasagem tecnológica, passando pelo êxodo rural e pelo esgotamento do extrativismo simples da madeira em todo o planalto catarinense, sem esquecer do declínio da extração de carvão mineral no sul do estado.

tradicionais do tipo vertical, do governo estadual para os municípios, que a participação de novos agentes sociais microrregionais se tornou necessária, correspondendo a uma nova idéia de co-responsabilidade entre governos e sociedade civil. Seria, portanto, a crise do Estado que, agravando os efeitos da abertura comercial nos anos noventa e provocando a orfandade dos municípios, motivou a emergência de respostas marcadas pela articulação de poderes institucionais e setores organizados da sociedade civil no nível regional.

Saliente-se que, nesse caso, não só a mobilização de atores políticos regionais foi importante mas, no seu interior, a capacidade de interpretação sociológica sobre os aspectos fundamentais da cena internacional feita pelo corpo técnico e científico – leia-se funcionários públicos e professores - das agências governamentais e de algumas universidades do estado. Termos, expressões e conceitos que, a seus pesos, compõe o mosaico ideológico do conceito de desenvolvimento regional, foram amplamente difundidos nesse trabalho de “sensibilização” feito por inúmeros agentes desse movimento. É nesse contexto que se disseminam as idéias-conceitos como integração, sustentabilidade, governança, participação da sociedade, sinergias, redes, confiança e cooperação, além do próprio termo capital social, entre outros.

O primeiro Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado foi criado em Chapecó, em 1996, experiência que emergiu da iniciativa da Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina, a segunda mais antiga do estado, com sede na mesma cidade. Foi através desta associação que se iniciou a mobilização de prefeitos, filiados a FECAM, que formaram a comissão que viajou durante 15 dias ao continente europeu para conhecer experiências de desenvolvimento regional. Segundo depoimento obtido de um dos integrantes do referido fórum, havia um interesse prévio de parte desse grupo de prefeitos em conhecer experiências no norte da Itália. E foi em Bolonha que essa comitiva identificou o modelo de desenvolvimento cujas condições sócio-econômicas mais se assemelhavam às do oeste catarinense. Ainda em Bolonha, a comitiva estabeleceu contatos com o Instituto de Pesquisa Nomisma, o que resultou na

posterior contratação de alguns pesquisadores para uma vinda ao Brasil, a fim de estudar as potencialidades do desenvolvimento regional no oeste catarinense.

O retorno da comitiva catarinense, integrada também por pessoas do governo estadual, foi sucedido pela vinda do referido Instituto que, por meio de observações, entrevistas e com base em um banco de informações fornecido pela Empresa de Pesquisa Agrícola de Santa Catarina - Epagri, formulou um diagnóstico da realidade regional. As conclusões do trabalho do Instituto sinalizaram, grosso modo, dois problemas, a saber: 1] a cultura individualista, bastante evidente nas atuações isoladas de empresários e poder público, acarretando em estrutura de sobreposições; e 2] a distância entre o poder e o povo. Nessa medida, seria necessária uma ação conjunta entre o setor público e a sociedade civil para a reversão do quadro. Na verdade, constatava o Instituto, não faltavam ações, mas faltava integrá-las.

A decorrência desse processo foi a decisão de criar o referido Fórum do Oeste, que acabou inspirando o surgimento dos outros existentes hoje no estado. Desde o seu surgimento, o Fórum do Oeste tem sido um dos mais atuantes em Santa Catarina. Uma de suas iniciativas mais emblemáticas e arrojadas foi a criação de uma agência própria de desenvolvimento regional, denominada Instituto Saga, e coordenada por técnicos de empresas governamentais como a própria Epagri e a Cia. Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina – Cidasc, além de professores da Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc.²⁵ Nesse sentido, a iniciativa do Fórum criou também o precedente das Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs, espécies de braços operacionais dos fóruns, que a Carta de Chapecó viria a denominar “plataformas interinstitucionais”.²⁶ Esse Instituto de desenvolvimento é a entidade responsável pela elaboração dos projetos resultantes das demandas advindas do referido

²⁵ De certa maneira, as universidades regionais em Santa Catarina tem demonstrado igual capacidade descentralizadora. Sendo elas próprias resultado de iniciativas das comunidades microrregionais nas décadas de sessenta e setenta, a maior parte delas interiorizou ainda mais as suas presenças através da extensão de unidades universitárias nos municípios próximos à suas sedes, o que ocorreu durante a década de noventa.

Fórum regional e sintetiza o modelo que as microrregiões estão adotando progressivamente no estado.

Imediatamente subsequente ao surgimento da primeira experiência de Fóruns regionais em Santa Catarina foi o movimento de técnicos e políticos concentrados na capital do estado que resultou na formação de uma entidade que logo passou a fomentar a criação dos fóruns regionais posteriores, exercendo também o papel de guarda-chuvas dessas entidades que vieram depois: trata-se do Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional – Forumcat.

A idéia do Forumcat nasceu igualmente em 1995, depois da mencionada viagem feita por prefeitos catarinenses ao continente europeu a fim de conhecer estratégias de desenvolvimento regional. Todavia, um precedente histórico narrado por um integrante do Fórum do Médio Vale do Itajaí ajuda a compreender como a origem desse tipo de dinâmica pode ser encontrada em pontos remotos dos processos políticos, demonstrando, entre tudo, como tais iniciativas, sofrendo percalços, não são exclusivamente autônomas nem “puramente” governamentais, mas dependem, em certas etapas do processo, de cada uma das pontas, sem que haja propriamente uma idéia clara sobre o estágio que tais processos alcançam.

Segundo o relato, no final da década de oitenta, a Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI - elaborou o Plano de Ordenamento Territorial, quando o então prefeito de Blumenau, Vilson Pedro Kleinubing, presidia a entidade. Posteriormente eleito governador para o período de 1990-94, ele levou a idéia para o governo do estado, estendendo-a às outras associações de municípios, sob o nome do já citado Plano Básico de Desenvolvimento Regional – PBDR, e que depois veio a se chamar PBDEE. Entregue às referidas associações, o programa visava o planejamento regional de modo que houvesse um processo de continuidade que ultrapassasse as alternâncias no governo estadual. Acreditava-se que a transferência da responsabilidade às associações seria a solução para o problema. Mas não foi, pois os planos foram um a um sendo abandonados, salvo “uma honrosa exceção” que foi justamente o plano da AMOSC, com sede em Chapecó. A esse plano regional teria se seguido a

²⁶ O referido documento é um conjunto de proposições em favor do desenvolvimento regional

formação, ainda provisória, de um fórum comunitário regional, formado por lideranças políticas e empresariais, as mesmas que decidiram pela já mencionada viagem à Europa.

A origem desse processo poderia portanto ser compreendida a partir da iniciativa de uma das associações de municípios, casualmente presidida por um dos prefeitos que viria a tornar-se governador do estado. Daí, por iniciativa do governo estadual, a experiência foi disseminada na forma de uma política pública que, apesar de extinta, vitimada pela descontinuidade político-administrativa comum aos processos sucessórios, acabou sendo bem absorvida por uma segunda associação. Desse modo, teria sido por conta da “honrosa exceção” de Chapecó que se deu a formação do primeiro FDRI, que por sua vez inspirou em seguida a formação do Fórum Catarinense, cuja criação contou com decisiva participação governamental.

Um detalhe aparentemente menor pode, não obstante, revelar as dificuldades “subterrâneas” de experiências políticas como a dos fóruns, que esbarram em conflitos político-partidários, muito conhecidos na cena política de um estado como Santa Catarina. Ora, por que razão a iniciativa do PBDR, inspirada numa proposta originária da AMMVI, só teria sido bem aproveitada por uma outra associação intermunicipal, a AMOSC? Conquanto uma resposta a essa indagação possa não indicar qualquer coisa além da casualidade, é fato que o prefeito que presidia a AMMVI na época era do PFL. A sigla do prefeito que o sucedeu eleitoralmente, e que também presidiu a referida associação, foi a do arqui-rival PMDB. Não obstante, o prefeito de Chapecó, que presidiu a AMOSC quando da implementação do PBDR, sugerido pela coligação PFL/PPB no governo estadual, era coincidentemente vinculado ao PPB, o que no mínimo não dificultou a aceitação da idéia do então governador do estado.

Nesse caso, podemos estar diante de um exemplo componente da clássica interferência promovida por conflitos interpartidários capazes de abortar iniciativas inovadoras em função dessas disputas. Todavia, o desencadeamento do caso em questão pode ser também o demonstrativo de que mesmo os interesses

partidários acabem eventualmente suplantados por movimentos cujo gérmen da inovação política sobrevive pela força de tendências democratizantes da sociedade como um todo. Assim, a origem da experiência que redundou na formação do primeiro fórum de desenvolvimento regional em Santa Catarina, com sede justamente em Chapecó, pode ser um indicativo da afirmação de novas formas do fazer político. De algum modo, essas formas sobrevivem no subterrâneo da política, até emergirem à superfície com força suficiente para suportar a atmosfera de formas tradicionais nocivas que, não obstante a afirmação dos fóruns regionais e do Forumcat, ainda estão longe de sair da cena.²⁷

O surgimento oficial do Forumcat tem sido anunciado de forma controversa nos documentos encontrados até o momento. Mesmo com o risco decorrente disso, é possível afirmar que o primeiro evento a registrar a proposta de criação de um Fórum permanente para discutir o desenvolvimento em Santa Catarina foi o I Seminário de Desenvolvimento Regional, realizado em Florianópolis, em novembro de 1995, mesmo ano da referida viagem à Europa.²⁸ Em abril do ano seguinte, tem-se o primeiro registro de reunião com vistas à criação do Fórum estadual. Em dezembro daquele ano, é firmado um acordo de integração e colaboração recíproca entre 53 instituições públicas e privadas com administração centralizada na capital do estado, porém atuantes nas diversas microrregiões de Santa Catarina. Apesar disso, oficialmente o Forumcat teria sido fundado somente em março de 1998, em Florianópolis, e teria contado com a presença de representantes de 30 entidades de várias regiões do estado. Entre as entidades estavam desde órgãos do governo estadual, passando por entidades de classe, universidades, empresas estatais, privadas, entre outras organizações não-governamentais.²⁹ É útil observar que o grande e diverso número de entidades constituintes dessa organização denota bem a idéia de rede de cooperação e

²⁷ Nesse sentido, será importante acompanhar a relação do Forumcat e de seus respectivos fóruns regionais com o governo que assumiu o comando do estado desde 2003, do PMDB.

²⁸ Essa intenção, assim como algumas informações subseqüentes estão contidas em um documento fotocopiado, espécie de ata resumida, cedido por uma funcionária do BRDE.

informação que faz parte dos pressupostos essenciais do Forumcat, e que está reproduzida nos fóruns regionais.³⁰

O Forumcat é constituído por instituições de vários segmentos da sociedade civil e dos governos, cujo propósito mais comum de atuação tem sido desde sempre na atuação propositiva que estimule processos de desenvolvimento integrado e sustentável no estado. Para tanto, o compromisso formal dessa agência de desenvolvimento é estimular a integração entre público e privado, governo e sociedade civil para tornar possível a elaboração de projetos de sustentabilidade, evitando as ações isoladas e os esforços duplicados, além de comprometer as várias instâncias governamentais com a continuidade de programas, projetos e ações de desenvolvimento, sobretudo independentemente das alternâncias de poder. Nesse sentido, constitui-se além de tudo em um fórum permanente de discussão sobre a temática do desenvolvimento.

Não obstante, outros objetivos são expressamente elencados nos documentos constitutivos do Forumcat. Entre os quais estão o compromisso de contribuir para a formação dos fóruns microrregionais de desenvolvimento pelo estado, promovendo inclusive a integração entre essas regiões através do trabalho desses fóruns. Nesse sentido, pode-se dizer que haja a intenção implícita de fomentar um desenvolvimento integrado não somente entre os municípios de cada microrregião, mas dessas entre si, formulando crescentemente determinados padrões de intervenção técnica e política, onde as melhores experiências tendem a servir de modelos a serem reproduzidos. Nisso reside, em boa medida, a tarefa integradora do Forumcat, isto é, na formação de redes de intercâmbio técnico e político para que as intervenções bem sucedidas possam estabelecer padrões no nível estadual.

Supostamente, o primeiro documento-proposta de características e diretrizes do que veio a ser o Forumcat é resultante da plenária do I Seminário de

²⁹ O documento constitutivo do Forumcat, incluindo a relação de entidades constituintes, pode ser acessado no sítio www.forumcat.org.br.

³⁰ Essa idéia de redes de cooperação e informação, propagada através das reflexões sobre o desenvolvimento regional, é convergente com o pressuposto básico da sociedade em rede, sugerida por Manuel Castells [1999].

Desenvolvimento Regional, realizado em novembro de 1995, em Florianópolis. O documento explicita de início que a organização não seria simplesmente mais um órgão governamental e que o Estado deveria tão somente ser mais um dos membros participantes. Expressa também a recusa de ser [o Forumcat] agente captador de recursos financeiros. Não obstante, se propõe ao trabalho de capacitar os agentes que se dispõe a criar os fóruns regionais, mas se desincumbe de iniciar tal processo e de nele intervir, procurando sugerir desde logo a autonomia microrregional. O único gasto que se propõe seja assumido pelo Forumcat é com os profissionais capacitadores, freqüentemente funcionários de empresas ou entidades governamentais, além das despesas de viagem e acomodação. Esses capacitadores são com freqüência técnicos cedidos pelas instituições governamentais constituintes do Forumcat.³¹

Nessa mesma proposta plenária do Forumcat diz-se que a falta de dinheiro do setor público nos anos noventa forçou um processo de conscientização entre políticos e técnicos, que contribuiu para estimular movimentos de integração como os fóruns regionais e o próprio Forumcat. Para se ter uma idéia menos mecânica da formação desses processos inovadores, é necessário compreendê-los ao mesmo tempo como elementos não isolados porém independentes, sugerindo crer não na existência de um processo em etapas lineares e subseqüentemente dependentes, mas num movimento simultâneo que se constitui em vários lugares, por diversas instituições, com leituras convergentes sobre o momento. Isso implica inclusive desconsiderar a importância de se saber qual foi o primeiro passo, a primeira instituição, ainda que isso seja de algum modo identificável, como se pode perceber. O importante é que tais movimentos, simultâneos, acabam se aproximando. Por conseqüência, uma disposição geral estimulada pela consciência da integração necessária, como também pela difusão de informações por parte de atores estratégicos, governamentais ou não, acaba por permitir a integração intra e inter-regional necessária. O mesmo documento aponta alguns

³¹ Esses técnicos, eventualmente pesquisadores e acadêmicos, são normalmente cedidos por entidades como BRDE, Epagri, Embrapa, Badesc, Fiesc, Ufsc, Sebrae etc.

fatores precedentes que ajudaram a compor esse movimento de adesão, entre os quais:

- a experiência bem sucedida do Fórum de Turismo de Florianópolis;
- os Planos de Desenvolvimento precedentes [PIDSE/PBDR, já citados];
- estudos e pesquisas feitos nas universidades e institutos, governamentais ou não;
- missões internacionais de prefeitos;
- missões internacionais de empresários;
- cooperação técnica entre universidades catarinenses e estrangeiras [de países como Portugal, Espanha, França, Alemanha e Itália] através das trocas de informações sobre estudos de modelos de organização e desenvolvimento regional;
- estudos econômicos setoriais em Santa Catarina, feitos por entidades como Fiesc, Sebrae, BRDE e universidades catarinenses nos setores agroindustrial, têxtil, cerâmico e moveleiro, detectando sobretudo o problema do isolamento empresarial e institucional; e
- planos de desenvolvimento formulados por entidades como Epagri, Sebrae, Associações de Municípios, Associações Comerciais e Industriais etc.

Assim, a descrição desses fatores nos permite compreender o mosaico que representa o Forumcat e sobretudo o papel integrador de agentes do desenvolvimento congregados nesse espaço político, agregando governo e sociedade civil. Significa compreender como, para além dos mecanismos tradicionais de governo, é possível reunir agentes dispersos criando espaços políticos novos, com poder de atuação capaz de interferir com a autoridade legitimada pelo conhecimento e por uma nova cultura política nos processos decisórios. Nesse sentido, também saindo da ótica convencional, é possível entender o papel e o potencial de organizações da sociedade civil, das universidades e do poder de articulação da própria classe política no reconhecimento desses processos inovadores.

Outro ponto importante da referida proposta plenária trata do diagnóstico ali apontado, sugerindo a conformação do desafio que o Forumcat e os fóruns micro-regionais tem tido à frente. Entre as maiores dificuldades percebidas acerca da crise, destacam-se os fatores comportamentais de agentes econômicos e políticos, como se pode ler na seqüência:

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

Diante desses apontamentos é possível perceber a coexistência entre uma disposição descentralizadora e associativa, incorporada pelos atores atuantes na construção desse novo processo, e os obstáculos tradicionais de uma cultura política individualista de agentes políticos e econômicos que, não obstante, precisam ser atraídos e comprometidos com esses novos espaços de elaboração de políticas públicas. Tal aspecto sugere, assim, a complexidade da dinâmica de um ambiente democrático em construção, ao invés de uma classificação arbitrária e estanque acerca dos contextos sociais em discussão. De todo modo, esse elenco de problemas tem conduzido a metodologia de atuação do Forumcat principalmente nos processos de formação e capacitação dos agentes regionais de desenvolvimento, que são naturalmente os integrantes dos fóruns regionais.

Esses fóruns regionais de desenvolvimento são entendidos como organizações constituídas microrregionalmente por meio da integração e articulação de esforços de entidades públicas e privadas para a promoção do

desenvolvimento local/regional. Entre suas tarefas está o compromisso de promover o debate constante a respeito dos problemas do desenvolvimento local/regional, além de aperfeiçoar as organizações locais e fortalecer a cidadania. Em relação a isto, essas entidades locais/regionais tem também o compromisso de fomentar a criação de fóruns ou conselhos municipais de desenvolvimento. E para o encaminhamento desses objetivos dos fóruns, está convencionado entre os seus participantes, de acordo com diretrizes gerais do Forumcat, que essas entidades sejam capazes ao longo do tempo de:

- 1- estabelecer microrregionalmente um pacto social entre as várias entidades públicas e privadas no sentido de não se trabalhar de maneira insulada;
- 2- construir um pacto territorial entre os municípios de cada região no sentido de consolidar a sua identidade, o reconhecimento de seus problemas comuns e da cooperação na busca de soluções;
- 3- “organizar, institucionalmente, um conselho consultivo/deliberativo e uma estrutura técnico/operativa, que é o caso das ADRs; e
- 4- “estabelecer um plano estratégico para as ações de curto e médio prazo”..

Veja-se, a exemplo, a apresentação em prospecto do Fórum de Desenvolvimento Regional do Médio Vale do Itajaí, que reúne quatorze municípios:

“... entidade não governamental de aconselhamento na definição de diretrizes de desenvolvimento regional integrado, é uma entidade que surge em resposta às demandas regionais, servindo de espaço permanente de debate e de formação de parcerias”.

Em relação aos objetivos, o referido Fórum se propõe a:

“... promover o desenvolvimento da região [...], atuando através de parcerias entre o governo e a sociedade [além de] assegurar a continuidade do processo de planejamento regional, evitando a dispersão de esforços e recursos [...] na avaliação das potencialidades e deficiências regionais, e na proposta de ações que, integrando instituições governamentais e não governamentais, promovam o desenvolvimento sustentado da região”.

Em seguida, o prospecto elenca as organizações pertencentes ao Fórum, sendo elas:

- Associações Comerciais e Industriais da região;
- AEAMVI – Associação de Engenheiros e Arquitetos;
- AMMVI – Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí;
- AMPE – Associação da Micro e Pequena Empresa;
- Assembléia Legislativa de Santa Catarina;
- BADESC - Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina;
- BESC – Banco do Estado de Santa Catarina;
- BLUSOFT – Pólo de Software de Blumenau;
- BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento;
- Câmaras de Vereadores da região;
- Câmaras de Dirigentes Lojistas;
- Caixa Econômica Federal;
- Colegiado Regional;
- EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária;
- Fundação Fritz Muller;
- FEBE – Fundação Educacional de Brusque;
- FURB – Universidade Regional de Blumenau;
- Instituto de Arquitetos do Brasil;
- Prefeituras da região;
- Polícia Militar;

- SEBRAE – Serviço de apoio às Micro e Pequenas Empresas de SC;
- SENAC – Serviço Nacional do Comércio;
- SENAI – Serviço Nacional da Indústria;
- SINTEX – Sindicato das Indústrias Têxteis; e
- SINE – Serviço Nacional de Emprego

Já a estrutura operacional do Fórum está constituída da seguinte forma:

Diretoria:

Diretor presidente: AMMVI

Diretor vice-presidente: FURB

Diretor tesoureiro: BADESC

Diretor vice-tesoureiro: Caixa Econômica Federal

Diretor secretário: Associação Comercial e Industrial

1º Vice-diretor secretário: CDL

2º Vice-diretor secretário - AMPE

Conselho Executivo:

ACIB, AMMVI, AMPE, BADESC, BLUSOFT, Câmara de Vereadores de Blumenau, Colegiado Regional, CDL de Indaial, CEF, EPAGRI, FURB, Polícia Militar, SEBRAE, SENAC, SENAI, SINE.

Conselho Geral:

Todas as entidades componentes do Fórum Regional.

Câmaras Temáticas e Setoriais:

Desenvolvimento econômico:

Agroindústria:	EPAGRI
Indústria:	BADESC
Comércio e Serviços:	CDL
Comércio Exterior:	CIN
Micro e Pequena Empresa:	AMPE
Trabalho e Renda:	SINE
Turismo Regional Integrado:	ORT
Pesquisa e Desenvolvimento:	FURB

Desenvolvimento Urbano e Rural:

Meio Ambiente e Recursos Hídricos:	IPA/FURB
Planejamento Urbano:	
Transporte:	
Saneamento:	CEF
Habitação:	Prefeitura de Brusque

Desenvolvimento Social:

Educação:	SENAI
Saúde:	Câmara de Vereadores
Segurança:	10º Batalhão da PM

A estrutura do Forumcat

A estrutura de organização do Forumcat é constituída por um Conselho Geral, um Conselho Executivo, uma Agência de Desenvolvimento, além das Câmaras Temáticas. O Conselho Geral aprova e implementa o Plano Geral de Ação do Forumcat e é composto pelos representantes das entidades que o constituem. O Conselho Executivo planeja, define, propõe e incentiva a implementação das políticas de desenvolvimento para o estado, e é composto por

três entidades governamentais e mais dez instituições.³² A Agência de Desenvolvimento, homônima, é o “braço operacional das atividades do Fórum”, organizando os eventos de capacitação, sensibilização, mobilização, articulação e integração das entidades que congregam o Forumcat e os fóruns regionais. Além disso, contrata estudos, pesquisas e projetos que orientem ações de desenvolvimento dos fóruns regionais e ajuda a estabelecer convênios, entre outras ações. A coordenação geral da entidade é exercida, segundo prevê o estatuto, de forma rotativa a cada dois anos por uma das integrantes do Conselho Executivo.

Contando aparentemente com a simpatia dos sucessivos governos estaduais desde o início de sua formulação no ano de 1996, o Forumcat tem assumido a responsabilidade de contribuir com a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento do estado.³³ Nesse aspecto, a presença do executivo estadual no Conselho Executivo da entidade manifesta, no geral, o tipo de envolvimento e aproximação entre as duas esferas. Já no ano de 1998, por conta dessa auto-incumbência, o Forumcat elaborou um documento intitulado “O papel do Estado no desenvolvimento regional – uma visão do Fórum Catarinense de Desenvolvimento”. Esse trabalho foi entregue naquele ano aos candidatos ao executivo estadual e alvitrava a quem viesse ser o próximo governante que acatasse as propostas ali contidas. Dizia caber ao Estado o papel de “indutor” do

³² Compõe a Conselho Executivo do Forumcat as seguintes instituições: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, Secretaria do Desenvolvimento Rural e Agricultura, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Fundação Catarinense de Ciência e Tecnologia, Federação Catarinense das Associações de Municípios, SEBRAE/SC, Universidade Federal de Santa Catarina, Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, Federação das Associações Comerciais e Industriais de Santa Catarina, Federação da Agricultura de Santa Catarina, BRDE, Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, Federação Estadual do Comércio e Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina.

³³ Embora não haja referências explícitas ao Forumcat ou aos fóruns regionais, o Plano de Governo estadual de 1999 a 2002 é explícito quanto à necessidade de criar estratégias de maior descentralização e desconcentração com vistas a aumentar a autoridade dos governos locais nos processos decisórios. Isto pode ser encontrado nas páginas 11, 57 e 59 desse documento. Quanto ao governo que assumiu em 2003, existe um discurso da descentralização que tem se efetivado na prática, porém, através da criação de secretarias regionais de desenvolvimento, estrutura que tem sido criticada em função do aumento do número de cargos no governo. Todavia, será necessária

desenvolvimento, não obstante a recomendação de sintonia com os fóruns regionais de desenvolvimento, priorizando as propostas de planejamento regionalizado elaboradas nessas instâncias.³⁴ O documento defende também a participação sem lapsos de descontinuidade dos órgãos governamentais no Forumcat e nos fóruns regionais.

Desde os primeiros passos para a sua formação, em 1996, o Forumcat vem desempenhando o papel de articulador para a formação das redes locais de cooperação entre os atores políticos em cada região. Fazendo parte das suas diretrizes, esse é o trabalho que a entidade mais tem feito e, nesse sentido, pode se dizer que tenha alcançado relativo êxito, uma vez que já no ano de 1999 havia vinte entidades regionais do gênero no estado, entre fóruns e comitês regionais para a sua formação. No quadro abaixo, segue a relação de fóruns e comitês de formação no ano de 2001:

uma avaliação próxima futura, capaz de avaliar inclusive o tratamento que este governo, através das secretarias regionais, vai conferir aos fóruns de desenvolvimento regional.

Fórum	Entidade coordenadora	Cidade sede
FDRJ do Oeste	AMOSOC	Chapecó
FDRJ da Região da Ammoc/do Meio Oeste	AMMOC	Joaçaba
FDRJ da Região de Entre Rios	AMERIOS	Maravilha
FDRJ do Alto Uruguai	Universidade do Contestado	Concórdia
FDRJ do Extremo Oeste	AMERIOS	São Miguel do Oeste
FDRJ da Região de Laguna	Associação Comercial e Industrial de Tubarão	Tubarão
FDRJ da Região Serrana	Secretaria M. de Desenvolv. de Lages	Lages
FDRJ da Região Carbonífera	AMREC	Criciúma
FDRJ do Médio Vale do Itajaí	AMMVI	Blumenau
FDRJ do Alto Vale do Itajaí	Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul	Rio do Sul
FDRJ do Vale do Rio do Peixe	Universidade do Oeste de Santa Catarina	Videira
FDRJ do Extremo Sul	AMESC	Araranguá
FDRJ do Planalto Norte	Universidade do Contestado	Canoinhas
Comitê Provisório do FDRJ da Região do Alto Irani	AMAI	Xanxerê
Comitê Provisório do FDRJ do Vale do Itapocu	AMVALI	Jaraguá do Sul
FDRJ do Planalto Sul	AMPLASC	Campos Novos
FDRJ da Foz do Rio Itajaí	Universidade do Vale do Itajaí	Itajaí
FDRJ da Grande Florianópolis		Florianópolis
Comitê Provisório do FDRJ da Região Nordeste	AMUNESC	Joinville
Comitê Provisório do FDRJ da Região Noroeste	AMNOROESTE	São Lourenço do Oeste

Fonte: Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional Integrado [2001]

³⁴ Informativo Forumcat, Ano I, n. 1, 1998.

Nesse processo, o trabalho central de articulação do Forumcat tem sido o da chamada “sensibilização” dos agentes locais/regionais. O trabalho é iniciado a cada vez que solicitado por um conjunto de atores de qualquer das micro-regiões catarinenses, manifestando o interesse na formação do Fórum Regional. Normalmente, a presença do Fórum estadual tem sido solicitada pela associação de municípios de cada região, que acaba de algum modo também estabelecendo uma certa “seleção” das entidades a serem convidadas. Naturalmente essas entidades são as que já estão no campo de operação das próprias associações municipais, em geral do poder público e da classe empresarial. A partir disso começa uma série de reuniões com os integrantes regionais do fórum em constituição, trabalho que leva calculadamente um ano até que esteja constituído, tendo passado pelas várias etapas de “sensibilização”, caracterizadas sobretudo nas proposições em favor da cooperação inter-institucional e intermunicipal, na superação dos bairrismos freqüentes nesses espaços territoriais, tanto quanto dos conflitos inter-partidários. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os trabalhos dessa “sensibilização” tenham se pautado pelo compromisso de conscientizar os atores políticos e econômicos regionais sobre a necessidade de estabelecer os “pactos territoriais” para a consolidação das identidades regionais.³⁵ São precisamente os obstáculos acima citados que constituem o desafio a ser transposto pelo Forumcat como entidade fomentadora, ao mesmo tempo portadora do conhecimento técnico e científico necessário. Nesse sentido, o Forumcat passa a ser o difusor conceitual da idéia maior do desenvolvimento regional integrado e sustentável, como também o agente formador orientado pelo propósito de construir ou reconstruir o capital social nas regiões.

Outro importante aspecto da trajetória de conscientização do Forumcat é o fato de ter incorporado os preceitos da Agenda 21 Catarinense, versão estadual da Agenda 21 Brasileira a ser seguida por todos os estados brasileiros, estendendo-se inclusive aos municípios. Organizada a partir do ano de 1997 por Decreto Presidencial, a Agenda 21 Brasileira foi inspirada nos trabalhos da II

³⁵ Esse compromisso foi sugerido em documento intitulado “Proposta Plenária do I Seminário de Desenvolvimento Regional realizado em Florianópolis em novembro de 1995.

Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro.³⁶ Em Santa Catarina, os trabalhos para a formulação do documento estadual começaram em 2000 com representantes governamentais e da sociedade civil, tendo sido concluídos no ano seguinte. Desde então, o Forumcat tem adotado os preceitos da Agenda 21, organizados em seis eixos temáticos, sendo eles: agricultura sustentável, cidades saudáveis, infra-estrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, redução das desigualdades sociais e, por último, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Além da incorporação desses preceitos, o Forumcat tem auxiliado na implementação da Agenda nos municípios do estado, seja através do trabalho do pessoal técnico que consegue arregimentar através de suas entidades constituintes, seja através do apoio logístico e de pessoal dos fóruns regionais de desenvolvimento, que se comprometem com a multiplicação dessa difusão na esfera local.

Essa espécie de “despertar” da consciência por uma nova cultura para o desenvolvimento não é casual. Antes, está relacionada ao contexto econômico que se desenhou na década de noventa, marcado pela mundialização e, como já se disse, à própria crise da ação governamental, em grande parte decorrente da primeira. Nesse sentido, é necessário compreender que a abertura ao mercado internacional vulnerou vários setores produtivos da economia catarinense, como de resto nos outros estados brasileiros. Some-se a isso o fato de que algumas regiões do estado já se encontravam em situações de declínio ou de estagnação econômica, seja pela ausência de uma alternativa à evasão do campo ou pelo declínio/esgotamento da extração madeireira, pondo em cheque o “modelo catarinense de desenvolvimento”.

Assim, a ausência da ação governamental, em geral comprometida com o saneamento das contas públicas, e a perda de competitividade de importantes atividades econômicas antes mais protegidas da concorrência global, acabaram

³⁶ No Brasil, o evento ficou mais conhecido por Eco-92. Os trabalhos da Agenda 21 foram iniciados pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, criada por Decreto Presidencial em 26/02/1997.

por despertar a mobilização que ultrapassou os setores governamentais. Entre as décadas de sessenta e noventa, como vimos, foi por conta da ação governamental que se promoveu um tipo de crescimento acelerado, regado a fartos recursos, processo que em grande medida favoreceu os maiores grupos empresariais e que promoveu um processo de verticalização e de competição não cooperativa, como assinalado por Meyer-Stamer, autor que fez essa constatação quanto ao caso catarinense.

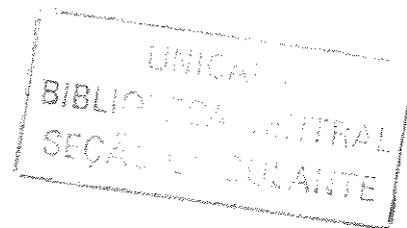
Ora, de maneira geral, o tipo de resposta emergente das avaliações governamentais e de setores organizados em Santa Catarina foi marcado pela necessidade de combater o modelo verticalizado de competição não cooperativa. Isto é, percebendo a necessidade de integrar e promover ações conjuntas, a resposta tomou o caminho da horizontalização, para combater os efeitos negativos da mundialização. Este tem sido o sentido das políticas de fortalecimento da organização regionalizada e é, portanto, este o significado mais genérico do surgimento dos fóruns de desenvolvimento regional em Santa Catarina. Esta tentativa de passar de um modelo verticalizado, seja no processo produtivo, seja no processo político e mesmo cultural, para um modelo horizontalizado significa, em certo ponto de vista, o grande desafio provocado pela crise, processo para o qual, segundo lembra o mesmo Meyer-Stamer, é necessária a presença ou mesmo a emergência de “agentes de mudanças e de organizações facilitadoras de articulações conjuntas entre esses agentes”.

Por conseqüência pode-se afirmar que a recente estratégia de promoção do desenvolvimento regional e integrado significa a tentativa de tecer uma abrangente rede sistêmica de cooperação em escala entre organizações facilitadoras e agentes de mudança. Essa rede, ao contrário de ter um agente principal e uma relação verticalizada, tem se constituído dialogicamente e pode ser compreendida a partir do papel do Forumcat, espécie de “guarda-chuvas” dessa complexa rede de organizações e agentes de mudança, passando pelos órgãos governamentais, pelos fóruns regionais e locais, e pelas múltiplas associações e organizações da sociedade civil, presentes e atuantes em todas essas microrregiões. Nessa direção, trata-se de perceber o sentido, compreendido

por governos e setores da sociedade, da formação de novos ambientes caracterizados pela competição cooperativa, isto é, por um comportamento econômico e político orientado pela compreensão de que é preciso cooperar regionalmente para competir com os mercados externos. Outra não tem sido a compreensão quanto à alternativa para o meio rural, marcada pela formação de processos cooperativos, pela agricultura familiar, pela revalorização da pequena propriedade identificável em programas federais como o Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf. Num dos documentos do Forumcat, procurando definir a atual compreensão sobre o conceito de competitividade, declara-se que “cada vez mais a competição deixa de ser entre empresas para se tornar uma competição entre regiões”.³⁷ No mesmo documento, na definição de Sistemas Produtivos menciona-se a necessidade do “planejamento territorial com alta interação público-privada, com respeito à cultura [local]...”.

É possível afirmar que, em meio a esse processo de mudança de mentalidade, de cuja urgência parecem se convencer paulatinamente os agentes políticos institucionais, possa se originar a lenta superação do imediatismo em favor de um processo evolutivo que estaria apenas na sua primeira etapa. Naturalmente essa não é uma afirmação conclusiva. Porém, a julgar pela mobilização social que a experiência tem alcançado e a multiplicidade de agentes participantes, pode-se estimar que o processo em curso não sucumba facilmente às alternâncias do poder.³⁸ Essa primeira etapa é justamente caracterizada pelo processo de conscientização ou “sensibilização”, como se prefere no uso de certo vocabulário. E esse processo de conscientização é, na esfera da cultura, orientado pelo estímulo à emergência de valores como a já referida cooperação, o fortalecimento da identidade territorial, além da confiança, entre outros aspectos que, como temos entendido até aqui, constituem o que nos estudos sobre o desenvolvimento tem se chamado de capital social.

³⁷ Trata-se de um trecho pertencente a um painel de apresentação utilizado nos trabalhos de sensibilização do FORUMCAT no processo de formação dos fóruns regionais.



Cabe, não obstante, destacar que todo esse movimento de participação da sociedade civil e de sua aproximação com a esfera pública tem sido impulsionado pelo Estado. Assim, a incorporação de um amplo conjunto de preceitos da Agenda 21 pelos fóruns regionais foi possível pelo esforço de articulação do governo federal, com a coordenação de funcionários preparados para essa tarefa, que assessoraram a formulação das agendas estaduais. E em Santa Catarina, a entidade responsável pela disseminação desses preceitos aos fóruns regionais foi, como não poderia deixar de ser, o Forumcat, com o apoio governamental.

A Carta de Chapecó

Um dos momentos mais emblemáticos na definição sobre o sentido de todo esse processo de “sensibilização” ocorreu em agosto de 2001.³⁹ Naquele mês foi realizado em Chapecó o I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local e Sustentável, cujo principal objetivo foi alertar os atores políticos acerca da urgência de pensar estratégias de cooperação para o desenvolvimento regional. No evento estavam Ignacy Sachs e Augusto de Franco, entre outros convidados.⁴⁰ Desse encontro, originou-se a Carta de Chapecó, documento de quatro páginas que parece sintetizar as diretrizes filosóficas do Forumcat. Nesse sentido, o documento menciona as principais preocupações e as premissas com as quais o Forumcat, no seu trabalho de “sensibilização”, tem procurado orientar os agentes,

³⁸ Entre os membros dos fóruns que responderam aos questionários e os entrevistados, há uma opinião geral de que as alternâncias de poder não sejam ameaça à consolidação de experiências descentralizadoras como a dos fóruns, em função da força que vem adquirindo a sociedade civil.

³⁹ Apesar do significado do evento e do expressivo número de participantes, a maioria dos entrevistados na pesquisa não conheciam ou não se lembravam da carta compromisso formulada naquela data.

⁴⁰ Quanto ao primeiro nome, trata-se do conhecido sociólogo polonês, naturalizado francês, autor de inúmeros trabalhos sobre o desenvolvimento nos países periféricos. Em relação ao segundo nome, trata-se do coordenador do Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, inerente ao Comunidade Solidária do governo de Fernando Henrique Cardoso, e que também é autor de uma ampla revisão histórica do termo capital social através de livro homônimo [Franco, 2001]. Também participaram desse Seminário os, naquele momento, ministros do Trabalho, Francisco Dornelles, e da Integração Nacional, Rames Tebet, entre outros.

pessoas e instituições envolvidas com a problemática do desenvolvimento regional.

Quanto às premissas:

A Carta define que as estratégias de desenvolvimento regional no estado busquem quatro dimensões para a promoção da qualidade de vida, sendo elas a política, a social, a econômica e a ambiental.⁴¹ No documento preconiza-se que “as identidades locais [sejam] reforçadas [...] pelo fenômeno da globalização” e que por conta disso “as regiões passam a ser o espaço territorial [...] para a superação dos problemas e aproveitamento das oportunidades advindas desse processo”. Afirma o documento que as estratégias de ação devam caracterizar-se pelo “desenvolvimento negociado”, significando a conjunção de fatores como “a postura ética, a consciência ecológica e a política da negociação”. A carta preconiza um “processo estratégico de intervenção regional” que reconheça os limites do mercado e da intervenção macroeconômica que, “mesmo com mecanismos de compensação, é mera atenuante temporária”, devendo ser refutada a “seleção natural darwiniana”, a ser substituída pela “promoção da ajuda mútua”; defende a sinergia entre governos, mercado e sociedade civil, afirmando que o desenvolvimento não será mais responsabilidade do Estado, exigindo o compartilhamento das responsabilidades com a sociedade civil; afirma ainda que é indispensável a criação de redes de confiança entre os atores regionais, e cita expressamente a necessidade de construção do capital social, reconhecendo não obstante a lentidão desse processo. Por fim, destaca também a participação que as micro e pequena empresas deverão ter em todo esse processo.

Quanto às constatações:

⁴¹ Essas foram as quatro dimensões da sustentabilidade apresentadas por Ignacy Sachs em sua palestra.

A declaração de Chapecó lembra que tradicionalmente as políticas de desenvolvimento tem privilegiado o grande capital, que emprega numericamente não mais que a metade da mão de obra que é absorvida pelas micro e pequena empresas no Brasil, privilegiando assim “a economia em detrimento do emprego”. A Carta denuncia não obstante a insuficiência estrutural das pequenas empresas e da concentração industrial nas maiores cidades, aumentando o problema urbano e o êxodo rural. Além disso, destaca a falta de participação das pequenas empresas no comércio internacional; reconhece, também, que o tal “modelo catarinense de desenvolvimento”, lembrado como “ícone dos anos 70 e 80”, está em cheque. Por fim, faz lembrar ainda que as instituições voltadas ao desenvolvimento continuam agindo de maneira isolada e acusa a mesma atitude manifesta na falta de clareza e de integração ministerial das políticas de desenvolvimento do governo federal.

Quanto às medidas:

O referido preceituário elenca um rol de medidas que sugere orientem as estratégias de desenvolvimento no estado e no país. Nesse sentido propõe-se que governo e setor privado revejam o conceito de fatores ambientais e definam as políticas pelo viés da eco-sustentabilidade, com ênfase na biodiversidade. A Carta preconiza também a articulação de redes de relacionamento de instituições públicas, privadas, organizações civis e os institutos de pesquisa; sugere a criação de “plataformas interinstitucionais” nas microrregiões, cujo modelo mais acabado seriam as Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs;⁴² propõe o apoio e o

⁴² A primeira agência do gênero fora criada já em 1996 em Chapecó, denominada Instituto Saga, cujo modelo tem servido às reflexões sobre a implantação de outras. Depois disso foram criadas, na seqüência, as agências de desenvolvimento da região Serrana, em 2001, com sede em Lages, a do Meio Oeste, com sede em Joaçaba e também do planalto norte catarinense, com sede em Canoinhas, ambas em 2002. Note-se que a região serrana e o planalto norte, que constituem toda a faixa do planalto do estado, tiveram suas respectivas crises deflagradas pelo fim do ciclo madeireiro, na década de setenta, bem anterior portanto ao atual processo de mundialização econômica. Vale observar ainda que, durante o primeiro semestre de 2001, o Forumcat promoveu-se em Florianópolis um seminário para debater o processo de criação das agências de desenvolvimento e quais seriam as primeiras regiões que as deveriam criar, com aporte de

fomento de pólos produtivos e clusters; recomenda aos poderes públicos o apoio à formação de quadros de gestores públicos na esfera governamental e sugere que as redes de ensino básico até o universitário contemplem o empreendedorismo através de redes cooperativas nas suas grades curriculares. Nesse aspecto, pode-se dizer que tem havido respostas rápidas por parte das universidades regionais, indo inclusive além da reivindicação do documento de Chapecó. Assim, desde o surgimento dos fóruns de desenvolvimento regional em Santa Catarina, até o ano de 2003, pelo que se pôde averiguar, já foram criados um curso de mestrado em desenvolvimento regional, um mestrado do tipo profissionalizante e três cursos de graduação em Ciências Sociais com ênfase no desenvolvimento regional e sustentável.⁴³

Ações específicas do setor produtivo:

Quanto ao setor produtivo, o documento de Chapecó pede apoio à agricultura familiar e um trabalho de conscientização do empreendedorismo coletivo no campo; sugere uma série de medidas de apoio às pequenas e médias empresas através do acesso ao crédito e de uma reforma tributária e previdenciária, entre outros detalhes; reivindica a criação do Estatuto do Trabalhador Autônomo e a implementação de um programa nacional de crédito local às micro-empresas, além da reserva de mercado nas compras públicas governamentais para as micro e pequena empresas.

Ao final, a Carta conclui mais uma vez pela necessidade de estabelecer redes de confiança, reconhecendo na mudança cultural o fator mais importante e ao mesmo tempo difícil na promoção do desenvolvimento; admite que a mundialização da economia é uma verdadeira “guerra”, mas a entende como

recursos do governo do estado para a infra-estrutura inicial. Naquela ocasião, o então governador Esperidião Amin pronunciou-se favoravelmente por essas duas regiões.

⁴³ Trata-se, em nível da pós-graduação, da Universidade Regional de Blumenau – Furb [mestrado acadêmico] e da Universidade do Oeste Catarinense – Unoesc, em Joaçaba [mestrado profissionalizante]. Em nível de graduação, os cursos foram criados na Universidade do Planalto Catarinense – Uniplac, na cidade de Lages, na Universidade do Vale do Itajaí – Univali, no município de Itajaí, e na Universidade do Contestado – UnC, no município de Canoinhas.

condição e oportunidade de mudança acelerada de comportamento social. Por isso conclama as classes política e econômica à constância e persistência, sugerindo que não se entendam tais prerrogativas como um simples “conjunto de modismos”.

O que esperar, afinal, de manifestos como a Carta de Chapecó? Trata-se de um documento que incorpora um conjunto coeso de proposições em torno da temática do desenvolvimento regional. O seminário que lhe deu origem trouxe palestrantes de renome, e a presença de público, oriundo dos três estados do Sul, correspondeu ao tamanho do evento.⁴⁴ Em certo nível, o Seminário teve um significado não mais que emblemático, ao reunir um considerável número de pessoas que, em tese, teriam o compromisso de “multiplicar” as discussões ali promovidas.⁴⁵ Tratou-se de um evento que, organizado pelo Forumcat e patrocinado por alguns de seus integrantes, ainda não foi reeditado dois anos depois. Mais relevante, entretanto, é que os pressupostos da Carta vem sendo assimilados há algum tempo, antes mesmo do evento, principalmente por integrantes do Forumcat e, na extensão, por agentes regionais pertencentes aos fóruns de desenvolvimento. Profissionais de várias profissões, esses “intelectuais orgânicos” tem sido peças chave para a disseminação dos conceitos e termos associados à temática do desenvolvimento regional. A mencionada Carta de Chapecó não chega sequer a ser tão conhecida quanto se poderia esperar de um documento que abrange todo esse conjunto de pressupostos sobre o desenvolvimento regional.⁴⁶ Porém, o fato é que tais pressupostos, seja por meio

⁴⁴ O Seminário de Desenvolvimento Sustentável, em Chapecó, foi acompanhado *in loco* durante a pesquisa.

⁴⁵ Não deve ser novidade a ninguém o fato de que, como se observou *in loco*, inúmeros participantes não tem interesse mais do que festivo nesses eventos, não sendo absolutamente capazes de qualquer contribuição posterior no processo de disseminação das proposições ali sustentadas. Por outro lado, a atualidade das reflexões ali expostas, no mais das vezes com o rigor científico e compromisso ético dos palestrantes, dão suporte aos verdadeiros “agentes multiplicadores”, o que se expressa nas falas de integrantes dos fóruns, observável nas entrevistas e questionários aplicados durante a pesquisa, quando as proposições reunidas na Carta de Chapecó fazem parte do vocabulário.

⁴⁶ Dos dez integrantes dos fóruns entrevistados pessoalmente, apenas três disseram conhecer a Carta.

do Seminário de Chapecó, seja pelas inúmeras reuniões organizadas pelo Forumcat em todo o estado, são não apenas compreendidos mas propagados por funcionários de empresas públicas de pesquisa e extensão, tanto quanto por funcionários de bancos de fomento ao desenvolvimento, como por professores universitários e secretários de associações de municípios, entre outros, cientes dos seus papéis de difusores ideológicos de uma nova mentalidade coletiva em relação ao desenvolvimento.

As Agências de Desenvolvimento Regional

De um modo geral, a discussão acerca do desenvolvimento local/regional pressupõe a criação de novos mecanismos e espaços de discussão, além da redefinição de nortes para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento. É certo que esses espaços atuem cada vez mais na intermediação e na complementaridade entre as esferas governamentais nacionais e locais. É certo também dizer que essas novas formas requeiram a ampliação da participação da sociedade civil, bem como a aproximação dessa esfera com a sociedade política, como é, em algum alcance, o caso dos fóruns regionais em Santa Catarina. Mas alguns desses novos espaços ocupam um lugar mais técnico que político e, ao que o curso dos acontecimentos indica, o atual processo de descentralização política do desenvolvimento no estado deverá reservar às Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs - uma função destacada.

Se pudermos estabelecer uma seqüência nesse processo de descentralização ou desconcentração política, então devemos apontar desde cedo a emergência das associações intermunicipais como a primeira etapa. Apesar do caráter de assistência técnica aos municípios, seu principal desígnio sempre foi, em última instância, o fortalecimento do poder reivindicatório dos municípios. Em seguida, porém três décadas depois, surgiram os fóruns de desenvolvimento regional integrado, com a incumbência de chamar a sociedade, ou pelo menos

parte dela, a participar dos processos decisórios, ampliando os espaços de decisão e aproximando as esferas política e civil. Nessa ordem chega a vez das agências de desenvolvimento regional, que tem sido criadas a partir da parceria entre os setores público e privado, consideradas os braços operacionais dos fóruns de desenvolvimento.

De modo geral, as ADRs são consideradas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, e tem a função de congregar as entidades técnicas e científicas integrantes dos respectivos fóruns regionais para a elaboração e aplicação de projetos específicos que atendam às decisões políticas tomadas nos respectivos fóruns. Não obstante, é natural imaginar que as decisões sobre o tipo de intervenção sejam inclusive influenciadas por tais agências, que devem ser capazes de identificar tecnicamente as prioridades regionais e as formas de intervenção. Nas palavras de Pereira, uma ADR cumprirá a função de “plataforma interinstitucional de caráter iminente operativo, que realiza a identificação de problemas de desenvolvimento sectorial ou global, seleciona oportunidades e metodologias para a sua solução e promove projetos que tendem a otimizar as soluções em função dos problemas identificados” [Pereira, 2001:111].

As ADRs criadas até agora são compostas por pequenos grupos de técnicos oriundos das universidades locais e de órgãos públicos de assessoria, pesquisa e extensão. Os organogramas das quatro agências existentes tem seguido o modelo proposto pelo Forumcat, prevendo simplesmente um diretor geral entre o corpo técnico com a função de coordenação e de intermediação entre a agência, o respectivo fórum e outras entidades. Esse modelo de agências de desenvolvimento que vem sendo estruturado em Santa Catarina está baseado em experiências europeias, principalmente nos casos italiano e português.⁴⁷

⁴⁷ Esta informação consta dos depoimentos de alguns integrantes dos fóruns entrevistados ao longo da pesquisa. O modelo italiano de desenvolvimento regional é, grosso modo, o mais citado, cabendo lembrar o estudo clássico de Putnam[1996], mas também o de Raud[1999], entre outros. Além disso, inúmeras viagens foram feitas por políticos e empresários catarinenses para a Itália, afim de conhecer as experiências dos conglomerados produtivos e da tradição associativista das micro-empresas. No caso da referência ao modelo português, cabe considerar a presença do lusitano Vítor Soares, ex-presidente da EURADA – Associação Europeia das Agências de

A manutenção financeira desse corpo técnico tem sido feita através da cedência parcial ou integral dos profissionais por parte do poder público estadual ou municipal, das universidades, das associações de municípios ou ainda das associações comerciais e industriais do município sede. O espaço físico com sua pequena logística é facilmente arranjado, implicando em não muito mais que uma sala com mobília básica, telefone e computadores. Além disso, as ADRs recebem um aporte inicial de recursos do governo estadual para a compra do material de trabalho. Todos os integrantes das ADRs recebem uma capacitação especial de 160 horas na forma de um curso aplicado conforme metodologia do Instituto Euvaldo Lodi, da Federação das Indústrias dos Estado de Santa Catarina – Fiesc, integrante do Forumcat. A operacionalidade do curso fica a cargo do Sebrae estadual e os recursos federais para o seu custeio são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, destinados exclusivamente para isso, exigindo todavia uma contrapartida regional de recursos cuja captação fica normalmente a cargo das associações de municípios.

O grande desafio dessas agências, sendo isso que as distingue dos órgãos públicos quanto à manutenção, é a sua sobrevivência financeira no sentido do auto-custeio. Inicialmente, as ADRs recebem um aporte estadual para a aquisição de equipamentos e instalações físicas, além de pequenas contribuições financeiras de entidades microrregionais.⁴⁸ Em seguida, a agência passa a traçar estratégias na busca de uma progressiva independência financeira que permita superar a fase inicial, cuja viabilidade estará na capacidade de captação de recursos para os projetos elaborados. Nesse sentido, todos esses projetos prevêem a captação de recursos financeiros para a sua execução. Assim, o repto das ADRs implica na possibilidade de fazer, como sugere Pereira, “algo nunca feito por nenhuma das estruturas já existentes ao nível regional”, que é justamente desenvolver a capacidade de captar os recursos para a execução dos projetos, distinguindo-se nisso da tradicional e exclusiva dependência dos cofres públicos.

Desenvolvimento. Trata-se de um consultor do FORUMCAT que reside em Santa Catarina e ajudou a formular a proposta das ADRs.

⁴⁸ Informações cedidas pelo superintendente da ADR do Planalto Norte Catarinense.

Só assim virá o reconhecimento da comunidade política e empresarial regional [Ibidem:114]. Para tanto, alerta o mesmo autor, será importante que ao largo, ou antes mesmo, da intenção de executar grandes projetos que requeiram o comprometimento dos governos estadual e federal, essas agências identifiquem pequenas necessidades locais regionais que poderão ser mais rapidamente atendidas e que conferirão alguma visibilidade.⁴⁹ É evidente que isso vai de encontro a comportamentos tradicionais apontados a cada diagnóstico produzido. Em outras palavras, forçará os agentes políticos regionais a romperem com os laços tradicionais de pura dependência local/regional para com os governos estadual e federal, o que não deve ser entendido como sinônimo de desincumbência estatal.⁵⁰

Na perspectiva de sua operacionalidade, o primeiro passo dessas agências está na incumbência de reunir todas as informações e diagnósticos sócio-econômicos existentes sobre a sua região de atuação. Assim, depois de composta a agência, o primeiro passo é a construção de um banco regional de dados que permita maior racionalidade operacional futura, coisa do que normalmente carecem os poderes públicos na maioria dos municípios brasileiros, que desconhecem em larga escala o potencial endógeno de suas regiões, facilitando a inoperância ou o gasto equivocado de recursos públicos através de investimentos sem planejamento. Essas agências tem, portanto, de levantar estudos ou promover pesquisas setoriais e globais socioeconômicos que facilitem a elaboração desses projetos, cujo significado principal é o de captação de recursos junto a órgãos governamentais e agências fomentadoras nacionais e internacionais. Além disso, tem ainda a incumbência de dar suporte informacional a pequenas e médias empresas.

⁴⁹ Em observações de campo, através de participações em reuniões dos fóruns, observou-se um constante menosprezo a sugestões em favor do atendimento desse tipo de necessidades.

⁵⁰ Há uma certa crítica que tende a confundir o fortalecimento do papel da sociedade civil com as proposições em defesa do Estado mínimo, denunciando a busca de soluções auto-sustentáveis como simples transferência de responsabilidade da esfera estatal para a civil. No entanto, a experiência do Instituto Saga, tida como modelo para as ADRs, mostra como é possível obter recursos governamentais a partir da elaboração de projetos de desenvolvimento oriundos de entidades civis de comunidades locais/regionais.

Não obstante o seu caráter técnico, a atuação das agências não está desprovida do sentido político, e mais especificamente pedagógico. Nesse sentido, a sua atuação estará orientada pelo objetivo de promover a cooperação entre agentes produtivos, para a estruturação de "redes econômicas que estimulem pequenas e médias empresas a trabalharem junto à esfera pública. Nesse caso, tal proximidade deve tornar mais eficientes as estratégias de competitividade. O estabelecimento de algumas regras de cooperação tende a exigir o alinhamento dos agentes produtivos a regras e padrões de atuação, facilitando as intervenções do poder público no sentido de que estímulos à produtividade favoreçam a todos. Além disso, o estabelecimento de padrões de comportamento empresarial, voltados ao respeito de princípios de convivência comunitária, de respeito ao meio ambiente e ao bem público em geral, é mais facilmente atingido a partir dessa atuação em rede. As agências ainda poderão, e isso será sua tarefa, estabelecer padrões de qualidade por setores econômicos, criando os "selos regionais de qualidade", experiência que já vem sendo colocada em prática, e que requer um difícil trabalho de convencimento dos agentes produtivos.⁵¹

Com tudo isso, há uma crescente expectativa de que as ADRs se constituam ao longo do tempo em organizações capazes de racionalizar e estimular o desenvolvimento regional. Desse modo, não obstante a importância dos agentes tradicionais privados e públicos, essas agências terão progressivamente a tarefa de operacionalizar os preceitos que vem sendo apontados nas falas de agentes públicos e privados, traduzidos na necessidade de alterações culturais que fomentem o desenvolvimento através da construção do capital social.

⁵¹ A instituição do "selo de qualidade regional", espécie de marca regional com qualidade assegurada pela agência de desenvolvimento, foi introduzida em Santa Catarina pelo Instituto Saga, braço operacional do Fórum do Oeste, com sede em Chapecó.

O Instituto Saga

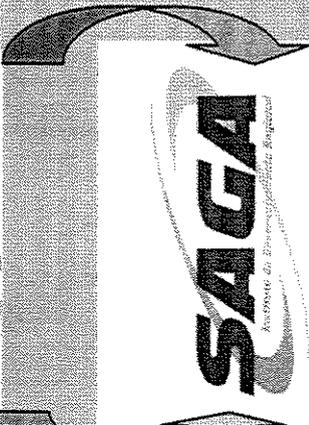
Atualmente, a experiência mais adiantada entre as ADRs é a do Instituto Saga, braço operacional do Fórum do Oeste, com sede em Chapecó. Seu nascimento é resultante de uma percepção imediatamente posterior à criação do Fórum, qual seja, a de que a natureza desse novo espaço político estava no plano do debate, da consulta e até mesmo da deliberação. Nas palavras de um dos entrevistados, “o Fórum ficou um negócio meio gasoso”, faltando ainda o espaço da formulação e execução dos projetos que iam surgindo no plano abstrato na medida em que avançavam, não sem entusiasmo, as discussões sobre a necessidade de planejar o desenvolvimento regional de forma integrada e participativa. Daí decorreu a necessidade de criar, em 1998, a agência de desenvolvimento a fim de operacionalizar os projetos, denominada Saga – Instituto de Desenvolvimento Regional.

O organograma do FDRI do Oeste Catarinense, representando a sua situação em 2002, aponta para oito projetos guia em andamento, cuja decisão se deu na instância do próprio Fórum, enquanto a sua coordenação está a cargo do Saga e a operacionalização de cada projeto fica por conta de uma instituição guia, que é a responsável direta pelo seu andamento. Essa instituição guia conta, por sua vez, com a colaboração de outras entidades que auxiliam na manutenção e execução de cada programa, como se pode ver no demonstrativo abaixo, em que aparecem o título do projeto, as instituições envolvidas e os objetivos:

FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO FDRI

Concebido para
promover e acelerar
o Desenvolvimento
Sócio-Econômico Regional

Av. Getúlio Vargas, 5715
Chapecô – SC
Fone/Fax: (49) 3235988
e-mail: amosc@amosc.org.br



Braço operacional do FDRI

SAGA – Instituto de Desenvolvimento Regional
Rua Nereu Ramos, 659-D
Chapecô – SC
Fone/Fax: (49) 322.1141
e-mail: saga@desbrava.com.br

Consórcio de Tutela e valorização dos produtos agrícolas

Instituição Guia: CIDASC

Instituições envolvidas: EPAGRI, SEBRAE, UNOESC, ICEPA, APACO, COOPERALFA, SENAI.

Objetivos:

- Melhorar a Preparação Técnica;
- Estandarização;
- Organização da oferta;
- Melhorar a colocação dos produtos no mercado;
- Incrementar a rentabilidade.

Marca Guarda Chuva dos Produtos Agrícolas

Instituição Guia: EPAGRI

Instituições envolvidas: CIDASC, SEBRAE, UNOESC, ICEPA, APACO, ACI, SENAI, COOPERALFA.

Objetivos:

- Valorização da imagem da qualidade da agricultura;
- Diferenciação dos Produtos no mercado.

Cooperativa de Garantia de Crédito

Instituição Guia: FACISC

Instituições envolvidas: ACI, SEBRAE, BANCOS DE DESENVOLVIMENTO, COOPERATIVA, FIESC/SENAI, UNOESC, AMOSC, APACO.

Objetivos:

- Fornecer Crédito às PMEs;
- Interface banco-empresa;
- Melhorar a gestão das PMEs;
- Estimular a Associação entre empresas;
- Oferecer garantia aos créditos tomados pelas PMEs;
- Capacitação geral dos Associados.

Núcleo de Capacitação Profissional

Instituição Guia: SENAI

Instituições envolvidas: EPAGRI, UNOESC, SESI, AMOSC, SEBRAE, SENAC, CRE, SINE, SENAR, CFR.

Objetivos:

- Identificar e orientar as atividades de capacitação às necessidades do tecido econômico regional e desenvolvimento

de estudos visando as necessidades de competências futuras.

Observatório Econômico

Instituição Guia: UNOESC

Instituições envolvidas: ICEPA, SEBRAE, EPAGRI, BRDE, BADESC, AMOSC, COOPERATIVA, SDE, FIESC/SENAI, IBGE, EMBRAPA, SINDICARNE.

Objetivos:

- Concentrar e gerar informações sócio econômicas;
- Monitorar a situação das empresas e necessidades de intervenção pública;
- Identificar nichos de mercado.

Desenvolvimento de Associações Empresariais - PMES

Instituição Guia: AMPEME

Instituições envolvidas: ACI, AMOSC, FIESC, APACO, UNOESC.

Objetivos:

- Criar redes de apoio e confiança para PMEs;
- Facilitar o acesso a serviços e programas de desenvolvimento PMEs.

Mecanismos de Incentivos Empresariais

Instituição Guia: AMOSC

Instituições envolvidas: SEBRAE, ACI, UNOESC.

Objetivos:

- Diagnosticar as linhas de incentivo e concessões para investimentos;
- Estabelecer um Pacto Territorial e atrair novos investimentos.

Plano Básico de Desenvolvimento Regional

Instituição Guia: AMOSC

Instituições envolvidas: SEBRAE, EPAGRI, UNOESC.

Objetivos:

- Atualização das propostas inseridas no documento em todas as áreas, especialmente no âmbito social, infra estrutura e meio ambiente, com tomada

das discussões para o desenvolvimento integrado da região.



ATIVIDADES E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUE O SAGA - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PODE PRESTAR AOS MUNICÍPIOS

1 - Assessoramento aos 9 projetos do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado;

2 - Disponibilidade da Marca Guarda-Chuva Castalla, Provisi e outras;

3 - Código de Barras;

4 - Encaminhamento de registro de marcas comerciais junto ao INPI;

5 - Desenvolvimento e estudos de rótulos e contra-rótulos;

6 - Pesquisa de preços para a confecção de rótulos;

7 - Disciplinares de Produção dos seguintes produtos:
a) Suínos e derivados; b) Leite e derivados; c) Cana-de-açúcar e derivados; d) Apicultura; e) Industrialização de doces e

frutas; f) Horticultura;g) Organização de grupos e legalização de agroindústrias.

8 - Assessoramento na legalização dos empreendimentos rurais;

9 - Assessoramento a implantação do serviço de inspeção municipal através de projeto de Lei;

10 - Assessoramento a implantação do Serviço de Vigilância Sanitária Municipal, através de projetos de Lei;

11 - Execução da Inspeção Municipal através de médico veterinário próprio;

12 - Estudo e desenvolvimento de outras disciplinares de Produção de interesse de Agricultores ou Grupos de Agricultores;

13 - Elaboração e sugestões de croquis e plantas baixas de unidades frigoríficas e industriais para produtos artesanais, nas áreas municipal, estadual ou federal;

14 - Apoio e participação nos projetos de desenvolvimento municipal;

15 - Apoio e participação nos projetos de desenvolvimento regional como a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul SC, PR e RS;

16 - Assessoramento a montagem do processo junto ao Ministério da Justiça, para qualificar

as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público / OSCIP - Nova Lei nº 9.790/99;

17 - Implantação nas agroindústrias de BPF - Boas Práticas de Fabricação; e APPCC - Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle;

18 - Assumir a responsabilidade Técnica, sobre os estabelecimentos de processamento de produtos cárneos;

19 - Contratação de pessoal para os municípios através de consórcios ou individualmente;

20 - Apoio e atendimento as solicitações específicas de cada município, participante do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado.

Entre as iniciativas mais visíveis do Instituto estão os programas Consórcio de Tutela e Valorização dos Produtos Agrícolas, e o programa Marca Guarda Chuvas dos Produtos Agrícolas. O primeiro deles tem como instituição guia a Cidasc, além do envolvimento de mais sete entidades. O objetivo é observar a qualidade dos produtos agrícolas da região, oferecendo um conjunto de orientações técnicas aos produtores regionais a fim de estabelecer padrões de qualidade a serem seguidos pelos produtores, criando por extensão uma homogeneização que facilite a inserção no mercado e que seja facilmente identificada pelo consumidor. E através do segundo programa, encabeçado pela Epagri e contando com o auxílio de outras oito entidades, surgiu a empresa Agromarca S.A., cuja tarefa foi a de criar as marcas comerciais que facilitassem a identificação dos produtos regionais e fossem garantidas pelo selo de qualidade representado por essas marcas. Desse modo, vários pequenos produtores passaram a produzir dentro dos padrões técnicos exigidos pelo programa-empresa Agromarca S.A., do Instituto Saga, recebendo o selo de qualidade de uma de suas duas marcas.

A experiência desse Instituto tem sido importante na introdução de alterações de comportamento no meio rural, onde com certa freqüência existem resistências aos processos de inovação que requeiram maior atenção a novas tecnologias, a cuidados ambientais e de saúde, de respeito a critérios de higiene e apresentação dos produtos. Mais que isso, o trabalho do Saga tem sido fundamental na busca de geração de renda no meio rural, introduzindo, juntamente com as empresas governamentais de pesquisa e extensão rural, as práticas da agregação de valor aos produtos do campo. Em meio às constantes dificuldades da economia agrícola das pequenas propriedades, o beneficiamento crescente de produtos agrícolas, orientado por critérios de produção e comercialização, tem apontado saídas econômicas às famílias rurais.

Tão importante quanto isso é a sua conseqüência mais desejável do ponto de vista político, qual seja, a que aponta uma alternativa à evasão do homem rural. E é justamente a saída da população do meio rural que tem sido mencionada como um dos principais fatores determinantes na ameaça ao “modelo

catarinense de desenvolvimento”, no interior do qual a pequena propriedade rural sempre foi tida como um dos pilares. Ora, se existe alguma unanimidade entre os analistas do desenvolvimento econômico de Santa Catarina, ela está na afirmação de que o equilíbrio demográfico sempre foi um aspecto positivo, no que a pequena propriedade rural foi historicamente, não a única mas, a principal causa. Conter a evasão rural tem sido há muito uma necessidade nas sociedades urbano-industriais, contornável com medidas paliativas que com freqüência exigem dispêndios cada vez menos tolerados. Por essa razão, releva-se o trabalho dessa agência de desenvolvimento, ao formular uma alternativa sustentável de permanência dos produtores no meio rural.

Não obstante, é precisamente no modelo que o Instituto Saga tem ajudado a desenvolver e, mesmo, a recuperar, que reside a sua contribuição mais duradoura. O fato é que os pequenos proprietários rurais tem sido incentivados a trabalhar de forma integrada e cooperativa, através de processos produtivos marcados pela divisão do trabalho entre pequenos grupos familiares. Esta forma de beneficiamento e agregação de valores aos produtos do campo tem permitido maiores índices de eficiência e de inserção dos produtos no mercado. E, além da qualidade e do caráter artesanal, garantidos por meio do selo de qualidade e identificáveis nas marcas criadas pelo Instituto Saga, a divisão do trabalho que vem sendo implantada tem garantido a redução dos custos, facilitando ainda mais a sua aceitação nos pequenos centros urbanos regionais.⁵²

Ora, o êxito que esses produtores vem conseguindo obter não pode ser compreendido somente pelas técnicas de produção. Compreender a construção dessa alternativa no meio rural requer analisá-la a partir da mudança de um modelo de organização da produção rural, cuja base não é propriamente econômica mas, antes, cultural e política. Portanto, o que permite olhar a experiência do Saga com otimismo é o fato de que o êxito está na formulação de uma alternativa sustentável, apoiada na mudança de comportamento dos agentes

⁵² Segundo um dos integrantes do Instituto Saga, ainda não há dados estatísticos que permitam mensurar essa inserção. Todavia, é possível constata-la empiricamente no contato com os pequenos produtores associados.

produtivos. Assim, a introdução, ou re-introdução, das formas cooperativas e solidárias de organização econômica contra o individualismo de um modelo excludente e concentrador impingido nas últimas décadas, pode trazer em algum prazo as respostas calcadas no tão aclamado desenvolvimento sustentável.

Mas não se trata tão somente de estimular novas e desconhecidas formas de comportamento, o que dificilmente traria os resultados de curto prazo que se tem produzido. Trata-se antes de resgatar formas de relação comunitária que o modelo econômico excludente retirou de cena, e que no atual contexto se tornaram novamente necessárias – se não o foram sempre. E, na medida em que essas relações no interior da produção estão se disseminando, o objetivo de reproduzir as experiências européias de economia cooperativa e integrada estão se consolidando. Da mesma forma, os pressupostos da Carta de Chapecó, que são os mesmos apregoados incansavelmente pelos “intelectuais orgânicos” do Forumcat e dos fóruns regionais de desenvolvimento, saem do nível dos documentos e discursos para se efetivarem na prática, apontando para a real possibilidade de construção do capital social.

A trajetória ainda bastante recente do Fórum do Oeste e de seu Instituto de desenvolvimento tem demonstrado que a inovação – compreendendo mudanças de comportamento de atores políticos e econômicos – depende em certa medida do sucesso de uma experiência para que outras, num processo de mimese, possam caminhar na mesma direção. Este tem sido, por conseqüência, o importante papel adicional dos agentes que integram os referidos Fórum e Instituto da microrregião de Chapecó. Em certa oportunidade, durante os contatos feitos com pessoas formal e informalmente entrevistadas, uma das integrantes do Forumcat afirmou que o sucesso dos fóruns de desenvolvimento depende em muito do empenho pessoal de quem os coordena. Há boa dose de razão nessa informação, constatável através das observações feitas durante a pesquisa, em que se percebe a abnegação de pessoas que, com o devido conhecimento teórico e técnico, estão à frente desses trabalhos. A tarefa de atrair os agentes potenciais do desenvolvimento, “sensibilizando-os” e reunindo esforços para o comprometimento coletivo, não seria bem sucedida sem o empenho dessas

peessoas cientes dos pressupostos básicos da sustentabilidade e da integração regional, e aptos a reproduzir as relações dialógicas que tem fundamentado as bases para um novo modelo de desenvolvimento.

Todavia, indispensável é observar o contexto no interior do qual essas pessoas se movimentam, sobretudo para fortalecer os laços de cooperação. E essa teia de relações é constituída por várias instituições, das quais esses agentes de vanguarda são oriundos. São empresas governamentais, universidades e associações de municípios, entre outras, que tem fornecido os quadros componentes dos núcleos nervosos dos fóruns. E é fato que esses agentes tem encontrado correspondência e respaldo em suas ações por parte dessas instituições às quais estão vinculados profissionalmente. Em grande medida tem sido a sensibilidade do governo estadual, de governantes municipais “mais esclarecidos”, bem como de dirigentes de instituições como as universidades, o fator responsável pela disponibilidade dos agentes centrais desses processos. O fato é que no interior da própria esfera da política institucional há uma parcial consciência e desejo acerca de mudanças, o que inclui a percepção sobre a necessidade de ampliar o leque de atores, substituindo parcialmente as lideranças centralizadoras e clientelistas por atores dinâmicos oriundos de uma camada política menos central e mais entrelaçada com a sociedade civil.⁵³

Naturalmente esses movimentos de descentralização estão freqüentemente sob o capricho dos processos de descontinuidade, na esfera local como na estadual. Entretanto, resistências são continuamente construídas pela sociedade organizada, inclusive procurando coagir comprometimentos nos pleitos eleitorais para evitar retrocessos.⁵⁴ Acontece que os fóruns, desde as suas formações,

⁵³ É oportuno lembrar que a inclinação de governantes “mais esclarecidos” à participação da sociedade civil também tende a estar relacionada ao fato de que os principais bancos internacionais de financiamento para o desenvolvimento verem com aprovação as sinergias entre governos e sociedade na busca de ações para o desenvolvimento.

⁵⁴ Nos dois últimos pleitos estaduais, o Forumcat cobrou formalmente dos candidatos ao governo o compromisso de trabalhar em parceria com os fóruns, respeitando os pressupostos da descentralização e da participação da sociedade civil organizada na formulação das estratégias

integram atores vinculados a diferentes partidos políticos. Trata-se evidentemente de ocupar espaços. Mas, para além disso, foram tecidos compromissos que ultrapassaram forçosamente os interesses de poder sempre previamente presentes. Nas inúmeras reuniões promovidas por cada um desses fóruns, tem sido freqüentes os momentos em que os interesses político-partidários são repelidos em nome das demandas regionais para o desenvolvimento. Se esta não tem sido a opinião mais sincera de alguns integrantes, preocupados com a ocupação de espaços de poder, eles tem sido no mínimo coagidos a concordar com tal posição. Mais que isso, tem sido coagidos a renunciar publicamente a certos interesses partidários que vem sendo apontados desde o início dos fóruns como um dos principais impeditivos para que a experiência venha a ser bem sucedida.⁵⁵

É justamente essa composição suprapartidária existente nos fóruns, que tem favorecido o comprometimento de quaisquer que sejam os governantes, no nível local como no estadual. Assim, é possível afirmar que a experiência dos fóruns de desenvolvimento em Santa Catarina tenha a possibilidade de prosperar por conta dos compromissos suprapartidários que os seus agentes tem conseguido obter dos governantes. E se isso se configura em uma possibilidade real, tem a ver, não obstante, com o ambiente de autonomia historicamente produzido pela sociedade civil, do qual governantes e legisladores também são oriundos e ali estabelecem compromissos que vão além das relações clientelistas tradicionais.

É, portanto, no interior desse contexto em rede das inúmeras organizações e entidades da sociedade civil que os governos buscam parcerias e com isso necessariamente se comprometem com o estabelecimento de novas relações. Desse ambiente é que emergem laços de interdependência entre as esferas institucional e civil, e de onde a condição de sinergia entre público e privado, estatal e não estatal vai se consolidando, a contragosto de interesses clientelistas,

regionais de desenvolvimento. Essa cobrança foi freqüentemente reforçada no nível microrregional pelos fóruns aos candidatos para os legislativos estadual e federal.

⁵⁵ Essa posição é majoritariamente citada nos questionários respondidos para a pesquisa deste trabalho.

partidários e do mandonismo local, principalmente quando as formas tradicionais já não respondem às demandas sociais. Trata-se de reconhecer que, embora as regras do jogo político-partidário tradicional não desapareçam, elas cedem forçosamente espaço a novas relações.

Assim, quando o Estado, reconhecendo os limites de sua atuação na busca do desenvolvimento, se deslocou em direção à sociedade civil na busca de parcerias, abriu um precedente que dificultará o restabelecimento hegemônico das formas verticais e centralizadas. Nesse processo, as empresas estatais e seus funcionários, além das universidades e das associações de municípios, tem tido papel fundamental. São estes agentes que, envolvidos nos trabalhos dos fóruns, tem sensibilizado a sociedade civil organizada – às vezes nem tanto – para a participação. E quando esses atores da sociedade civil são chamados a participar, a tendência é de que queiram permanecer na cena política indefinidamente.⁵⁶ E, vale lembrar, são esses atores, muitos deles integrantes dos fóruns de desenvolvimento regional, que tem cobrado constantemente, e em público, de prefeitos, vereadores, deputados, secretários e governadores, a superação dos conflitos político-partidários em favor da construção de ambientes propícios à geração do desenvolvimento sustentado.

Considerações acerca dessas experiências

Feita a abordagem sobre a o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina, é útil aproxima-la com os relatos das quatro experiências de descentralização governativa enunciadas por Bandeira [1999] no início do capítulo. Ao analisar as quatro experiências, o autor apontou três “condicionantes” que podem determinar o sucesso de experiências de participação da sociedade em estratégias na promoção do desenvolvimento regional. A primeira ele denomina de *sustentação política e credibilidade*. A segunda ele

atribui às *características sócio-culturais das regiões*. E a terceira ele chama de *apoio institucional*. Essas três condicionantes classificadas por Bandeira nos remetem, não obstante, a preocupações já conhecidas nas análises neo-institucionalistas, dizendo respeito, respectivamente, à governabilidade, ao capital social e à governança resultante de desempenho institucional. Sendo coincidentes com as preocupações do nosso trabalho, e parcialmente convergentes com as percepções surgidas durante a pesquisa, faremos uso delas.

Primeiramente, o autor defende que as políticas de incentivo à participação e à descentralização governativa dependem de um “compromisso efetivo” e de um esforço “continuado” para que tais espaços políticos tenham sobrevida e independam das oscilações do poder institucionalizado. Afirma que a inferência de procedimentos que permitem decisões compartilhadas com a sociedade civil afronta “interesses já estabelecidos” e causa interrupções nas vias tradicionais de atendimento a demandas clientelistas na destinação de verbas públicas. Daí, acrescenta que somente a “firme decisão política” pode assegurar a transparência dos processos decisórios e o rompimento com as práticas habituais. Além disso, é importante que as estratégias de participação não sejam usadas como meras peças de marketing político com objetivos eleitorais pelos governantes, causando perda de credibilidade por parte do público. Segundo Bandeira, é motivo a mais para que na alternância de poder os sucessores rivais tentem aniquilar iniciativas que, embora saudáveis do ponto de vista da participação da sociedade civil, carreguem a marca do governante anterior. Nesses casos, normalmente o sucessor não decretará o fim do programa, porque isso deixaria clara a conotação de revanchismo político. O que pode acontecer, lembra o autor, é que os novos governantes descaracterizem a iniciativa ao ponto em que seja necessário, até retirar dela a “marca” do governo anterior. Acrescente-se que a maneira mais eficiente – revelando-se eventualmente desastrosa do ponto de vista do interesse público - é criar uma outra estrutura institucional em sobreposição à anterior, extenuando-a com o tempo.

⁵⁶ Isso se expressa nas declarações de vários entrevistados durante a pesquisa.

Essa ameaça, observada por Bandeira, aparece no mínimo como advertência no estabelecimento de certa regularidade na análise política. Veja-se o caso dos fóruns de Santa Catarina. Embora circunstâncias anteriores ajudem a identificar os primórdios, o embrião dos fóruns catarinenses teria iniciado em Chapecó, onde o primeiro fórum foi criado, no limiar de um governo estadual do PMDB que, ao fim do mandato, acompanhava diretamente o surgimento do Forumcat. O advento dessa entidade “guarda-chuvas” sinalizaria a vontade política de reproduzir, em nível estadual, a iniciativa de Chapecó. Porém, essa vontade só foi materializada durante a gestão do governo seguinte [1998-2002], da coligação PPB/PFL. Denotando senso de oportunismo político, esse governo sempre se pronunciou favoravelmente aos fóruns de desenvolvimento regional, conferindo apoio direto ao Forumcat durante os quatro anos de intensa atividade dessa organização na formação dos fóruns regionais.

Além do apoio e presença atuante nas atividades do Forumcat, o executivo estadual esteve de praxe presente nos eventos produzidos pela entidade e seus respectivos fóruns. Quando isso não acontecia, a cobrança era imediata e surtia efeito.⁵⁷ A presença constante do próprio governador, que enaltecia a participação da sociedade civil, sempre valorizou o marketing do Forumcat. Mais que isso, porém, acabou associando a entidade à imagem da gestão estadual, o que parecia fazer bem aos dois lados. Do lado governamental, fortalecia a imagem de uma administração pública aproximada das comunidades regionais, apoiando e agindo em consonância com os interesses dos fóruns e facilitando o estabelecimento de sinergias entre governo e sociedade. Do outro lado, conferia papel crescentemente destacado às entidades da sociedade civil que atuam nesse contexto. Noutros termos, fortaleceu a impressão de uma sociedade civil autônoma, com capacidade de articulação regional e interferência nas decisões governamentais.

⁵⁷ Em reuniões específicas dos fóruns regionais, a presença do executivo estadual pode ser constrangida em função de cobranças sobre as quais não haja respostas concretas. Mas as eventuais ausências foram duramente cobradas e o governo estadual logo percebeu que tal prejuízo seria maior do que o de receber as cobranças.

Assim, até 2002 os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado se afirmavam crescentemente como entidades fomentadoras de capital social, capazes de responder, com alguma eficiência, às dificuldades impostas por mudanças no cenário econômico mundial diante das quais a esfera governamental, agindo no insulamento tradicional, se encontrou desorientada. E, ainda que a importância dos trabalhos do Forumcat e de seus fóruns regionais tenha sido prejudicada pelas dificuldades orçamentárias governamentais, o seu trabalho de articulação de atores regionais para a formação de redes de cooperação, reflexão e inferência nos processos decisórios está longe de não ser notado. E o governo estadual na gestão 1998-2002 não ignorou essa capacidade de articulação cívica, associando quando conveniente a sua imagem a dos fóruns e comprometendo-se em continuar fortalecendo as duas atividades.

Entretanto, o governo que o sucedeu introduziu uma nova estratégia voltada à promoção do desenvolvimento regional integrado e descentralizado. Sob a justificativa da descentralização administrativa, criou vinte e nove Secretarias de Desenvolvimento Regional em cidades-pólo microrregionais. Através delas, a sociedade civil organizada passaria a eleger anualmente as prioridades da região a serem contempladas no orçamento estadual. Suas estruturas operacionais são compostas por pessoas vinculadas aos partidos da base governista no estado e o número de cargos remunerados ocupados varia entre quinze e vinte e cinco. Já a composição política integra, de modo geral, um conjunto de atores sociais e institucionais que, em tese, deverão ser os responsáveis pela eleição das prioridades microrregionais a serem atendidas pelo governo estadual, estando entre eles os próprios Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Segundo informações obtidas por integrantes de algumas dessas secretarias, durante o ano de 2003 não foi possível operacionalizar as secretarias em razão da falta de dotação orçamentária.

A idéia geral que inspirou a criação dessas secretarias não difere, grosso modo, das proposições surgidas do interior das reflexões sobre o desenvolvimento regional. Segundo informações dos mesmos integrantes, trata-se de tentar reproduzir no estado experiências institucionais como as existentes na Itália, mas

também na Espanha. Nesse sentido, não haveria grande diferença de procedimento em relação ao que tem se proposto o Forumcat, isto é, descentralização político-administrativa e participação da sociedade organizada em sinergia com órgãos governamentais para a promoção do desenvolvimento regional integrado e sustentável.

Por outro lado, o curto tempo de experimentação, e a própria inoperância inicial das secretarias por conta da ausência orçamentária, impede qualquer avaliação sobre o desempenho destas. As críticas que tem sido feitas em relação à iniciativa ficam, momentaneamente, por conta do dispêndio financeiro criado com a estrutura de cargos e salários que, na ausência de operacionalidade, não se justifica, tendo servido apenas para o emprego de pessoas, muitas delas sem identificação com os propósitos da descentralização e democratização das decisões.

Todavia, coincidente com a preocupação apontada por Bandeira, é a aparente sobreposição de uma estrutura mista, composta por governos e sociedade civil, por uma outra estrutura institucional, cuja composição político-partidária pode retirar de cena uma importante parcela da sociedade civil cuja utilidade passa a ser dispensada. Como os fóruns não foram criados “de cima para baixo”, não haveria porque supor que o atual governo estadual tivesse a intenção de retirar dessas instâncias a “marca” do governo anterior. Ele poderia, ao contrário, aproveitá-la. De todo modo, a hipótese não se descarta, uma vez que o envolvimento do governo anterior produziu a vinculação da sua imagem ao Forumcat. Se esta não for a intenção, por outro lado, fica evidente o marketing político que o governo atual pretende conferir à sua iniciativa, o que de qualquer forma deverá afetar a iniciativa dos fóruns regionais. Da mesma forma, a presença de uma tal estrutura político-administrativa e ao mesmo tempo partidária nas microrregiões do estado pode fortalecer as relações clientelistas ao invés de atenuá-las, além de facilitar futuras estratégias eleitorais.

Nessa direção tomam importância as preocupações de alguns autores, como o próprio Bandeira, que advertem para o caráter negativo de certas medidas institucionais que, objetivadas à promoção da participação social, acabam

produzindo o afastamento da sociedade. É nessa direção que se justifica a preocupação de Bandeira quanto à possibilidade de aniquilar iniciativas saudáveis de participação social nos processos políticos, interrompidas por objetivos eleitorais. E, diga-se, em sociedades cujas relações políticas sempre foram, no geral, verticalizadas, essa advertência faz todo o sentido. Se até 2002, o volume de reuniões dos fóruns e a sua presença na imprensa foram de algum modo notáveis, essa presença diminuiu sensivelmente no ano seguinte, dando lugar à badalação dessas novas estruturas governamentais que no primeiro ano de existência não demonstraram operacionalidade.

Outro importante fator apontado por Bandeira tem a ver com o comportamento dos agentes responsáveis pela organização e condução dos trabalhos. Sem um compromisso rigoroso com a forma democrática na condução do processo, de pouco adiantará a participação da sociedade civil. Trata-se de uma outra característica também nada incomum nesses casos, não custando lembrar que um dos principais objetivos – o fim - a ser logrado nos processos participativos é a alteração do próprio procedimento - o meio.

Neste aspecto, não há como negar a importância do segundo condicionante indicado pelo autor – conquanto não deva ser entendido como determinante. Trata-se das *características sócio-culturais das regiões*. Segundo Bandeira, algumas regiões ou mesmo sub-regiões não tem tradição associativa suficiente para a promoção de processos participativos que gerem eficácia no curto prazo. Nesse sentido, algumas comunidades regionais apresentam um conjunto de instituições associativas intermediárias que propiciam o desenvolvimento de uma cultura onde as pessoas sejam “mais propensas a empreender atividades de tipo cooperativo”. Essa constatação seria resultante da observação dos Coredes, no Rio Grande do Sul. Ali, o autor percebeu maior eficiência dos referidos conselhos no norte do estado, onde o processo colonizador foi determinado pela vinda de imigrantes alemães e italianos, assentados em pequenas propriedades rurais. A cultura associativa, tanto permitida pela condição da pequena propriedade quanto exigida pelas dificuldades de sobrevivência, seria o condicionante histórico ou sócio-cultural, como prefere o autor, para explicar a eficiência dos conselhos. Na

região sul, a escravidão, a pecuária e a grande propriedade do passado dificultariam por consequência a formação de uma cultura associativa, o que se refletiria como condicionante do desempenho pífio de alguns conselhos. Enquanto nas micro-regiões do norte a mobilização comunitária seria mais constante e persistente, e as demandas mais refletidas, nas micro-regiões ao sul, em geral, o não atendimento de demandas imediatistas teria gerado desmobilização.

Não há termo melhor para designar esse condicionante que o de capital social, que o autor menciona, referindo-se ao conhecido trabalho de Putnam [1996], sugerindo inclusive a semelhança de casos na comparação entre a Itália e o estado do Rio Grande do Sul. E, na medida em que ambientes de capital social são marcados pela maior constância de indivíduos preocupados com o bem público, mais dispostos a participar e também a fiscalizar, é possível deduzir que sociedades assim tenham mais chances de “produzir” representantes políticos forçosamente mais comprometidos com o bem público, sem que isso represente incompatibilidade com as regras do jogo político-partidário.

A terceira condicionante apontada pelo autor se refere ao *apoio institucional*. Em relação à experiência do Rio Grande do Sul, Bandeira notou a tendência de que os conselhos regionais tem tido melhor desempenho onde as universidades comunitárias são atores centrais no processo.⁵⁸ A sua conclusão é convergente com a tendência observada no desempenho dos fóruns catarinenses, isto é, que a presença das universidades na condição de articuladores e interlocutores dá maior respaldo e credibilidade ao processo, justamente em razão da imparcialidade político-partidária, apontada nos questionários e entrevistas como um dos principais desafios dos fóruns. Porém, Bandeira não esquece de relacionar a presença dessas instituições ao contexto sócio-cultural, afirmando que a atuação delas é coincidente com tal contexto. Nem sempre, lembra o autor, as universidades tem a devida inserção comunitária. Ele adverte que no caso do Ceará a tentativa de envolvimento das universidades estaduais nos conselhos de desenvolvimento não foi bem sucedida, devido à fraca tradição de envolvimento

⁵⁸ O autor faz lembrar que as universidades federais também participam dos Corede em algumas micro-regiões.

participativo com as questões das comunidades regionais. Sugere, entretanto, que em algum momento futuro, experiências como as do Rio Grande do Sul, mas também do Ceará, onde a universidade federal tem papel central, esses conselhos possam atingir um grau de legitimidade social que permita tornarem-se independentes desse apoio institucional. O propósito, segundo Bandeira, é de que nesse momento a credibilidade da sociedade em relação aos conselhos não esteja mais no apoio institucional e sim no procedimento, isto é, no reconhecimento da sociedade quanto à capacidade de essas instâncias de participação construírem os consensos regionais necessários para a promoção do desenvolvimento integrado.

No caso catarinense, é bom lembrar, o apoio institucional ainda recente das universidades não é geral, ainda que crescente, e tampouco é o principal. Além disso, a compreensão dos dirigentes de algumas dessas universidades é precária quanto à necessidade de um envolvimento sem a expectativa de resultados mensuráveis e de curto prazo. O pensamento monetarista de sobrevivência dessas instituições, pelo seu caráter privado de manutenção financeira, não permite perceber a importância do envolvimento de longo prazo e dos resultados não mensuráveis, conquanto positivos em relação à maior inserção nas comunidades regionais. Ainda assim, não se trata de uma generalização extensiva a todas essas instituições, inclusive porque, como já se disse, o envolvimento é crescente.

Na maioria dos casos, o comprometimento das associações de municípios com os fóruns ainda é predominante, além de pioneiro. O fato de boa parte dessas entidades serem organismos formados por técnicos que independentemente das sucessões eleitorais, tem permanecido em seus cargos, permitiu tal comprometimento. Em verdade, esse fato também deve ser considerado uma conquista no sentido da superação das disputas político-partidárias, já que foi fruto do consenso progressivamente construído por vários prefeitos em cada associação.

Mas para além das associações de municípios, há outras organizações que se destacam pelo apoio institucional de maneira efetiva, pulverizando o apoio

institucional. É o caso, por exemplo, da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – Fiesc, que por meio de seu Instituto Euvaldo Lodi tem financiado pesquisas e publicações sobre a temática do desenvolvimento, além de contratar assessorias para o aconselhamento permanente à iniciativa privada, ao Forumcat e, de sobra, ao poder público.⁵⁹ É também o caso do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, banco estatal de fomento que nos últimos anos contribuiu com aportes financeiros para financiar atividades do Forumcat, além da cedência de funcionários para os trabalhos dessa organização “guarda-chuvas” dos fóruns regionais.⁶⁰ Além dessas instituições, cabe destacar papel de empresas governamentais de reconhecida competência como a Epagri e a Cidasc. A inserção dessas empresas estatais na comunidade regional em função dos trabalhos de extensão no meio rural já lhes garantiu a credibilidade social necessária para que as suas participações nos fóruns regionais acentuem a credibilidade destes últimos. Em alguns casos, entidades de interesses privados como as Associações Comerciais e Industriais dos municípios tem tido papel ativo na condução dos fóruns. Algumas dessas associações gozam de prestígio local e mesmo regional, não apenas entre a classe empresarial mas na sociedade em geral, tanto pela hábil universalização dos seus interesses de classe quanto pela atuação persistente e de longa data em defesa de interesses regionais, além de uma muitas vezes sábia utilização dos meios de comunicação.⁶¹

Outras vezes, porém, elas acabam identificadas como entidades que na defesa de seus interesses de classe impedem o desenvolvimento econômico.⁶²

⁵⁹ O cientista político Jörg Mayer-Stamer, citado neste trabalho, presta assessoria ao Instituto Euvaldo Lodi, e já produziu dois estudos de caso sobre *clusters* em Santa Catarina, conforme aparecem na Bibliografia.

⁶⁰ O BRDE presidiu o Forumcat por duas gestões bianuais.

⁶¹ Para um exemplo, a Associação Comercial e Industrial de Blumenau, integrante ativa do fórum de sua micro-região, tem uma coluna diária em jornal regional, além da participação periódica e constante em programas televisivos, meios através dos quais defende as demandas levantadas no fórum local/regional.

⁶² São corriqueiras, em alguns municípios, informações sobre as resistências de associações comerciais e industriais em dificultar a vinda de algum estabelecimento industrial ou comercial para

Nesses casos, é melhor que elas não sejam os protagonistas na coordenação dos processos participativos que envolvam interesses tão abrangentes quanto os relacionados ao desenvolvimento regional. Nessa direção, outra entidade presente em todos os fóruns de desenvolvimento, onde funcionários tem tido atuação freqüente, fazendo parte da equipe de coordenação em alguns casos, é o Sebrae/SC. Além de financiar eventos temáticos, auxilia na organização e execução de cursos de capacitação e promove a vinda costumeira de palestrantes. Mais recentemente, em parceria com o Instituto Euvaldo Lodi da Fiesc, essa entidade está financiando e coordenando em nível estadual um curso de 160 horas destinado à formação dos integrantes das Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs. Todavia, informalmente essa organização já foi bastante criticada por suas inserções “questionáveis” no nível da formação de uma cultura empreendedora. Ao ter utilizado em demasia o expediente dos cursos e palestras de motivação pessoal, inclusive com palestrantes de formação “duvidosa” e nenhum respaldo científico, o Sebrae caiu em certo descrédito, marcado pela superficialidade e pelos resultados pífios alcançados. De todo modo, foi possível notar, a partir da sua inserção nos fóruns de desenvolvimento regional, uma alteração discursiva radical, abandonando o enfoque psicológico e individualista do empreendedorismo e absorvendo rapidamente o conjunto de proposições em favor da integração, das parcerias, da formação de redes de cooperação, da participação social e do estabelecimento de relações de confiança, entre outras, reunidas na idéia-força do capital social.⁶³

Assim, o fator do apoio institucional, que não está reduzido a uma presença governamental na coordenação dos processos participativos, é bem apontado por Bandeira. Na comparação com as outras quatro experiências estaduais, uma das principais vantagens percebidas nos Fóruns de Desenvolvimento Regional e Integrado de Santa Catarina é, não apenas a presença de uma organização dominante, mas, justamente, a pulverização institucional. Some-se a isso o fato de

a respectiva micro-região, a fim de impedir a concorrência ou a inflação salarial. Fato ou não, essas informações abalam a credibilidade de tais entidades.

⁶³ O Seminário Internacional de Desenvolvimento Sustentável de Chapecó, onde o tema do capital social foi central, teve o Sebrae entre os seus patrocinadores.

que essa rede institucional em Santa Catarina emergiu de uma camada intermediária entre o governo estadual e as comunidades locais, constituída desde o início pelas associações de municípios e representantes da sociedade civil organizada, para só posteriormente receber o apoio e a participação do governo estadual.

Esse condicionante inicial obrigou os atores envolvidos a um comprometimento que talvez não fosse o mesmo, se a iniciativa tivesse sido puramente governamental, como nos outros casos estaduais. Despertando logo o interesse governamental, os atores dos fóruns se sentiram ainda mais prestigiados, e cientes de que essa iniciativa representa justamente o tipo de resposta social que se vem propugnando em relação aos limites operativos que os governos enfrentam na tentativa de promover o desenvolvimento. Durante a investigação, foi possível distinguir esse tipo de compromisso e de consciência por parte de muitos atores dos fóruns. Se comparado às iniciativas do tipo *top down*, como no caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional do governo posterior [atual], o compromisso dos atores voluntários pode ser bem maior do que o de um conjunto de pessoas indicadas pelo critério do vínculo partidário, cujos interesses pessoais e compromissos eleitorais estarão, com alguma freqüência, acima de uma certa ética da responsabilidade de conduzir e dar continuidade a processos políticos inovadores.

Nesse sentido, é importante lembrar novamente a reflexão em torno da capacidade institucional de promover um tipo de desenvolvimento, sustentável, em que se considera importante a promoção de incentivos à manifestação do capital social. Na perspectiva de Evans, esse fator é entendido como um importante produto secundário de complementaridade, que facilita o desempenho institucional, mas não lhe seria pré-condição. O desenvolvimento seria muito mais o resultado de medidas institucionais adequadas, embora os “detalhes organizacionais” na formulação e execução dessas medidas é que determinariam maior ou menor eficácia e rapidez nos resultados.

Com essa abordagem, Evans acabou alargando a perspectiva institucionalista que imputa ao Estado e suas instituições o maior papel na

promoção do desenvolvimento. Noutros termos, estaria a cargo dos governos a autonomia necessária à promoção de ambientes de desenvolvimento, isto é, de capital social, sem a dependência de sua existência prévia para que as estratégias sejam bem sucedidas. Todavia, é preciso evitar uma possível confusão diante do pressuposto. Assim, não se trata tão somente de reafirmar a autonomia e as funções clássicas do Estado interventor. Trata-se, isto sim, de responsabilizar o Estado pela função de promover e fomentar a aproximação entre a esfera governamental e a esfera da sociedade civil para a promoção de ambientes de desenvolvimento sustentáveis.

Dito de outra forma, ao invés de perceber na sociedade civil um conjunto de fatores facilitadores do desempenho das instituições políticas – cuja possibilidade o autor não nega – Evans vê na estrutura institucional o conjunto de condições necessárias à promoção do capital social. Dotada de um aparato burocrático, o que inclui essencialmente um corpo de agentes públicos, portadores de capacidade analítica e seguidores de regras bem definidas, a esfera governamental seria capaz de estabelecer relações de cooperação entre os agentes potenciais do desenvolvimento. Muitas vezes incapazes de construir tais relações, esses agentes acabariam sendo aproximados pelo Estado, agente intermediador de confiança, e inseridos em redes de cooperação e interdependência capazes de criar ou fortalecer o capital social.

Em outro trabalho, resumido e analisado por Fernandes [2002], Evans organizou vários estudos de caso elaborados por alguns autores,⁶⁴ entre ele próprio, com o propósito de demonstrar o estabelecimento de ambientes de sinergia entre governos e sociedade civil na construção de capital social. Nesse trabalho, Evans distingue dois tipos de sinergia. O primeiro tipo, que ele denomina de “complementaridade”, se daria por meio da já conhecida articulação entre público-privado. O segundo o autor denomina de sinergia por inserção, marcado pelo estabelecimento de compromissos entre agentes públicos e cidadãos, cuja dimensão de cooperação ultrapassa aquela proporcionada pela

⁶⁴ Os outros autores são Elinor Ostrom, Wai Fung Lam, Patrick Heller, Michael Burawoy e Jonathan Fox, cujos estudos estão reunidos no livro *State-society synergy* [Evans, 1997, apud Fernandes, 2002].

complementaridade, sem que sejam as duas formas de sinergia inconciliáveis entre si.

Nesses processos de sinergia, Evans destaca um aspecto importante, lembrado por Fernandes, que em verdade parece essencial, qual seja, o da disposição da esfera governamental em promover o “civismo comunitário” como fator de eficiência na elaboração e execução de políticas públicas [Fernandes, 2002:392]. Nesse sentido, corrobora com os pressupostos de Evans o trabalho, citado logo adiante, de Judith Tandler, intitulado *O bom governo nos trópicos*. O livro trata de uma análise feita entre 1986 e 1994 sobre quatro políticas públicas desenvolvidas pelos governos do Ceará.⁶⁵ Segundo Fernandes, o resultado geral do trabalho se contrapõe diretamente às críticas das teorias da administração pública gerencial e da economia institucional acerca das políticas de descentralização e prestação de serviços públicos. Assim, ao contrário do que apontam essas críticas, o governo estadual assumiu os serviços nos municípios ou lhes garantiu o aporte necessário, acompanhando o seu desenvolvimento. Não obstante, ao invés de conceder a execução dos serviços a empresas privadas ou ONGs, o governo mesmo desenvolveu os programas com a participação dos funcionários públicos.

Os principais resultados desse processo de sinergia teriam sido a recuperação da auto-estima do funcionalismo público; os incentivos e o reconhecimento do governo ao serviço; maior desempenho, voluntarismo, poder de decisão dos funcionários, cooperação e desenvolvimento do interesse público por parte das comunidades [ibid., seq.]. O que corrobora com os pressupostos de Evans é o fato de que a esfera governamental criou estímulos ao envolvimento da comunidade, propiciando-lhe autonomia, envolvimento nos programas e autonomia em relação a algumas decisões. “Portanto, até onde a sociedade civil contribuiu para o bom desempenho, ela não era necessariamente preexistente ou independente do governo” [Tandler, 1998:199, apud Fernandes, 2002]. Em outros termos, o capital social é um elemento importante na promoção de políticas

eficientes, embora não seja necessariamente um fator preexistente, podendo ser construído por políticas governamentais acertadas.

Este parece ser o principal ponto de inflexão, ou seja, o de como construir políticas governamentais acertadas, seja para criar ambientes de sinergia com a sociedade, seja para apoiar iniciativas da sociedade que ofereçam a possibilidade de estabelecer sinergias com o Estado. No caso dos fóruns de Santa Catarina, precedidos e acompanhados pela boa experiência das associações intermunicipais, há dois tipos de impulso, em que ambos foram capazes de promover alguma eficiência. Assim, o surgimento das associações é decorrente de uma política pública federal, articulada pelo governo estadual - em um período autoritário - e bem recebido pelas comunidades regionais. A existência dessas organizações há mais de três décadas parece justificar a sua atuação. Já na segunda metade dos anos noventa, um tipo de iniciativa mista entre agentes políticos regionais e atores da sociedade civil foi igualmente bem recebido na esfera governamental estadual, que lhe deu, até recentemente, aporte institucional para a sua operacionalidade. E no interior desse aporte institucional ainda se pode mencionar o papel crescente de articulação que vem adquirindo as universidades regionais comunitárias, cujo surgimento está ligado a certa capacidade das comunidades regionais em atender a uma demanda social sem a necessidade do impulso governamental inicial.

Nesse sentido, torna-se difícil prever qual será o destino dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado e seu “guarda-chuvas”, o Forumcat. A partir de um certo momento, esse processo de articulação regional se disseminou, chamando a atenção da sociedade para a capacidade de gerar reflexões e de responder aos problemas do desenvolvimento, e sensibilizando não obstante a esfera governamental estadual sobre o potencial de sinergia a ser construído entre as duas esferas. O entusiasmo e a dedicação promovidos entre atores regionais, além do apoio e envolvimento institucional que se estabeleceu, permitem concordar quase que irrestritamente com as assertivas de Evans. Se é possível

⁶⁵ Os quatro programas analisados eram 1] de medicina preventiva, 2] de negócios e contratos públicos destinados a pequenas empresas, 3] de geração de empregos de emergência para a construção de obras públicas e 4] de extensão rural para pequenos agricultores.

concordar com a importância de algum capital social prévio para o andamento de um processo ainda em curso, é indispensável reconhecer a importância da presença institucional. No caso dos fóruns, sem essa presença, haverá um lento, ou talvez até rápido, processo de prostração.

Desse modo, é possível admitir que até 2002 os fóruns tiveram um importante aporte institucional, o que lhes permitiu desempenhar o importante papel de articulação regional e reflexão participativa sobre os problemas e perspectivas do desenvolvimento. Já durante o ano de 2003 os fóruns parecem ter perdido o status anterior de porta-vozes das demandas regionais. Em seu lugar, estabeleceu-se “de cima para baixo” uma estrutura institucional que ainda não demonstrou operacionalidade e tampouco a necessária articulação com a sociedade civil organizada. Há relatos recentes de integrantes dos fóruns afirmando que muitos funcionários sequer sabem o que fazer nas secretarias, limitando-se a receber os salários. Além disso, o próprio processo de nomeação dos secretários regionais teria resultado em algumas escolhas duvidosas. Se no caso dos fóruns, a presidência e a coordenação regional eram resultantes de um processo de escolha mais amplo, no caso das secretarias esse processo ficou circunscrito à esfera partidária, onde conflitos internos e a própria deficiência dos quadros acaba inviabilizando uma decisão “ótima”. A pergunta decorrente disso é: por que o governo estadual não aproveitou a estrutura do Forumcat, de seus fóruns regionais e também das associações intermunicipais, estas com uma experiência de atuação de pelo menos três décadas? Por que substituir, ainda que se propondo a incluir, essas estruturas com o seu potencial de sinergia por uma outra estrutura, essa de caráter fortemente partidário e de cunho eleitoral visível? Desse modo se é possível concordar que a esfera institucional é quase sempre imprescindível, sua intervenção inadequada pode desestimular processos saudáveis de sinergia entre governo e sociedade civil.

Por outro lado, o decorrer dos próximos anos poderá servir de teste para a capacidade de auto-afirmação da sociedade civil, especialmente dos fóruns regionais, no seu relacionamento com as secretarias regionais. Naturalmente, a mesma solicitação que os fóruns haviam feito nas eleições majoritárias anteriores,

foi repetida em 2002. Isto é, que os candidatos ao governo estadual se comprometessem em apoiá-los. Assim, os fóruns deverão continuar sendo convidados às reuniões e eventos que as secretarias regionais promoverem nos próximos anos. Mas é ao mesmo tempo óbvio que a esperada atuação dessas secretarias acabe diminuindo a importância que os fóruns vinham tendo como articuladores regionais, ficando igualmente comprometido o caráter espontâneo de participação da sociedade civil. Há, por parte do governo estadual, a compreensão mínima necessária sobre a importância das estratégias descentralizadas na promoção do desenvolvimento regional. Parece corroborar, nessa direção, a decisiva política de incentivo à pesquisa do governo estadual. Por exemplo, no último trimestre de 2003, a Fundação de Ciência e Tecnologia do Estado de Santa Catarina – Funcitec – lançou um edital para selecionar projetos de pesquisa a serem executados em 2004 por docentes das universidades regionais. A temática que orientou a seleção dos projetos em várias áreas foi a do desenvolvimento regional. Pronunciamentos do governo tem sido incisivos no sentido de aproveitar o capital humano das universidades no estado, canalizando-o a produzir respostas para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, isso demonstra as possibilidades de fortalecimento da aproximação entre a esfera governamental e as universidades regionais. Mas, se o governo reconhece nas universidades regionais a energia de um capital humano para a promoção do desenvolvimento, parece negligenciar contraditoriamente o capital social que parcela importante da sociedade civil pode oferecer através de experiências como a dos fóruns. E, depois de toda a reflexão já feita, não deveria mais constituir novidade que essas experiências, com o respaldo institucional necessário, serão a base da promoção do desenvolvimento sustentável.

Capítulo IV

As vozes dos participantes

Os Questionários e as entrevistas

No capítulo precedente, o objetivo foi fornecer esclarecimentos sobre o sentido e as expectativas desse movimento de descentralização governativa e de desenvolvimento regionalizado. Saliemos nessa trajetória o papel inicial desempenhado pelas associações intermunicipais, mas destacamos sobretudo a atuação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado - FDRI, procurando falar do seu significado, da sua representação política no enredo da democratização dos processos decisórios governamentais e da sua capacidade de operacionalização das demandas, devendo incluir aí o papel de seus “braços operacionais”, as ainda recentes Agências de Desenvolvimento Regional. De uma maneira geral, pode-se dizer que, além dos seus objetivos mais explícitos, os fóruns carregam o importante desígnio político de contribuir para o estabelecimento da principal condição da democracia, sugerida pelo pensamento clássico na ciência política, qual seja, a da “constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos”.¹

A última etapa deste trabalho consiste de certo modo em detectar justamente qual o potencial de cumprimento desse desígnio. E, embora esteja claro que somente ao longo de uma atuação continuada e de uma análise mais distanciada no tempo haverá respostas definitivas acerca desse movimento, elas podem ser parcialmente antecipadas conhecendo as opiniões daqueles que atuam diretamente nesse processo. Nesse sentido, a aplicação de questionários e entrevistas ao longo de dois anos com integrantes dos FDRIs nos deve permitir uma avaliação sobre alguns pontos dessa experiência.

¹ A idéia é atribuída por Putnam[1996:77] a Robert Dahl e John Stuart Mill.

Este capítulo é uma interpretação do conjunto de opiniões dos integrantes de alguns fóruns regionais distribuídos pelo estado de Santa Catarina. A coleta desse material deu-se através da aplicação de questionários, entrevistas, depoimentos informais e observações de campo feitas entre os anos de 2001 e 2002. O resultado da coleta, classificação, comparação e análise desses dados foi feito com base na seqüência das respostas aos roteiros de perguntas dos questionários e entrevistas. Posteriormente, a redação deste capítulo foi resultante de um reordenamento da análise, procurando dar uma seqüência mais adequada ao texto, dividido em alguns subcapítulos que permitiram a exposição a seguir.

Integrantes dos vários FDRIs [exceto o Foreplan]

1. Sexo

Feminino	Masculino
5	12

2. Profissão

Agrônomo	2
Arquiteto	2
Assessor administrativo	1
Bioquímico	1
Gerente	2
Gestor de negócios	1
Secretário executivo – administrador	1
Secretário executivo – economista	1
Técnico agrícola e economista	1
Técnico contábil	1
Veterinário	1
Contabilista	1
Professor/administrador	1
Socióloga	1

3. Grau de instrução

1º grau	2º grau	3º grau incompleto	3º grau	Com pós-grad.
-	1	-	16	07

4. Instituição que representa

Entidade	Cidade sede	Fórum	N. de quest.
Universidade do Vale do Itajaí	Itajaí	Da Foz do Itajaí	2
Universidade Regional de Blumenau	Blumenau	Do Médio Vale do Itajaí	1
Agência de Desenvol. Regional do Meio Oeste	Joaçaba	Do Meio Oeste	2
Associação de Municípios	Blumenau	Do Médio Vale do Itajaí	1
Associação Comercial e Industrial	Rio do Sul	Do Alto Vale do Itajaí	1
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Lages	Da Região Serrana	1
Associação de Municípios	Araranguá	Do Extremo Sul	1
Associação Regional de Turismo	São Miguel do Oeste	Do Extremo Oeste	1
SENAC	Tubarão	Da região de Laguna	1
Instituto Saga	Chapecó	Do Oeste	1
Epagri	Blumenau	Do Médio Vale do Itajaí	1
Associação de Municípios	Concórdia	Do Alto Uruguai	1
Associação de Municípios	São Miguel do Oeste	Do Extremo Oeste	1
Universidade do Oeste de SC	Videira	Da Região da Amarp	1
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul	Florianópolis	Da Grande Florianópolis	1

5. Faixa etária

21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70
2	3	10	1	1

6. Participação em organização político-partidária

Sim	2
Não	15
Não respondeu	-

7. Tempo de participação no Fórum

Até um ano	Até dois anos	Até três anos	Mais de três anos
1	2	3	10

8. Frequência

Com frequência	Às vezes
16	1

9. Participação em outras atividades comunitárias

Sim	12
Não	5

Integrantes do FOREPLAN

1. Sexo

Feminino	Masculino
1	8

2. Profissão

Administrador	1
Agrônomo	2
Consultor	1
Contabilista	1
Coordenador	1
Empresária	1
Profissional de Educação Física	1
Secretário Executivo	1

3. Grau de instrução

1º grau	2º grau	3º grau incompleto	3º grau	Com pós-grad.
-	1	1	7	2

4. Instituição que representa

Associação Comercial e Industrial	Canoinhas	1
Associação Comercial e Industrial	Mafra	1
Associação de Municípios	Canoinhas	1
Instituto de Desenvolv. Regional Eco- Iguaçu	Porto União	1
Epagri	Canoinhas	2
Secretaria de Ind. Com. E Turismo	Porto União	1
Universidade do Contestado	Canoinhas	1
Universidade do Contestado	Mafra	1

5. Faixa etária

21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60
-	2	5	2

6. Participação em organização político-partidária

Sim	2
Não	6
Não respondeu	1

7. Tempo de participação no Fórum

Até um ano	Até dois anos	Até três anos	Mais de três anos
2	3	1	3

8. Freqüência

Com freqüência	Às vezes
8	1

9. Participação em outras atividades comunitárias

Sim	7
Não	2

Obs: Entre os 26 respondentes, cinco são professores universitários.

Os fatores que levam à participação

Explicação: De modo geral, há duas causas que levam os integrantes dos FDRI a participar. Estas causas estão distinguidas no quadro abaixo. Para o primeiro grupo de respostas [A], foram usadas palavras como colaborar, auxiliar, participar, importância, necessidade e integração, indicando a intenção expressa na resposta sintética da primeira coluna do quadro abaixo. O segundo tipo de respostas [B] foi com o uso direto da idéia expressa na resposta do quadro. Finalmente, o terceiro tipo [C] define ambos os motivos indicados pelos integrantes.

Situação 1 [incluindo todos os questionários]

A	B	C
A fim de colaborar com o desenvolvimento regional	Por indicação da instituição de trabalho	Ambos os motivos
11	9	6

Situação 2 [excetuando os membros do Foreplan]

A	B	C
A fim de colaborar com o desenvolvimento regional	Por indicação da instituição de trabalho	Ambos os motivos
8	5	4

Situação 3 [somente os membros do Foreplan]

A	B	C
A fim de colaborar com o desenvolvimento regional	Por indicação da instituição de trabalho	Ambos os motivos
4	5	-

A rigor todos os membros dos fóruns são indicados pelas entidades que eles representam. Ainda assim, internamente a cada entidade, há os casos em que a condição de membro do FRDI é simplesmente o resultado de uma designação, enquanto em outros casos a indicação é resultante do prévio interesse manifestado pelos indicados, o que no geral atinge a dois terços das respostas.

As três situações demonstradas nos quadros acima revelam pequena distinção entre si quanto a isso. Na situação 1, que é aquela a considerar todos os questionários respondidos, somando as alternativas A e C, essa referência atinge 65%. Na situação 2, somadas as respostas A e C, há uma predominância de 70,5% de menções à intenção de colaborar com o desenvolvimento. Já na situação 3 essa menção atinge os 45%.

No geral, esperava-se justamente saber em que medida o interesse de colaborar com o desenvolvimento regional se manifestava espontaneamente nas respostas. As falas dos participantes tendem a revelar alguma pré-disposição ou compreensão para com a necessidade de participação e de trabalho integrado para a promoção do desenvolvimento regional, para cujo tema já tem algum interesse e/ou envolvimento. Por conseqüência, tal predominância nas respostas permite deduzir que as composições dos Fóruns, já na condição de organizações não governamentais, são marcadas pelo interesse e certa proximidade com a preocupação e reflexão sobre o tema.

Isto não nos leva, a princípio, a deduzir que as respostas do tipo B devam se relacionar diretamente a posições de indiferença ou descompromisso. Tais respostas são naturais até certo número e não significam diretamente uma ausência momentânea ou continuada na intenção de participar. O desinteresse e a participação meramente formal são elementos corriqueiros no início do processo de participação, mas são também condições que podem ser alteradas, dependendo da experiência de cada processo participativo, tanto do ponto de vista pessoal quanto do coletivo. Nesse sentido, mais de uma vez a resposta foi do tipo: "inicialmente foi por designação, mas depois por acreditar nesse trabalho como na

importância das Associações de Municípios para os fóruns e agências [de desenvolvimento]”.

Situação diferente se daria se, no geral, o volume de respostas A e C não atingisse a soma dos 50%, podendo revelar a situação de mera formalidade na criação de mais “um desses conselhos que não funciona”, somente para cumprir formalidades e fazer número, e composto por pessoas indicadas pelos poderes públicos locais/regionais para garantir o controle governamental sobre os membros, o que não é incomum na esfera das políticas públicas.

Por outro lado, é útil não desprezar uma segunda interpretação, resultante justamente das diferenças apresentadas entre os quadros estatísticos. Note-se que na Situação 2 o índice da soma A e C atinge exatamente $\frac{3}{4}$, enquanto na Situação 3, esse índice cai para $\frac{1}{2}$. Acontece que na Situação 2, os integrantes dos fóruns que responderam aos 17 questionários são na maioria dos casos os agentes coordenadores do processo, ocupantes das funções mais estratégicas. Já na situação 3, entre os nove integrantes que responderam aos questionários, vários deles não estão nas mesmas funções estratégicas. Isto não significa, portanto, que a média de interesse do Foreplan, manifesta na Situação 3, seja inferior a média do conjunto de outros fóruns, expressa no Quadro 2. Significa, sim, dizer que enquanto o Quadro 2 revela as opiniões de suas principais lideranças, o Quadro 3 revela uma situação mais abrangente, que pode sem surpresas significar a média de outros fóruns, tomados num universo mais abrangente de participantes.

Não obstante, o mais importante é perceber justamente a outra face desse panorama. Assim, se o percentual de preocupação direta com a estratégia da participação pode ser considerado alto entre as lideranças do processo, ela diminui entre os atores não centrais e as respectivas entidades que representam. Isso fica inclusive evidente quando se considera o grau de rotatividade dos participantes, o que é provocado pela falta de continuidade de boa parte dos membros, substituídos por outros, designados pelas entidades participantes, fato lembrado em vários questionários, como se poderá ver a frente. No caso do Foreplan, não sendo diferente na maioria dos outros fóruns, o número de

entidades oficialmente participantes supera os trinta, às quais foram enviados os questionários, podendo supor que no geral somente os mais interessados responderam. Isto permite concluir que seja razoável o número de integrantes que quando participam o fazem mais por obrigação que por interesse ou identificação com a causa. A constância de casos de pouco interesse, embora não mensurada, converge com as observações de campo feitas durante a pesquisa, da mesma forma que coincide com as observações feitas nos questionários de integrantes de outros fóruns.

Desse modo é possível constatar que haja, no próprio processo de descentralização política proposto pelos fóruns, uma situação de centralismo por parte de alguns membros, atuantes e conscientes dos objetivos e das estratégias, e de dispersão por parte de outros, nos papéis de coadjuvantes ou meros figurantes que por várias razões não tem participação efetiva. Nesse sentido, a trajetória de vários fóruns regionais tem sido marcada por pequenos ciclos. Observa-se certo voluntarismo e entusiasmo inicial que declina em seguida, sendo retomado por algum fato novo, que logo redundando em desinteresse e mero formalismo na participação de muitos membros cuja presença não é freqüente e, em muitos casos, não passa da primeira vez. Há casos em que o grau de desinteresse é notável, decorrente de um baixo grau de informação e despreparo de pessoas designadas a participar, que no geral não tem mesmo qualquer interesse direto, sentindo-se meramente obrigadas a isso.²

Este é apenas o primeiro desafio dos fóruns, cuja continuidade tende a produzir, como nos casos até o momento observados, um filtro natural que reduz o número de participantes constantes. Estes últimos estão de todo modo empenhados, constantemente, na geração de fatos novos que garantam a “casa cheia” em algumas reuniões, a fim de que não se perca a legitimidade de um processo decisório muitas vezes apenas homologatório. Em geral, vários

² Estes casos estão longe de constituírem a maioria, mas chama à atenção o menosprezo de alguns poderes públicos locais pelos trabalhos dos fóruns, ao designarem pessoas nessa condição, o que pôde ser observado algumas vezes durante a pesquisa de campo. Em alguns casos, as pessoas chegam a declarar informalmente o seu desinteresse no processo, ainda que participem de cursos e viagens temáticas, custeadas pelo poder público.

integrantes dos fóruns reclamam da falta de continuidade na participação de entidades e órgãos públicos.³ A participação de muitas pessoas termina no imediato momento em que as reuniões são concluídas.

Uma das dificuldades está no fato de que para quase todos a dedicação ao fórum seja uma tarefa em segundo plano, não havendo dedicação integral. As pessoas não tem tempo e nem são remuneradas para isso. Não há compreensão da maioria das instituições sobre a importância e a demora em obter resultados, e isso dificulta a liberação de pessoas para isso. Nesse sentido, as diferenças de atuação e de organização entre os fóruns devem ser parcialmente compreendidas pelo aspecto logístico, isto é, pela estrutura obtida por cada fórum, o que depende de disponibilizar pessoas que possam se dedicar continuamente a essa organização. Mais que isso, em geral os fóruns funcionam melhor onde uma ou mais pessoas tem ali a possibilidade de maior dedicação, fazendo muitas vezes dessa a sua atividade principal.

Assim, não é possível estabelecer um percentual mínimo padrão de participação dos integrantes para o funcionamento e para a própria legitimidade dos FDRI. Antes, é cabível prever que alguns integrantes mais dispostos façam o trabalho de “bastidores” que outros membros lhes deleguem, reconhecendo-lhes a liderança e homologando suas propostas. Nesse sentido, a tendência dos fóruns deverá ser a de reduzir o voluntarismo e o debate mais aberto e anarquicamente criativo das questões do desenvolvimento regional. Se ganha em objetividade, perderá na participação ativa dos integrantes que, diante de demandas previamente articuladas, não se sentirão estimulados a induzir novos temas.

A potencialidade dos FDRI e sua relação com a classe política

³ A distância geográfica para a locomoção às reuniões é apontada ao menos uma vez como dificuldade. É provavelmente uma dificuldade sentida em todos os fóruns catarinenses, mas está sendo parcialmente contornada com a rotatividade das reuniões, o que pôde ser constatado empiricamente. Uma outra alternativa poderá ser a realização de reuniões por tele-conferência, já que o número de salas estruturadas para isso vem crescendo, principalmente nas universidades regionais.

Se fosse possível prever a sobrevivência dos fóruns, seguramente se poderia afirmar que se tornariam a mais importante estratégia de descentralização desde o surgimento das associações intermunicipais. E, pode-se dizer, os fóruns teriam importância ainda maior do ponto de vista da instituição de mecanismos de aperfeiçoamento da democracia. Se as associações de municípios permitiram o fortalecimento dos atores políticos regionais, impelindo ações integradas entre prefeitos, os fóruns aumentaram o leque de participação, inserindo novos atores da sociedade civil, e amplificando o sentido das ações regionalmente integradas, antes restritas à classe política. Não obstante, a continuidade dessa experiência permitiria, ao longo do tempo, a progressiva e salutar compreensão sobre a eficiência de mecanismos democráticos para a construção de soluções ao desenvolvimento sustentável. É isso que, de um modo geral, os integrantes dos fóruns esperam destas novas organizações. Acreditam que os fóruns possam funcionar como catalisadores no fomento ou na esperada retomada do desenvolvimento regional.

Atribui-se aos fóruns grandes tarefas. A maior e mais genérica delas é a de que os fóruns tenham a capacidade de promover a integração entre as esferas pública e privada, embora o conceito de sociedade civil raramente seja lembrado. Nesse sentido, pode-se dizer que a idéia de “complementaridade” sugerida por Evans esteja razoavelmente compreendida por parte dos integrantes dos FDRI. Por outro lado, o que o autor chama de “sinergia por inserção” ainda não está devidamente internalizado aos discursos desses atores.⁴ Credita-se aos fóruns a capacidade de organizar o planejamento regional capaz de elaborar um modelo de desenvolvimento integrado e sustentável. A vocação dos fóruns estaria na definição dos rumos desse processo, através da elaboração e execução dos projetos que vierem a ser priorizados nesses espaços pretensamente decisórios que, na maioria dos casos ainda não chegam a ser consultivos, quanto menos deliberativos em relação aos poderes públicos locais e estadual.

⁴ No capítulo anterior, o termo “complementaridade” é explicado como sendo a sinergia resultante da articulação entre público e privado. Já o termo “sinergia por inserção” é entendido como o estabelecimento entre agentes públicos e cidadãos para a promoção do desenvolvimento.

Há alguma compreensão acerca da necessidade de que os fóruns sejam capazes de estimular e mesmo desenvolver estudos científicos e tecnológicos e constituam bancos de dados que favoreçam a eficácia em suas decisões e nas ações de desenvolvimento futuras. Tal preocupação denota, da parte de quem afirma, certa consciência do papel da ciência, da racionalidade e, de modo geral, do conhecimento para a eficácia resultante dos processos decisórios e de formulação de políticas públicas. Por extensão, fica subentendida a consciência sobre os desperdícios de um passado que insiste em não passar, marcado pela desinformação e pelo voluntarismo, para dizer o menos.

Essa natural expectativa quanto ao papel científico e tecnológico dos fóruns tende a ser transferida às agências de desenvolvimento, algumas já existentes, outras em projeto, já que são entendidas como braços operacionais dos fóruns. Quando os integrantes dos fóruns fazem referência à falta de uma estrutura de trabalho que passe pela elaboração de projetos, a solução aponta mais uma vez para a criação das Agências de Desenvolvimento Regional.⁵ O grande desafio, sendo o que preocupa vários integrantes dos fóruns, é a manutenção e sobrevivência financeira desses braços operacionais, uma vez que o seu projeto prevê que, num primeiro momento, elas já sejam viabilizadas pela comunidade local/regional e que depois se tornem auto-sustentáveis através da captação de recursos. O que se tem observado em relação ao ainda recente e parcial funcionamento dessas agências, é a facilidade de acesso a informações sobre fontes de financiamento para projetos de desenvolvimento integrado. Para além disso, as ADR tem conseguido reunir sem dificuldades um conjunto de pessoas capacitadas para a elaboração desses projetos. Quando não são as ADR, algumas entidades participantes tem assumido essas tarefas, normalmente designadas às universidades regionais, cuja presença ainda é na maioria dos casos bastante tímida.⁶

⁵ Em alguns fóruns esse problema tem sido equacionado, seja pelo envolvimento das universidades regionais, seja pela criação das ADR, ou pela presença de um Instituto, como é o caso do já citado Saga, vinculado ao Fórum do Oeste.

Por outro lado, as opiniões manifestadas nos questionários e entrevistas denotam notável convergência quanto ao sentido dos fóruns. Os principais termos [basicamente verbos de ação, adjetivos e substantivos] integram a estrutura ideológica e propositiva desse tipo de organização, além de fazerem parte do conjunto de reflexões sobre o tema do desenvolvimento regional. Nesse sentido, há um prontuário de termos e expressões, alguns curiosos,⁷ que evidencia a presença de um discurso do desenvolvimento regional, que de alguma forma alcança a todos, desde as principais lideranças e mentores intelectuais, até as pessoas menos envolvidas. Isto pode indicar que o trabalho de “sensibilização” feito principalmente pelo Forumcat durante os últimos anos tenha resultado em certa eficácia na formação de opinião dos agentes envolvidos e capacitados.

Em última instância, isto indica também a possibilidade de que os fóruns, através da freqüência de suas reuniões, sejam um *locus* de disseminação de idéias e de sua apropriação conseqüente. Significa não obstante que teriam a capacidade de se transformar em espaços de debates onde prevaleçam determinadas teses que tenham efeitos multiplicadores, disseminando-se socialmente. Exatamente por isso, seria importante que os fóruns promovessem mecanismos de auto-avaliação a fim de que, no tocante às idéias, fossem elas resultantes da maior interferência possível do total de atores participantes, como da maior reflexividade possível. Nesse sentido, a discussão e compreensão sobre temas caros à temática do desenvolvimento regional como a sustentabilidade, a organização da sociedade civil e a integração regional estratégica, entre outros, deveriam ser alvo de abordagens continuamente realizadas.

Contudo, embora manifestadas as disposições de muitos integrantes, não há evidências de que isso venha a acontecer do modo contínuo como seria necessário. Mesmo a abnegada disposição dos principais integrantes em cada um

⁶ A exceção mais visível constatada durante a pesquisa é a Universidade Regional de Blumenau, que além de coordenar o fórum microrregional durante certo período, tem sido a responsável pela elaboração de estudos e projetos, através do seu Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES, dispensando de certo modo a criação da agência de desenvolvimento que faz parte do modelo dos fóruns.

⁷ É comum encontrar, nas falas de integrantes dos fóruns, termos como “forças vivas” e “lideranças vivas” [sic], como se existissem forças ou lideranças mortas.

dos FDRI será insuficiente ante o imediatismo da maioria. Nisso, mais uma vez se percebe que o sucesso dos fóruns dependerá do atendimento progressivo de suas demandas, primeiramente do governo estadual, depois dos governos municipais. Assim, não há como falar em independência da sociedade civil. Os fóruns representam, parece claro, certa capacidade de reação da sociedade civil e de grande utilidade na construção de sinergias com a esfera governamental. E o governo estadual que acompanhou o seu surgimento não deixou de observá-lo, oferecendo-lhes suporte institucional. Mas isso não significa que fosse a única saída institucional, e que do contrário o governo perderia ao ignorar a importância dos fóruns. Houve certa disposição governamental em aceitar a presença dos fóruns na construção de um novo cenário político. E é difícil mensurar até que ponto tenha se tratado de um efeito da pressão política exercida pelos fóruns, ou de uma sensibilidade e pré-disposição de lideranças políticas no poder naquele momento. O governo posterior, ao que parece, não dispensará aos fóruns o mesmo tratamento, pois criou uma estrutura institucional que substituiu significativamente as suas funções, retirando-lhes sobretudo o caráter de protagonistas no cenário político. E, uma vez que sua estratégia gere alguma eficácia, os fóruns poderão acabar esquecidos. Nesse sentido, ironicamente, só o insucesso da atual estratégia de descentralização governativa poderia vir a fortalecer os fóruns, e a proposta de um novo ânimo a estas instituições poderia abastecer a argumentação de futuras candidaturas ao governo estadual.

De todo modo, as opiniões dos integrantes sobre o papel do fórum no desenvolvimento de suas regiões sugerem uma expectativa grande em relação à capacidade de atuação dessas instâncias de participação. Em geral, os atores que participam com maior frequência entendem o significado e o potencial que os fóruns podem desempenhar na condição de catalisadores. Em parte isso pode ser atribuído à difusão de informações e às reflexões já feitas sobre o significado da integração regional, das parcerias e da descentralização, como da participação ampliada de certos atores da sociedade civil. Trata-se não obstante de uma aceitação da democracia no plano discursivo, seja pela pré-disposição, seja pela

força do “fato social”.⁸ Por outro lado, trata-se também de um entendimento empírico, resultante da experiência que os indivíduos vão obtendo através da própria participação.⁹

Entretanto, existe aí uma certa lacuna. A crença geralmente manifesta de que os fóruns podem e devem tomar a frente das decisões esconde certo menosprezo, nem sempre consciente, pela classe política, diga-se, pelos poderes públicos locais, principalmente os legislativos. Aparece aí, de algum modo, uma típica sobreposição do pensamento técnico que entende que a administração da coisa pública é tarefa para técnicos e até mesmo para empreendedores privados, muitas vezes enaltecidos, em detrimento dos atores políticos institucionais. Nesse sentido, reclamando da pouca participação de vereadores e prefeitos, muitos integrantes afirmam que os fóruns é que “devem definir os rumos do processo” de desenvolvimento regional.

Naturalmente, o menosprezo à classe política local encontra forte justificativa na tantas vezes reclamada ausência dos executivos e legislativos municipais em alguns fóruns. Alguns integrantes queixam-se que pela importância da figura do prefeito e do vereador, a participação destes atores poderia conferir maior legitimidade aos fóruns. Trata-se de um fator crítico, uma vez que o maior ou menor prestígio por parte dos poderes públicos locais determinará num futuro não muito distante a sua sobrevivência e da própria idéia de desenvolvimento regional integrado.

Contudo, em relação aos prefeitos isso não chega a ser uma regra geral, uma vez que nesses fóruns há vários representantes dos executivos municipais. A presença física de prefeitos, até pelo montante de suas atribuições é muitas vezes impossível e dispensável, na medida em que os executivos são representados por algum secretário de primeiro escalão. O problema está muito mais relacionado a

⁸ No sentido da coerção que certas idéias disseminadas tendem a exercer sobre os indivíduos.

⁹ Durante a observação em campo, nota-se que apesar do comportamento passivo de muitos integrantes, outros manifestaram, publicamente ou em conversas de intervalo, a sua satisfação ao serem ouvidas, aprenderem e ao mesmo tempo contribuírem com suas opiniões na formulação de metas para o desenvolvimento, mesmo sob a dúvida de que as decisões ali fossem acatadas pelos poderes públicos.

uma presença no mais das vezes simbólica e sem efeito prático. Nesse sentido, a presença de um prefeito representa muitas vezes a mera oportunidade para um discurso enfadonho de apoio ao fórum, sem conseqüências nas suas ações posteriores.¹⁰ Quanto aos secretários municipais, muitos deles são destituídos de autonomia ou mesmo de interesse prático na participação, tornando-a inócua.¹¹ Outro problema é a ausência constante de alguns municípios nas discussões dos fóruns, o que reforça a preocupação com as práticas isoladas de muitos desses prefeitos. Apesar de constituir um problema central, ele não chega a ser a regra, uma vez que em alguns fóruns, a presença dos prefeitos é mais constante, como reconhecem alguns integrantes e foi possível perceber nas observações de campo.

Quanto à ausência dos legislativos municipais, essa é mais notável, embora haja exceções. Mesmo sendo impossível uma generalização, observa-se que a tradicional submissão dos legislativos municipais aos prefeitos tende a desonerar os vereadores de missões que ultrapassem a seus compromissos mais corriqueiros com a população. Há, não obstante, o receio de muitos vereadores em comparecer a certos espaços de discussão, pelo baixo nível de conhecimento temático que possuem e pela expectativa de que sejam pressionados a se posicionar acerca dos problemas debatidos. Assim, será preciso que os fóruns produzam táticas de aproximação com os legislativos, que permitam a aproximação de vereadores que fogem do padrão descrito, e cuja ausência pode estar relacionada à falta de um convite direto, para além dos convites generalizados às câmaras de vereadores.

Porém, fundamental é o apoio dos legislativos e executivos municipais às ações dos fóruns, como também a compreensão destes atores quanto à

¹⁰ A pesquisa revela a preocupação dos integrantes com a presença de interesses e vaidades pessoais, além de interesses político-partidários freqüentemente obstrutivos às decisões e ações dos fóruns.

¹¹ É reconhecida a dificuldade de integrar algumas pessoas e setores sociais considerados importantes no envolvimento. Não obstante, outro problema seria o de obter o compromisso de integrantes de participar efetivamente, de forma continuada e sem as alternâncias entre pessoas, a cada reunião substituídas por outras, marcando presença mais pela obrigação do que pelo interesse de participar.

importância dos fóruns enquanto espaços de debates e tomada de decisões que mirem o interesse público sem que representem ameaça aos poderes institucionalizados. Essa preocupação está contida nas respostas dos questionários e entrevistas, estando entre as mais importantes para a continuidade dessa experiência. Pairam dúvidas entre os integrantes sobre qual a legitimidade que os fóruns irão adquirir no seu desenvolvimento. O fato é que muitos dos temas de pauta e das reivindicações surgidas nas reuniões tem uma relação direta com o governo estadual, quando não são assuntos ligados ao governo federal. Nessa medida, a presença dos executivos municipais é naturalmente mais requisitada, uma vez que os consensos ali gerados sejam posteriormente transmitidos aos municípios, alcançando os legislativos, quase sempre na condição de expectativa, pela tradicional conduta passiva diante dos executivos.

Contudo, mais à frente, se e quando os fóruns evoluírem para ações mais autônomas voltadas à execução de projetos menores que sejam reproduzidos nos municípios, o apoio e o envolvimento dos poderes locais será fundamental. Nesse momento será necessário avaliar a disposição desses poderes em acatar as decisões construídas ou mesmo referendadas no Fórum. É nesse momento que se poderá avaliar eventuais diferenças entre os níveis discursivo e real. Mais que isso, é preciso saber qual o grau de entendimento dos representantes institucionais sobre a importância de acatar decisões oriundas da sociedade civil organizada, sem que isso pareça ameaçar os seus poderes constituídos, já que significariam gestos em direção a uma descentralização governativa nem sempre bem recebida por atores políticos institucionais. Os legislativos municipais, por exemplo, poderiam ocupar o espaço dos fóruns para aproximar as suas ações legislativas de demandas formuladas por setores da sociedade civil organizada.

Essas demandas poderiam, por sua vez, contribuir na formulação de projetos legislativos que criassem leis de modo geral orientadas para o desenvolvimento sustentável e regionalmente integrado entre os municípios. Isto ajudaria a tornar os legislativos mais eficazes e menos submissos aos executivos, já que a formulação das leis, papel que deveria ser do legislativo, acaba sendo

atribuição do executivo. Além disso, tal compromisso implicaria em menos tempo para o atendimento de reivindicações assistencialistas e clientelistas, que além do problema de perpetuarem a cultura do “analfabetismo político”, não representam importância ao desenvolvimento. Assim, a maioria dessas pequenas soluções poderia vir do engajamento da própria comunidade, o que forçaria os atores legislativos locais a procurarem novas formas de promoção com vistas à permanência na política.

Na direção das reclamações dos integrantes dos fóruns sobre a classe política, esta é percebida mais como entrave do que como elemento de dinamismo e cooperação. Seria errado afirmar que os integrantes dos fóruns em geral ignoram a necessidade de respaldo institucional dos fóruns; ao contrário, é em geral uma de suas preocupações. Aliás, em geral, houve até recentemente uma articulação entre os fóruns regionais e o executivo estadual intermediado em parte pelo Forumcat e em parte por membros de escalões governamentais de representação regional e eventualmente de legisladores, normalmente da base governista. Mas é evidente que, se as decisões tomadas nos fóruns regionais forem ignoradas pelos poderes públicos municipais, parte importante do papel dos fóruns estará comprometida a médio e longo prazos. Dos atores políticos institucionais depende, em grande parte, o prestígio e a visibilidade dos fóruns.

Desse modo, se os integrantes dos fóruns não ignoram o poder em mãos da classe política local, menosprezam todavia a urgência de refletir a formulação de estratégias de aproximação dos fóruns com os políticos locais, devendo ir além dos convites formais para as reuniões. Nesse sentido é preciso considerar inclusive as eternas aspirações que movem a classe política institucional e construir canais com os legislativos locais, valorizando a sua capacidade de intermediação ante os executivos. Isto ajudaria a inibir o próprio fisiologismo que marca a atuação de muitas câmaras municipais, pouco cobradas e solicitadas, e abrir canais de influência dos fóruns na formulação de políticas públicas no futuro, em acordo com os princípios do desenvolvimento regional integrado. Seriam fontes de reflexão e orientação aos legislativos municipais. Assim, os próprios fóruns poderiam contribuir com a classe política no sentido de alterar a imagem de

incompetentes e aproveitadores das estruturas públicas, forçando-os a serem os operadores dessas estruturas. De quebra, a sinergia entre os legislativos municipais e os fóruns poderia retirar aquelas instâncias de poder da mera condição de manipulação pelos executivos, principal marca do fisiologismo na maioria dos pequenos municípios.

Reside aí uma das importantes equações dos fóruns, qual seja, aproximar a classe política ao invés de repeli-la, prestigiando-a e chamando-a à responsabilidade, por que ela tem o poder de legislar e executar localmente, podendo ser influenciada ou não pelas decisões que vierem dos fóruns. Embora integrantes dos fóruns reclamem do baixo grau de instrução das vereanças, o simples entendimento de alguns vereadores acerca da temática do desenvolvimento regional poderia promover a incorporação utilitarista do discurso regional e a defesa da regionalização nos procedimentos legislativos municipais.

Nesse sentido, os fóruns são também importantes fontes de informação aos vereadores. Um trabalho interno que organizasse a comunicação dessas entidades permitiria a gradativa constituição de redes de informação e formação de opinião com os atores políticos locais. O problema está em que ainda se despreza a importância do trabalho de formação de opinião. Se isto foi razoavelmente observado pelo Forumcat,¹² e até por alguns fóruns regionais, outros o negligenciaram, ao não terem desenvolvido um trabalho de articulação com a imprensa regional. Nesse caso, nem sempre é a incompreensão sobre a importância desse trabalho, mas a surpreendente carência de capital humano a se encarregar dessa tarefa.¹³

¹² Além de um informativo semestral, o Forumcat emplacou alguma presença na imprensa estadual até o ano de 2002, inserindo os nomes dos FDRJ entre os agentes estratégicos do desenvolvimento. Nesse sentido, a simples referência de um representante político, empresarial ou de outro setor, como integrante do Forumcat, surte efeito positivo. Todavia, isso não foi, de maneira geral, realizado pelos fóruns regionais.

¹³ Em um dos fóruns pesquisados, houve certa disposição em promover um trabalho de formação de opinião através da ocupação de espaços nos meios de comunicação regional. O compromisso, registrado em ata, foi o de que um conjunto de articulistas, membros do fórum ou não, fosse organizado e se comprometeria a escrever com regularidade aos jornais locais. Apesar do compromisso assumido, o trabalho nunca teve início, devido à falta de material escrito por parte dos que se comprometeram. Note-se que a quase totalidade era formada por pós-graduados, inclusive por professores universitários.

O problema é que nem sempre os fóruns tem conseguido promover o debate freqüente sobre o desenvolvimento endógeno. Essa freqüência e a eficiente difusão do tema entre a opinião pública é o combustível necessário à primeira fase da mudança de comportamento. Mas a primeira dificuldade está no fato de que não apenas entre a classe política se verifica o imediatismo, mas também entre os integrantes dos fóruns.¹⁴ Nesse ponto, é inevitável que a responsabilidade recaia sobre as principais lideranças dos fóruns, sobrecarregadas no mais das vezes, o que demonstra a falta de uma divisão do trabalho que pudesse encarregar um ou mais membros dessas organizações a se responsabilizar pela divulgação de idéias e proposições representadas pelos fóruns.

Dessa forma, o trabalho de sensibilização dos fóruns ainda tem algum caminho pela frente a fim de superar as ditas “barreiras culturais”. Não sendo novidade, responde contudo à necessidade de aproximar a classe política ao Fórum na direção da propalada sinergia. Todavia, os fóruns precisam se preocupar com ações que lhe confirmem visibilidade. Não obstante à perseverança necessária para com as metas e objetivos de médio e longo prazo e o trabalho permanente de sensibilização, os fóruns deveriam promover auto-avaliações periódicas que pudessem resultar, entre tudo, na formulação de pequenas estratégias de visibilidade, o que não deve ignorar um adequado relacionamento com os meios de comunicação. Com alguma freqüência, os integrantes dos fóruns, em declarações na imprensa local, deixam de se auto-referir como membros dos seus FDRI. Uma atitude afirmativa nesse sentido ajudaria a opinião pública e a própria classe política a perceberem a sua atuação e envolvimento constante nas questões do desenvolvimento.

Assim, a ausência desse tipo de “serviço de inteligência”, acaba não permitindo a lembrança mais constante dos FDRI, e diminuindo sensivelmente o seu potencial de formação de opinião, principalmente entre a classe política local –

¹⁴ Existem certa morosidade e falta de definição mais clara dos objetivos e das metas de alguns dos fóruns existentes, traduzidas na observação de mais de um dos integrantes, de que é preciso “fazer acontecer”.

leia-se, os vereadores. Uma aproximação com os legislativos locais tenderia a valorizar o seu papel de intermediários na relação dos fóruns com os executivos locais, muito marcados pelos “humores” dos prefeitos.

Os integrantes dos FDRIs também reclamam mais participação e apoio a ações coletivas de integração regional, inclusive às de âmbito festivo e cultural que permitam a ampliação dos laços entre prefeitos vizinhos e destes com a comunidade regional, para além das fronteiras municipais. Pede-se que o contato com as comunidades seja mais profícuo em termos de recolhimento de sugestões para as suas gestões públicas e que sejam eles também porta-vozes a combater o individualismo.¹⁵ Solicita-se mais de uma vez que lideranças municipais atuem na constituição de fóruns ou conselhos municipais de desenvolvimento que venham a fortalecer os fóruns regionais. É evidente, no entanto, que a atenção solicitada se refere a maior participação “pró-ativa” e a maior apoio desses representantes aos fóruns. Noutros termos, faltaria engajamento por parte de prefeitos e vereadores, o que os integrantes dos fóruns parecem considerar fundamental para a consolidação dessas entidades, independente do seu caráter não-governamental. Entretanto, é importante lembrar que essa não é uma reclamação generalizada, uma vez que, em alguns desses fóruns, tanto a presença de prefeitos como a de vereadores é rotineira.

Outra preocupação apontada por alguns integrantes dos fóruns se manifesta na sugestão de que prefeitos e vereadores cuidem de suas formações pessoais nos níveis da instrução formal, de capacitação profissional e de conhecimentos gerais, acreditando que tais requisitos facilitem a compreensão desses agentes sobre a importância estratégica e o sentido contemporâneo dos trabalhos dos fóruns. Inclusive critérios de honestidade e transparência estariam na dependência de maior instrução. Esse tipo de cobrança é ainda mais comum nas conversas informais, e diz respeito principalmente a vereadores, mas também a prefeitos de cidades pequenas, ainda que não tenha sido possível estabelecer

¹⁵ Com relação a isso, não há um comportamento homogêneo entre os prefeitos. Muitos tem se pronunciado favoravelmente às ações integradas, enquanto outros obstaculizam a integração regional, normalmente por diferenças partidárias, mas também pelo tradicional bairrismo.

uma generalização apoiada em opiniões nas mais diversas micro-regiões. Em geral, reclama-se desses atores maiores graus de informação, condição que os permitiria compreender a urgência de pensar e agir de forma regional, integrada e pela construção e fortalecimento das identidades regionais que superem as “rixas” político-partidárias e as disputas municipalistas ainda existentes. Espera-se que prefeitos e vereadores sejam capazes de trabalhar pelo desenvolvimento sustentável e que suas ações considerem o médio e longo prazo, desprendidas de interesses pessoais e imediatistas, superando divergências partidárias e o isolacionismo que historicamente impediram maior eficiência à consecução do bem público.

Quanto ao imediatismo da classe política, essa característica aparece de maneira mais evidente nas microrregiões que enfrentam maiores problemas econômicos. Num primeiro momento, pode ser compreendido pela impaciência diante da ausência duradoura de alternativas a um processo de estagnação econômica. No caso do planalto norte do estado, onde a média dos índices sócio-econômicos é mais baixa, a reclamação é mais freqüente. Para além disso, é possível atribuí-lo a um comportamento tipicamente eleitoreiro, marcado pela pressão dos atores políticos institucionais em apresentar ações de visibilidade ao eleitorado. Planejamento de médio e longo prazo não fazem parte da agenda comum da classe política em geral, que se esquivava a isso e às políticas do tipo “step by step”, preferindo quase sempre os eventos marcados pelos fogos de artifício.

Contudo, a avaliação de quase todos os integrantes que responderam é de que os fóruns terão ou tem tido a capacidade de também superar as diferenças político-partidárias, entre outras. A tradicional interferência partidária tem, segundo um dos entrevistados, cedido lentamente à aceitação do mérito na indicação governamental de certas funções, ou mesmo na permanência de pessoas nessas funções. Em dois casos exemplares relatados em entrevistas predominou a posição das associações de municípios, de composição suprapartidária, que intervieram tanto na permanência, como na recondução de pessoas a importantes cargos na rede institucional de atuação do desenvolvimento regional. O fato é que,

como revela um depoimento, progressivamente os prefeitos vinculados a uma associação vão percebendo a importância do mérito na ocupação dos cargos dessa entidade, cuja assessoria em pequenas prefeituras tem sido imprescindível, tornando altos os custos políticos de uma indicação mal sucedida por mera interferência partidária.

Essa necessidade do mérito e da competência, como do suprapartidarismo, tem sido, aliás, um dos maiores consensos entre os entrevistados, embora as disputas políticas sempre imponham limites à real disposição e capacidade dos envolvidos em transpor esses obstáculos tradicionais. Impõe, por extensão, naturais limites às expectativas mais entusiastas, seja sobre a cooperação, seja para a superação das diferenças político-partidárias e do municipalismo bairrista. Nesse sentido, novas posturas políticas, derivantes de certa pressão da opinião pública, não convencem alguns membros dos fóruns, céticos para com as atitudes da classe política local/regional, simplesmente porque, no cálculo das escolhas racionais, “isso [o suprapartidarismo e a cooperação] não propicia dividendos políticos”.

É difícil, não obstante, distinguir os limites às vezes tênues entre o otimismo e a objetividade dos integrantes, empenhados nessas tarefas. Todavia, a maioria desses atores é dotada de experiência e capacidade de olhar crítico sobre os meandros dessas redes de relações pessoais e interinstitucionais, estando cientes inclusive das relações sinuosas com o poder e a classe política, e dos interesses que muitas vezes impedem ações diretas e claras. Alguns depoimentos atestam para a capacidade de integração intermunicipal de seus fóruns, reconhecendo as dificuldades e as abstenções, porém observando um “mar” de boas intenções em função, às vezes, da total ausência de alternativas estratégicas. Nas avaliações de alguns membros dos fóruns, em alguns destes isso vem acontecendo concretamente, como no caso do Fórum do Médio Vale do Itajaí, onde “já foi criado um consórcio para resolver problemas comuns, não estando [os prefeitos] isolados nem limitados por diferenças político-partidárias”. Na mesma direção, no Fórum da Região Serrana, com sede em Lages, um projeto suprapartidário de

ação conjunta, não especificado na resposta do questionário, é citado como exemplo de superação da barreira político-partidária.

Como essa dialética do conflito de novas posturas com velhas formas – leia-se a cooperação *versus* as disputas partidárias - é ainda recente, os relatos e as opiniões terminam por revelar um misto de pessimismo e confiança no futuro. Os conceitos de cooperação e integração estariam, segundo a maioria das respostas nos questionários e entrevistas, razoavelmente compreendidos, mas em alguns casos ainda é bastante incipiente a consciência e no máximo essas “teses novas” são aprovadas “da boca pra fora”. No nível municipal, a concepção de integração regional ainda é um tabu para políticos e empresários, acostumados à idéia de que a competição não cooperativa seja exatamente a forma correta de defender os seus interesses ou ainda os interesses do seu município. Por conseqüência, opiniões expressas nos questionários levam a respostas do gênero: “tem gente que nem imagina o que seja isso [a integração]”. Noutras vezes, a reclamação sobre as disputas político-partidárias denuncia o prejuízo causado à sua micro-região. É o caso de um dos entrevistados no Fórum do Médio Vale do Itajaí, lembrando que um projeto para a criação de um parque ecológico intermunicipal, demanda do Fórum regional que necessitava da contrapartida do governo estadual, teria sido inviabilizado porque os prefeitos de três importantes cidades da região eram do PT.

Mas no geral, a expectativa é significativa por parte da maioria, considerando a superação do bairrismo e das disputas interpartidárias “um processo de amadurecimento inevitável”, uma vez que as estratégias bem sucedidas atrairão os mais desconfiados e pressionarão os mais isolacionistas. Nas palavras de um dos entrevistados, referindo-se aos políticos e empresários mais isolacionistas: “um dia ou outro eles chegam”. Nesse sentido, é possível perceber que seja grande o potencial de agente de mudança comportamental dos fóruns de desenvolvimento, sendo notoriamente essa uma de suas principais tarefas. Por exemplo, na região do médio Vale do Itajaí, o respectivo fórum conseguiu fechar posição no sentido de que a Universidade Regional de Blumenau, em parceria com os poderes públicos municipais, coordene uma ação

integrada com vistas a rever todos os planos diretores dos municípios daquela micro região para integrá-los no sentido de que suas diretrizes estejam focadas na questão regional e não meramente municipal. Não obstante, na mesma entrevista em que isso é informado, lembra o entrevistado que esse tipo de iniciativa é bastante incipiente e precisa ser estendida às entidades municipais, principalmente aquelas que tem suas congêneres em cada município, como as associações comerciais e industriais. Estas ainda trabalham, segundo a observação do entrevistado, de forma isolada entre si.

Ainda com relação à questão político-partidária, é preciso destacar a importância que as associações de municípios tem tido na superação desses entraves. Trata-se, afinal, de uma experiência de aproximadamente 30 anos que promoveu sucessivos conflitos e reflexões acerca das disputas partidárias, permitindo por fim certo amadurecimento para a superação desse estágio. A maioria dos entrevistados concorda que as disputas partidárias existentes nos municípios não chegam às associações, como também não interferem nos trabalhos dos fóruns. Atualmente, a presidência de cada associação é ocupada na forma de rodízio anual em que os quatro partidos que tiverem obtido os melhores resultados eleitorais indicam sucessivamente os prefeitos que presidem as entidades. E os partidos de menor êxito eleitoral participam através da ocupação de alguns cargos internos dessas entidades.

Essa capacidade de negociar parcialmente acima da linha dos conflitos de interesses, ajudou a tornar as alternâncias de poder mais toleráveis. Assim, apesar das interferências político-partidárias, a mudança de governantes e legisladores que acontece nos níveis federal, estadual e municipal, a cada dois anos, não foi motivo de reclamação por parte dos agentes dos fóruns. O que poderia significar um problema de continuidade e até de relacionamento, não aflige os agentes dos fóruns que, ao contrário, manifestam simpatias pelas alternâncias de poder. Em geral, no nível municipal, o maior problema oriundo dessa situação é a interrupção das mensalidades que cada prefeitura deve à associação de municípios em sua região. Além disso, acontece de algum prefeito recém empossado negligenciar a importância da participação no fórum de sua

região, o que se manifesta concretamente na ausência desse respectivo poder público nas reuniões do fórum. Mas de modo geral, os relatos dos entrevistados dão conta de que a cada mudança local ou estadual de governo, vai se fortalecendo a compreensão dos novos ocupantes sobre a necessidade de ultrapassar as barreiras da política partidária.

Nesse rumo, a caracterização das políticas públicas federais é também cada vez mais marcada pelas ações integradas, associativas, interdependentes e consorciadas entre os municípios, o que vai ajudando a dobrar a espinha dorsal do insulamento político. De fato, não apenas as associações de municípios, que sempre foram espaços multipartidários, mas sobretudo os fóruns tem contribuído para atenuar as investidas político-partidárias. Conforme lembra uma das pessoas entrevistadas, o fórum tem promovido oportunidades às vezes inéditas para a participação da iniciativa privada de vários setores, além de outros segmentos da sociedade civil. Além disso, nas reuniões observadas durante a pesquisa, foi bastante freqüente o pronunciamento de participantes em favor da pluralidade e do apartidarismo. Esse tipo de pronunciamento, vindo de pessoas com reconhecida autoridade nas comunidades, acaba intimidando certas ações político-partidárias e ao mesmo tempo alerta governantes e candidatos sobre os limites de interferência e manipulação que a classe política tende a exercer em qualquer espaço desses.

Mas não há unanimidade nesse sentido. Apesar do otimismo dos consultados sobre esse aspecto, há casos em que as disputas persistem. Curiosamente, contudo, a questão partidária é, às vezes, menos intensa do que a disputa intermunicipal. De fato, há uma confluência de fatores, em que a mentalidade centralizadora de muitos prefeitos não deve ser ignorada. Mas as disputas tipicamente municipalistas pela sede de qualquer nova entidade regional ou coisa do gênero acaba prejudicando o movimento de integração regional. Todavia, a maioria dos integrantes consultados observa que tais comportamentos estão perdendo o seu caráter hegemônico, principalmente em função dos trabalhos de articulação feitos pelas associações intermunicipais, e agora pelos fóruns.

A maior persistência desse isolacionismo, detectada durante a pesquisa, se encontra na microrregião do planalto norte catarinense, e parece relacionada a um aspecto inexistente na maioria das outras microrregiões. Enquanto cada uma das outras micro-regiões tem uma cidade pólo, com maior população e atividade econômica do que as suas circunvizinhas, no planalto norte há três cidades de porte demográfico e econômico muito semelhantes. Entre elas, as disputas municipalistas persistem, muitas vezes mascaradas pelas diferenças de siglas partidárias, quando o verdadeiro motivo é o mero bairrismo. Para se ter uma idéia, uma discussão que se arrasta há cerca de dez anos, ainda não foi resolvida. Trata-se da já mencionada tentativa de unificar as duas associações de municípios da micro-região, hoje as de menor representatividade numérica no estado. A unificação que promoveria o fortalecimento de sua representatividade junto ao governo estadual até agora não foi efetivada por indefinições quanto a qual dos municípios seria a sede da nova associação. Apesar disso, há suficiente consenso entre os membros do FDRI local de que justamente o trabalho de articulação política desta entidade é que pode quebrar a resistência bairrista, com a vantagem de que o referido fórum já nasceu congregando as duas micro-regiões.

Na outra extremidade encontra-se a relação entre os fóruns e o governo estadual.¹⁶ Do ponto de vista da média dos entrevistados, trata-se de uma convivência ambígua, de indefinições e expectativas. No geral, percebem-se realidades distintas entre as experiências dos fóruns. Alguns dos integrantes consideram à necessidade de que as decisões dos fóruns e suas propostas sejam devidamente consideradas pelo governo estadual. O apoio governamental é tido muitas vezes como formal e no plano discursivo, mas faltaria um apoio mais concreto, inclusive financeiro. Em certos casos, fala-se em ausência dessa relação. Já em outros casos a relação é considerada positiva. Assim, de um lado

¹⁶ É indispensável lembrar que quando foram respondidos os questionários e realizadas as entrevistas, avaliou-se a relação dos FDRI com o governo estadual no poder até 2002.

ou de outro, não se deve descartar que tais opiniões, expressando a verdade ou o exagero dela, poderiam esconder motivações político-partidárias.

Esses julgamentos distintos entre os integrantes acabam também demonstrando o desempenho de cada fórum regional, variando quase sempre de acordo com a trajetória de cada um deles. Com alguma exceção, a falta de melhor entrosamento no interior de cada fórum se combina com maior descontentamento em relação aos governantes. Isto pode indicar que a precariedade no relacionamento com os governantes possa ser parcialmente superada a partir do próprio ambiente de sinergia que cada fórum consegue construir internamente, uma vez que a capacidade de coesão interna entre os integrantes, como a sua conseqüente capacidade de integração regional, são elementos básicos de pressão sobre o governo estadual. Há, portanto, uma tendência a esperar mais do governo estadual, quanto menos se consegue a articulação regional dos atores. Nesse sentido, algumas opiniões chegam a reconhecer que certas regiões seriam privilegiadas pelos governos estadual e federal em detrimento de outras, justamente pela suposta maior capacidade de articulação que tais regiões teriam em relação a outras. Em uma das regiões observadas, tem havido a tentativa de unir duas pequenas associações municipais para fortalecer as reivindicações regionais, processo que se estende há anos em função de resistências tipicamente municipalistas/bairristas. Ali, a maior dificuldade e o motivo da disputa estão em definir, por exemplo, qual será a cidade sede a associação.

Há, porém, o caso de outros fóruns mais atuantes onde as queixas quanto à distância ou falta de apoio do governo estadual também existem. O problema pode estar no comportamento ainda contraditório do governo estadual. Isso acontece quando o executivo estadual emite sinais de apoio aos fóruns ao mesmo tempo em que por vezes ignora a sua existência, atendendo a chamados clientelistas vindos de prefeitos, o que ainda é o mais comum. Isso termina por revelar certos limites entre uma disposição descentralizadora e o atendimento de reivindicações de efeito eleitoral local e estadual, sem os quais a visibilidade da

classe política, e por extensão, dos partidos, ficaria comprometida.¹⁷ Nesses casos, não resta aos fóruns regionais outra alternativa senão a de, guardada a possibilidade de consenso interno, incorporar tais reivindicações, fazendo “coro” para o seu atendimento.

Por outro lado, o governo estadual dá demonstrações de reconhecimento do papel dos fóruns quando, por exemplo, recomenda a prefeitos e deputados estaduais de sua base de apoio que busquem o respaldo para suas solicitações nos fóruns regionais.¹⁸ Quando age assim, além de prestigiar os fóruns, o governo respalda suas decisões em uma entidade de representação regional e responsabiliza a própria comunidade pela escolha. Assim, pode atender demandas que, advindas dos fóruns, se caracterizem por maior legitimidade, tendo também maior alcance eleitoral. Essa tem sido, aliás, a reflexão do governo estadual quando prestigia os fóruns: transferir parcialmente a responsabilidade das escolhas à própria comunidade local, livrando-se de críticas futuras, como também do fator desperdício, em função de uma demanda cujo interesse, de um prefeito correligionário, atende mais ao seu capricho do que a necessidades urgentes da população.

Quanto às expectativas futuras em relação ao governo estadual, há duas tenuamente distintas quanto ao papel que essa instância governativa deveria exercer. A primeira delas, mais idealista e de conformidade com o discurso atual, coloca o governo estadual na condição de parceiro, estimulador e fomentador para o desenvolvimento de trabalhos que promovam a sinergia entre os vários atores, e entre estes e os órgãos governamentais. Em outras palavras, o governo estadual deve incentivar a organização da sociedade para iniciar um processo endógeno

¹⁷ É comum entre os consultados a queixa sobre a persistência de comportamentos clientelistas de prefeitos e vereadores, mas também de empresários que, interessados na repercussão mais imediata em seus municípios, procuram ou aguardam soluções de curto efeito e de valor meramente compensatório dos governos estadual e federal. A peregrinação na busca de pequenos recursos compensatórios quase sempre é feita de forma isolada, sem a comunicação e ação combinadas entre os municípios.

¹⁸ Em certa oportunidade, um comandante do Corpo de Bombeiros relatou que o prefeito de uma pequena cidade, de mesma filiação partidária do então governador, solicitou a ele a instalação de uma base do Corpo de Bombeiros em sua cidade. A resposta do governador foi a de que o prefeito encaminhasse a solicitação por intermédio do fórum regional. A isto se devia a presença do comandante da guarnição naquela reunião.

associado, fazendo o papel de “parceiro e não o responsável” por resolver os problemas da região. Aqui se manifesta a compreensão mais adequada aos propósitos da construção de sinergias entre governo e sociedade civil. Estão presentes as idéias de “complementaridade” entre público e privado, bem como de “sinergia por inserção”, para lembrar Evans. Assim, as opiniões desses autores autorizam afirmar que os sucessivos governos podem esperar disposição de atores da sociedade civil, tanto quanto de agentes públicos, para fortalecer a aproximação entre essas esferas. Significa, não obstante, que as opiniões desses atores também são capazes de moldar compromissos eleitorais e discursos de governantes nunca imunes a tais manifestações, conquanto persistam as demandas clientelistas e de cunho paternalista.

Já na segunda visão, aparentemente mais pragmática e ao mesmo tempo tradicional, o governo aparece como elemento fundamental, como líder e responsável pela “injeção de recursos humanos e financeiros”. Nesse sentido, reclama-se de sua pouca presença e, sobretudo, liderança na definição de iniciativas consistentes que possam responder de maneira definitiva e não apenas “pontual” à necessidade de um projeto de desenvolvimento regional sustentável. Esse conjunto de opiniões pode revelar duplo sentido. De um lado, tende a denotar a dependência ainda habitual da intervenção estatal. Nesse sentido, a iniciativa do novo governo estadual de criar, em 2003, as Secretarias de Desenvolvimento Regional, pode significar justamente o atendimento às demandas pela “injeção de recursos humanos e financeiros” nas regiões. De outro lado, pode significar também a reivindicação por uma disposição mais afirmativa e menos ambígua da esfera estadual quanto ao apoio a experiências de descentralização e, sobretudo, de participação da sociedade civil ante as relações clientelistas tradicionais.

Descentralização, participação e cooperação

Há uma aceitação quase irrestrita quanto à participação da comunidade nas discussões sobre o desenvolvimento. Os fóruns parecem congregam, ao menos entre as suas lideranças, um tipo de capital humano em boa dose formado para os desafios da administração descentralizada e participativa. Em geral, essa predisposição está relacionada a uma formação crítica sobre as formas governativas tradicionais que, num passado nem sempre distante, resultaram em decisões ineficientes. Há no geral a pretensão de corrigir a condução de políticas públicas com métodos que se afastem de procedimentos insulados e excludentes, contra os quais essas pessoas de certo modo tem se posicionado. Em apenas uma oportunidade, um dos integrantes afirma que a participação gera ineficiência, o que pode estar ligado a uma ótica demasiado tecnicista, ou até mesmo a fatores peculiares ao ambiente do fórum ao qual pertence. Em relação aos demais participantes, é comum o entendimento de que a participação ampla melhora o nível das decisões, não obstante a ressalva de que algumas vezes há problemas de coordenação das discussões, carência de conhecimento técnico e de senso de realismo de propostas vindas de certos setores da sociedade.

Mas há uma razoável percepção de que as políticas públicas pensadas pelo poder público muitas vezes desconhecem as demandas da sociedade. O planejamento, nas palavras de um dos integrantes, “precisa de muitas informações e ampla discussão, para evitar que prevaleçam certos interesses do poder econômico ou de certas corporações”. Assim, de modo geral a descentralização e a regionalização dos processos decisórios são tidas como processos irredutíveis de melhoria das políticas de desenvolvimento.

Há, todavia, uma incoerência a ser mencionada e se refere à ausência de participação de setores populares na esfera dos FDRI. O fato é que os fóruns regionais tem negligenciado a necessidade de ampliar a rede de cooperação prevista no próprio organograma do Forumcat, que sugere a criação dos fóruns municipais de desenvolvimento. Estas instâncias locais, ou não existem ou simplesmente não tem se articulado com os fóruns regionais, perdendo-se aí a dupla utilidade de que se façam ouvir e ao mesmo tempo aproximarem os fóruns regionais das comunidades municipais. Obviamente há distinções de objetivos

entre a esfera do bairro, da rua, e do sindicato com os objetivos e metas regionais estabelecidos pelos fóruns, que precisam ser consideradas. Entretanto, a razão para que o organograma do Forumcat preveja a constituição dos fóruns municipais é justamente a de ampliar a rede de relações dos Fóruns, permitindo-lhes a ampliação da sua legitimidade, para a sua consolidação. Significa, não obstante, a incorporação, a aproximação de extremos sociais cuja falta de diálogo impede vislumbrar certas alternativas que não estão evidentes e que poderiam surgir dessa sinergia. Além disso, a ampliação dessa rede de cooperação fortaleceria ainda mais os fóruns ante a ameaça de que qualquer governo os ignorasse.

Os fóruns, ainda que pouco interesse demonstrem para isso a maioria dos seus membros, são potenciais espaços de reflexão, e não apenas de decisão e elaboração de grandes projetos. Nessa pretensão de grandiloquência pode estar a ameaça sobre sua própria importância e finalidades. Essa prática do diálogo sobre os problemas regionais, se devidamente setorializada como tem sido o caso do Fórum da AMMVI,¹⁹ permitiria a construção de sugestões e de padrões de atuação dos diversos setores econômicos de uma dada região, seja para interesse do turismo, seja para interesse da indústria, seja para a própria esfera da política. Esse é o sentido do aprofundamento das redes de comunicação e cooperação, que no final significariam a construção do capital social.

Mas nesse caminho, pela urgência da realização e pelo excessivo pragmatismo, premissas importantes para a longevidade dos fóruns como a construção de espaços similares no nível municipal, a incorporação de novos atores e a constituição de câmaras setoriais, vão ficando de lado e os fóruns, algumas vezes entoados como exemplos a serem seguidos por outros estados, podem virar obra inacabada. Assim, sem perceber, os mesmos atores dispostos a atuarem na construção de um “novo modelo”, acabam correndo o risco de não seguir na direção correta, vítimas do próprio imediatismo, tão denunciado por eles mesmos. E, além de perderem a perspectiva mais ampla da descentralização governativa e da participação, perderão de vista a dimensão dos fóruns em atuar na disseminação da cooperação entre os atores regionais.

Esse imediatismo não deixa de ter certa vinculação com contextos históricos marcados pela ação intervencionista do Estado, mas também por economias que, bem ou mal, se sustentaram na atividade primária extrativista. Em outras palavras, trata-se de um modelo sócio-econômico que não se tornou sustentável no longo tempo e que fundamentalmente não dependeu de ações criativas dos atores econômicos e políticos locais. Nesse sentido, sendo também um antídoto à cooperação, o fenômeno do imediatismo significa uma dificuldade em assimilar novos contextos que, no plano das questões do desenvolvimento sócio- econômico, passam pela necessidade de fomentá-lo endogenamente. E para isso, é necessário partir de uma espécie de “ponto zero”, coisa que os fóruns tem se proposto a fazer, desde a sua constituição.

Em relação à cooperação, as opiniões dos interrogados se dividem. Muitos acreditam que as questões do desenvolvimento tem sido articuladas com a participação cooperativa de pessoas e entidades que integram os fóruns. Alguns entendem que, apesar de um comportamento tradicionalmente isolacionista, os agentes tem compreendido a importância do trabalho associativo. As opiniões dão conta de que em certos fóruns regionais há o envolvimento cooperativo por parte de núcleos, isto é, de pessoas mais diretamente empenhadas nos trabalhos dos fóruns. Há também a percepção de que comportamentos isolacionistas foram dando lugar ao trabalho coletivo “nos últimos tempos”, fazendo crer que a presença dos fóruns esteja contribuindo para a aceitação de pressupostos do desenvolvimento integrado e sustentável.

Na outra ponta, estão as avaliações negativas quanto ao comportamento dos agentes, denunciando a falta de cooperação e de sensibilidade para a importância das estratégias de integração interinstitucional e inter-regional. Segundo algumas respostas, há falta de assiduidade na participação de certas entidades e a máxima do “cada um por si” continua prevalecendo em várias situações, havendo algum ceticismo quanto à capacidade de que alterações no curto prazo superem o imediatismo. Em algumas circunstâncias, ações continuam desencontradas e marcadas pelo esforço duplicado. Uma das respostas lembra

¹⁹ Aqui a referência é às câmaras setoriais.

que “enquanto o fórum realiza o planejamento estratégico regional, o Sebrae realiza outro diagnóstico, sem preocupação com a decantada integração regional”.

Desse modo, as queixas a respeito dos comportamentos individualistas de pessoas e organizações privadas e públicas não-governamentais são genéricas, revelando indistintamente a força de uma cultura individualista que com frequência não se distingue regionalmente, sendo maior que a capacidade associativista que algumas regiões aparentam ter mais que outras, como são os casos de Chapecó e Blumenau, onde apesar do distinto grau de organização e eficácia observado nesses dois fóruns, as queixas se dão na mesma conta.

Os integrantes dos fóruns em geral manifestam consciência de que suas funções estão voltadas à incumbência de agirem como promotores de um novo modelo de desenvolvimento, capaz de canalizar as ações para a construção de sinergias entre os agentes dispersos, entre o poder público e o segmento privado. Ser “ator de um novo modelo, onde a parceria é a palavra chave”. Essa resposta, contida em um dos questionários, expressa em boa medida o sentimento comum entre os integrantes dos fóruns regionais. Há significativa ênfase quanto à necessidade de perseverança e participação efetiva de seus membros, além da crença que a maioria tem quanto à possibilidade de promover importantes resultados no médio e longo prazos. Entre as funções dos integrantes dos fóruns estariam ainda as atribuições de mobilizar a sociedade em seus municípios, aproximar o poder público ao Fórum, como dito duas vezes, e sobrepor o interesse público à lógica da ação egoísta e individualista.

A cooperação, várias vezes mencionada entre as respostas, aparece como fator indispensável de sobreposição a formas individualizadas de agir, a sua vez frutos de uma cultura tradicional, verticalizada e de “competição não-cooperativa”. Essa cultura, identificada nas classes empresarial e política, foi repetidamente denunciada pelos integrantes dos fóruns, seja nos questionários, nas entrevistas, como também nas inúmeras reuniões observadas em alguns fóruns regionais e do Forumcat.²⁰

²⁰ Corroboram com isso as observações de um diagnóstico feito no planalto norte catarinense pelo Instituto Euvaldo Lodi, ligado a Federação das Indústrias de Santa Catarina. Ali, aponta-se a falta

Sobre neste aspecto, esperava-se inclusive que as opiniões coletadas pudessem indicar algumas distinções microrregionais, oriundas mesmo das nuances culturais existentes entre elas, seja pela conformação etnográfica ou pela atividade econômica predominante. Dentro dos limites da pesquisa, que inclui a observação de campo entre microrregiões de características e graus de desenvolvimento distintos, as opiniões são bastante semelhantes acerca da falta de cooperação e de ações integradas, denunciando o individualismo. Nesse sentido, a premissa de Putnam não se confirma. Assim, pelo menos no nível opinativo dos membros dos fóruns, não há como afirmar que certo senso cooperativo esteja associado ao desenvolvimento e o individualismo ao baixo desenvolvimento, uma vez que em distintos contextos microrregionais a percepção dos atores é a mesma. A capacidade de organização de alguns fóruns é maior que a de outros, mas a queixa contra o individualismo de atores políticos e econômicos é generalizada. É freqüente a menção à falta de um entendimento regional e, portanto, interdependente dos problemas municipais. A ausência dessa mentalidade é reclamada da classe empresarial, como da classe política e, segundo alguns depoimentos, estende-se às próprias entidades e pessoas participantes dos fóruns. É difícil, por exemplo, convencer o conjunto de prefeitos a seguir regras ambientais interdependentes, ou estabelecer estratégias de ações padronizadas em relação ao desenvolvimento do potencial turístico. Traço típico de uma sociedade ainda pouco dialógica, o individualismo e o isolacionismo manifesto nas práticas políticas e empresariais dificultam a formulação de ações integradas.

O fato é que até um passado muito recente pouco ou nada se falou sobre cooperação. O pensamento empresarial dominante até os anos noventa esteve muito simbolizado na idéia do *self made man*. Se até hoje pessoas e organizações trabalharam isoladamente, isso também se deve a formas históricas de pensar que foram reproduzidas com grande intensidade simbólica. Assim, não era incomum que num passado muito recente a associação para fins de empreendimentos empresariais fosse desaconselhada por esse tipo de

de cooperação empresarial como fator notável e associado aos problemas de desenvolvimento da

pensamento, reproduzido em idéias como “não tenha sócio”, “faça sozinho” ou, ainda, “confie apenas em si mesmo”.

Outrossim, a palavra “parceria” é indistintamente citada nas falas e respostas dos integrantes dos fóruns, quando refletem acerca dos seus desígnios. Mas ainda se fala muito em público e privado, ignorando ou não explicitando outros setores da sociedade civil. Não sendo exatamente uma regra, algumas falas denunciam todavia um imaginário contraditório, onde a idéia de parceria convive com o enaltecimento da figura do empresário empreendedor, cuja iniciativa privada – leia-se individual - é tida como a “grande responsável pelo desenvolvimento”.²¹ É como se a idéia de parceria se resumisse sempre aos mesmos atores, que em busca da preservação de seus interesses privados seriam os responsáveis pelo desenvolvimento, no que o entendimento acerca desse processo se torna reducionista. Nesse sentido, notam-se os resquícios de uma compreensão individualista do tipo schumpeteriano sobre o empreendedor privado, dissonantes com o novo modelo de desenvolvimento que esses atores se dispõem a gerar.

As sinergias entre governo e sociedade precisam estar sobretudo voltadas à participação de muitos outros setores, sob o risco de que novos espaços em tese democráticos estejam sendo criados para serem ocupados pelas mesmas pessoas que já estão nas esferas de poder e não representam, até porque não conhecem, as demandas de outros setores sociais. Assim, a ausência desses setores dificilmente permitirá a eficácia de ações futuras dos fóruns regionais, quando tais ações necessitarem direta ou indiretamente do apoio desses setores sociais excluídos dos processos de participação. De um modo geral, os

região [FIESC/IEL, 2001].

²¹ Não há opinião uníssona acerca do envolvimento das lideranças empresariais. Por um lado, há o reconhecimento da participação e do trabalho em parceria e de que “sem eles [o trabalho dos fóruns] não funcionaria, além do fato de que, segundo o depoimento não isolado de um dos integrantes dos fóruns, “é a classe empresarial quem paga a conta e sem ela a [classe] política só faz politicagem”. Um segundo tipo de opinião distingue os empresários entre os que acreditam no trabalho de parceria e cooperação com o poder público e aqueles que persistem em comportamentos “individualistas”, de descrédito em relação a processos de participação e descentralização política, e de um conseqüente alheamento, indiferença e falta de informação sobre o papel dos fóruns.

integrantes dos fóruns estão preocupados em viabilizar projetos, buscar fontes de recursos e obter resultados visíveis, o que é natural. Mas tem negligenciado a necessidade de estabelecer maiores vínculos municipais com a comunidade, que se tornarão importantes quando pequenas ações locais e integradas como medidas de não-agressão à natureza, de cuidado e embelezamento das cidades, entre outras, forem percebidas como importantes fatores de desenvolvimento, embora não mensuráveis. Nesse momento, os vínculos dos fóruns com as associações de bairro, por exemplo, serão fundamentais.

Naturalmente é preciso pensar em formas adequadas para a ampliação desses espaços de participação. Isto se deve às próprias características e certo limite físico dos Fóruns, que não são exatamente assembleias, mas organizações de caráter neo-institucional, isto é, que congregam representantes de várias instituições, governamentais e não-governamentais. Além disso, a representação regional de muitos setores sociais inexistente. Contudo, atendo-se ao documento constitutivo do Forumcat,²² pode-se constatar, quanto ao sistema de Fóruns de Desenvolvimento, que a formação dessas organizações neo-institucionais pressupõe a existência de fóruns municipais, *locus* através dos quais muitos setores sociais se deveriam fazer representar.

Nesse sentido, embora muitos fóruns regionais estejam conseguindo estabelecer vínculos interinstitucionais e intermunicipais, persiste o distanciamento entre, de um lado, uma camada elitista composta pelo setor público e pelo setor privado, e, de outro, um conjunto de setores para os quais a discussão do desenvolvimento regional não chega. Assim, o compromisso de ser “o ator de um novo modelo”, deverá estender a concepção da palavra “parceria” para além dos limites atuais. Em outras palavras, falta em certa medida o sentido daquilo que Evans propõe como sendo a “sinergia por inserção” de novos atores. Foi exatamente nessa direção a constatação do Instituto Nomisma, de Bolonha, que esteve em Santa Catarina no ano de 1996, quando denunciou a cultura individualista e, sobretudo, um distanciamento entre as esferas de poder e o povo.

²² O documento é encontrável no endereço eletrônico www.forumcat.org.br/organograma.

Nesse aspecto, não há grande diferenciação entre as regiões. Os trabalhos de cooperação e integração de agentes, como de inserção de novos atores, tem a ver, sobretudo, com a disposição pessoal de alguns agentes comprometidos com a causa, espécies de “intelectuais orgânicos” portadores de um discurso do desenvolvimento integrado, e movidos pelo idealismo. Trata-se nesse caso, antes da presença de capital humano do que do capital social observável nessas micro-regiões. Sem menosprezar a própria tese de Coleman [1990], de que o próprio capital humano deriva do capital social, o fato é que o primeiro fator é mais imediatamente perceptível. Se há uma regularidade possível de constatar, ela reside antes na presença de técnicos e profissionais ligados a instituições tradicionalmente portadoras de conhecimento técnico, científico e status político reconhecidos amplamente na comunidade regional e mesmo em nível estadual, como são os casos das universidades regionais, que integram a maioria dos fóruns, mas com maior frequência as agências de pesquisa e desenvolvimento como a Epagri, a Cidasc e a Embrapa, além dos secretários das associações de municípios e do apoio do Forumcat. Esses profissionais são amplamente responsáveis pela disseminação de idéias e valores que no geral estão reunidas em torno do que chamamos capital social. São por extensão os principais fomentadores de uma cultura que se tem feito introduzir, ou mesmo resgatar. E a maioria desses profissionais vem desenvolvendo esse trabalho bem antes da criação dos fóruns que eles tem ajudado a articular.

A maior tarefa desses agentes tem sido a de combater a cultura do “o que é que eu vou ganhar com isso?” Essas pessoas são encontráveis em qualquer lugar, desde que nas esferas institucionais, isto é, nos núcleos de poder, haja disposição descentralizadora para que elas atuem. Até certo ponto, frustrante para a análise sociológica, tem sido justamente o empenho pessoal de alguns poucos o fator explicativo da maior ou menor eficiência de certos fóruns, ou a sua simples sobrevivência em meio à indiferença e ao individualismo persistente. No dizer de um dos entrevistados: “assim como tem gente que assume, pega e faz, tem gente que não faz, se escora e deixa para os outros fazer”.

Além da formação técnica e teórica já mencionada, essas pessoas são de um notável esmero, algo difícil de compreender por uma ótica que não seja a individualista. Todavia, o que é igualmente reconhecido pelos entrevistados, e mais elucidativo à nossa análise, é que por traz da atuação dessas pessoas estão as estruturas e o apoio logístico das instituições integrantes dos fóruns, com as quais elas tem vínculo empregatício. E é a combinação desses dois fatores que ajuda a compreender o bom funcionamento de alguns fóruns, muito mais do que o grau de participação de seus membros em geral nas reuniões, o que no fim das contas é quase sempre resultante de um trabalho incansável de articulação e convencimento desses condutores do processo. Estas entidades, ora uma universidade regional, ora uma associação de municípios, ora um órgão governamental ou um banco estatal de fomento ao desenvolvimento, tem ajudado a garantir o funcionamento de muitos fóruns, na medida em que, entre os seus quadros de funcionários, alguns tem sido liberados de suas funções para a dedicação parcial e às vezes integral aos fóruns. Mesmo nas universidades, onde essa dedicação integral é mais difícil, o tempo parcial de algumas pessoas dedicado a isso tem sido fundamental. É o que um dos entrevistados chama de “costas quentes”, isto é, alguém que tem por trás do seu trabalho uma “estrutura que dê condições de trabalho”.²³ Por conseqüência, é justamente a ausência desses dois fatores que, combinados, ajuda a compreender de modo geral as deficiências no funcionamento ou mesmo a inoperância de alguns fóruns. Sem a atuação desses agentes, conscientes da tarefa de integração regional, as dificuldades de fomentar a cooperação tem tido maiores.

Mas, apesar do protesto geral contra o individualismo, a opinião dos integrantes dos fóruns é de que estas instâncias de atuação representam atualmente uma importante resposta para combater a cultura isolacionista e de pouca cooperação. Os fóruns seriam, portanto, “os grandes agentes aglutinadores” dos atores do desenvolvimento regional, mas “deve[m] planejar

²³ Nesse aspecto, a estrutura de apoio institucional mais notável é a do Fórum do Oeste, em Chapecó, onde vários funcionários públicos de empresas como a Epagri, a Embrapa e a Cidasc se dedicam às atividades do Instituto Saga, “braço operacional” daquele fórum. Trata-se do exemplo mais claro de aproveitamento da formação profissional de agentes públicos para o estabelecimento de sinergia com as comunidades rurais.

melhor suas ações”, não se atendo exclusivamente a projetos maiores, como também preocupando-se com a elaboração e execução de projetos que possam ser viabilizados mais rapidamente, criando “novo ânimo aos participantes”. Segundo um dos depoimentos, a cooperação atualmente “só existe devido ao fórum” e, conforme outro depoimento “vai aumentar” ou, ainda por um terceiro, “será o grande promotor da cooperação”, proporcionando “a busca comum de interesses”, mas precisa “divulgar mais” os seus feitos.

Nesse sentido, novamente é importante reconhecer o decisivo papel dos integrantes mais empenhados no processo, teórica e tecnicamente preparados para a proposição de projetos integrados. Mais que isso, essas pessoas parecem cientes da sua condição de insuspeição político-partidária e ao mesmo tempo capazes de trânsito nas esferas do poder estadual. Esses atributos lhe conferem autoridade e promovem a confiabilidade necessária para que diferentes organizações na comunidade regional invistam, inclusive financeiramente, em algum projeto que não seja simplesmente oriundo de “mais uma” dessas organizações criadas para serem a panacéia dos problemas do desenvolvimento.

Nesse sentido, é preciso reconhecer que no processo de cooperação pouco conta o voluntarismo. Os vários setores da sociedade civil convidados a participar de qualquer projeto são tomados de uma natural desconfiança a qualquer nova iniciativa. Por exemplo, a tão propalada idéia da parceria está assentada na consideração de contrapartidas. No interior desse contexto, existem possibilidades de obtenção de recursos financeiros governamentais e não governamentais para a execução de projetos. Não obstante, é imprescindível o comprometimento regional de várias organizações, inclusive na contrapartida financeira, comprometendo a todos com a busca de resultados. Conseguir essa contrapartida depende muito da capacidade de articulação dos principais representantes dos fóruns, seja para obter o compromisso governamental ou de uma entidade que pelo caráter representativo consegue intermediar recursos estaduais, federais e até de instituições privadas, seja para convocar as organizações regionais e comprometê-las com a contrapartida. Casos como o do Instituto Saga, de Chapecó, tem conseguido os primeiros resultados nessa direção.

Não obstante, é preciso insistir no caráter da confiança que essa agência articuladora adquiriu mediante os esforços que já contam alguns anos e que produziram pequenos e importantes resultados no que toca à capacidade de organizar pequenos produtores, que passaram a usar o selo de qualidade regional nos seus produtos. Se há uma experiência que no interior desse processo de desenvolvimento regional tende a ser bem sucedida, é justamente a atuação do Instituto Saga. Em outras palavras, se as proposições em favor da articulação de pequenos produtores e do estabelecimento da confiança através do trabalho cooperativo tem alguma chance de darem certo, produzindo efeitos significativos na vida de pequenas comunidades rurais, isto acontecerá primeiramente na região de Chapecó, por conta desse Instituto ligado ao Fórum, por que aquilo que tem sido proposto a partir das análises e conclusões nas ciências sociais sobre o desenvolvimento, tem sido aplicado ali com absoluto rigor.

Mas aonde reside esse impulso do “fazer acontecer”. Tentamos encontrá-lo partindo da premissa de um capital social previamente existente, como sugere Putnam. Mas não conseguimos extrair muito das respostas de todos os membros consultados. Alguns mencionam o fator cultural, mas muito menos do ponto de vista da cooperação do que o de uma propalada ética do trabalho. Se o capital social em certas microrregiões do estado existe, ele nem sempre é conscientemente observado pela maioria dos integrantes dos fóruns, que ao invés disso denunciam a existência dos comportamentos individualistas entre os maiores entraves às estratégias de desenvolvimento.

Naturalmente pode-se aceitar que determinadas características da formação social em regiões como o oeste catarinense tenham se preservado no tempo de mais ou menos um século, oriundos de sistemas de valores daqueles que colonizaram a região e ajudaram a construir um ethos regional. Mas ainda não há estudos que comparem, por exemplo, o tipo específico de formação cultural observável em padrões de hospitalidade, de auto-estima coletiva, de identidade regional ou ainda de uma ética do trabalho, entre outros, com graus de desenvolvimento político e econômico regional.

O fato é que tais características culturais se confrontaram ao longo do tempo com novos estímulos, exogenamente determinados por políticas estatais e por determinações macroeconômicas nem sempre compatíveis com esses valores, a exemplo da verticalização dos processos produtivos e da conseqüente competição não cooperativa. Da mesma maneira, a superposição do Estado sobre a sociedade é freqüentemente denunciada como fator responsável pelo amortecimento de comportamentos cívicos.

Por outro lado, é difícil mensurar o quanto essas interferências exógenas possam ter criado comportamentos individualistas e de desconfiança. Até certo ponto, falta de confiança e não cooperação são fatores independentes de interferências exógenas. Nesse sentido, se no interior de alguns grupos étnicos a confiança e a cooperação estiveram presentes, as relações inter-étnicas em Santa Catarina demonstraram muitas vezes precisamente o contrário. Na região do Vale do Itajaí, o sentimento de identidade regional sempre foi bastante associado ao fator colonizador, por sua vez vinculado a uma ética do trabalho e, de forma menos evidente, a uma rede de cooperação no passado. No entanto, a crise econômica pela qual passou a região na década de noventa, com reflexos ainda evidentes, teria sido devida em grande parte à falta de estratégias de cooperação entre os agentes econômicos privados, segundo constatação predominante.²⁴ Ou seja, a mesma comunidade que de algum modo reconhece a cooperação como um dos seus elementos fundadores, denuncia o individualismo entre si no presente.

Muito mais identificáveis e conscientes são outros fatores. Em relação a uma identidade regional, por exemplo, pra não fugir do tema, boa parte da região oeste catarinense, pela distância em relação à capital do estado sempre se viu muito afastada do poder, o que é afirmado por entrevista. Isso de certo modo obrigou ações articuladas e ajudou a forjar uma certa identidade regional. Aliás, não é apenas coincidente o fato de o fórum mais estruturado em Santa Catarina

²⁴ As conclusões de Stamer [1998 e 1999^a] a esse respeito foram de modo geral aceitas pela comunidade empresarial regional, e disseminadas nos meios de comunicação sempre que reportada a crise do setor têxtil da região nos anos noventa.

estar sediado em Chapecó, o que é reconhecido amplamente por integrantes de outros fóruns. Sem menosprezar os aspectos culturais/etnográficos, difíceis de mensurar, é possível entender o grau de organização regional pela ótica das condições estruturais. Em outras palavras, a própria distância geográfica do poder e o isolamento sentido forçaram a comunidade regional a se organizar. O distanciamento físico produziu ao longo do tempo um distanciamento político que a comunidade regional teve de compensar justamente através de estratégias de articulação intermunicipal para fortalecer sua posição em relação ao poder político estadual. Essa organização regional acabou produzindo resultados como a interiorização do ensino superior gratuito, como foi o caso do projeto de instalação de um campus da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – Udesc, o que foi uma reivindicação de muitos anos.

De fato, cada vez que essa articulação intermunicipal, construída pela associação de municípios e pelo Fórum do Oeste, dá resultados, reforça-se a percepção da comunidade regional quanto à utilidade das ações integradas. Esse processo acaba sedimentando o sentimento de uma identidade regional, alimentando uma auto-estima coletiva que passa a fazer corpo com a cultura de toda a região.²⁵ Nesse sentido, o oeste catarinense construiu a sua identidade cultural motivada por um processo de alteridade, em que a figura do poder estadual centrado na capital litorânea obrigou a região a buscar soluções a partir de ações integradas regionalmente, em resposta ao descaso governamental. Assim, cada conquista ao longo do tempo serviu de motivação para novas ações articuladas, reforçando o *ethos* da cooperação regional. A distância geográfica e a marginalidade política, real ou imaginada, foram compensadas através da organização, e essa necessidade contribuiu, por decorrência, para a formação de capital social.

²⁵ A capacidade de integração e o ânimo político da região oeste catarinense são amplamente reconhecidos por agentes de outras regiões. Não obstante, a auto-estima oriunda da identidade cultural do Oeste é sutilmente percebida nas falas de algumas pessoas ao se referirem à sua região. Em geral, o orgulho de pertencer a essa comunidade regional se apóia na auto-percepção da força política historicamente construída em resposta ao isolamento geográfico.

Não obstante, ressalve-se que a essa articulação regional tem sido imprescindível a atuação de entidades de caráter igualmente regional, onde entra a importância da Associação de Municípios e, mais recentemente, do Fórum de Desenvolvimento Regional do Oeste. Não é por mera coincidência que essas duas instâncias intermediárias entre o governo estadual e os municípios, expressões concretas da necessidade de organização regional, estejam entre as primeiras e mais atuantes do estado, nos seus respectivos gêneros. Elas significam respostas regionais a essa distância histórica do governo estadual, e a sua força reside em grande medida na legitimidade que a comunidade regional lhes confere. Assim, quando o pequeno município de Coronel Freitas necessitou elaborar com urgência um documento que justificasse a implantação do campus universitário da Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina - Udesc, o Fórum do Oeste foi rapidamente acionado porque a prefeitura daquele município sabia que o Instituto Saga, braço operacional do fórum, tem um abrangente e atualizado banco de dados sobre a região e um corpo técnico habituado à elaboração de projetos bem sucedidos.

O exemplo do Fórum do Oeste e de seu Instituto de desenvolvimento é prova suficiente de que os fóruns podem construir ou reforçar laços de cooperação, integração regional e inserção de novos atores. Isso naturalmente depende de organização e persistência, bom aproveitamento dos recursos humanos e, para tanto, do necessário consenso de várias instituições regionais, entre empresas governamentais, universidades e iniciativa privada quanto à necessidade de disponibilizar gente qualificada para a condução desse processo, além da consciência de que os resultados não são imediatos.

Fatores e dificuldades na promoção do desenvolvimento

De um modo geral, as opiniões dos integrantes dos Fóruns manifestam consonância discursiva quanto à necessidade de formular políticas de

desenvolvimento regionalmente integradas, isto é, pensadas em termos intermunicipais para a sua maior abrangência e eficácia. Parece evidente que, deixada de lado a competição improfícua entre prefeitos, as políticas públicas apresentem no futuro um maior aproveitamento e economia de recursos. Percebe-se, não obstante, que as críticas às “políticas individualizadas” simbolizam um dos grandes desafios dos fóruns para consolidar a construção de redes de cooperação intermunicipais que acompanhem certa tendência contemporânea ao desenvolvimento. Termos como cooperação, integração regional, parcerias e participação da sociedade são citados com freqüência pelos agentes dos fóruns, denotando sobretudo a insuficiência desses fatores e a urgência de consolida-los.

A idéia do crescimento ou desenvolvimento endógeno é lembrada pelos inquiridos e representa, possivelmente, a crescente consciência sobre a necessidade de as sociedades encontrarem respostas a partir e através de seus próprios recursos humanos e naturais. Trata-se da formação em curso de um novo entendimento acerca do desenvolvimento. Em micro-regiões como a do planalto norte catarinense, há décadas sem uma alternativa econômica consistente, a progressiva mudança desse entendimento é ainda mais perceptível. Nas primeiras reuniões com vistas à constituição do Fórum dessa região, era freqüente a reclamação quanto à falta de investimentos externos, públicos e privados, na região. Havia então um entendimento de que a única alternativa era atrair recursos de fora. Apenas quatro anos depois, essa alternativa virou uma idéia morta, havendo uma espécie de consenso mínimo sobre a necessidade de começar a “caminhar pelas próprias pernas”.

De todo modo, não se ignora o papel do Estado. A sua presença é quase sempre reivindicada, podendo significar uma preocupação quanto à necessidade de ter o Estado como “parceiro”, auxiliando, por exemplo, na orientação técnica, mas também solicitando maior atenção às atividades e às decisões dos fóruns. Por outro lado, acaba também representando uma necessidade por investimentos governamentais, sem os quais certas regiões não sentem a possibilidade de iniciar o processo de retomada do desenvolvimento.

Em regiões como a do planalto norte catarinense, vale ainda observar que existem preocupações em resgatar a auto-estima da população regional, marcada por um pessimismo resultante da estagnação econômica a que a região se submeteu nas últimas décadas. O problema é que não se sabe como fazê-lo, em função de um entendimento quase sempre excessivamente reduzido aos aspectos econômicos, isto é, às soluções econômicas. Nesse sentido, medidas de ampliação dos espaços democráticos, construção de canais de comunicação entre governo e cidadãos, além de ações nos campos cultural, artístico e urbanístico jamais foram consideradas como alternativas para elevar a auto-estima. Lembrando Pereira [2001], os fóruns em geral não estão se preocupando com pequenas ações regionais capazes de produzir eficácia, enquanto as “grandes soluções” podem demorar, ou nunca sair do nível da intenção.

No caso específico do planalto norte catarinense, uma estratégia eficiente poderia ser a discussão de uma política regional com ações integradas, capazes de promover o resgate das tradições dos imigrantes eslavos que colonizaram a região. Com o tempo, tal atividade, além do engajamento e da auto-estima, pode representar a possibilidade de aproveitamento à exploração do turismo, também citado como forma de promover o desenvolvimento regional. Nesse sentido, o ambiente de alguns fóruns ainda é marcado por muita vontade e pouca informação refletida. Ainda nesse rumo, quando se tem apontado o turismo como fator de promoção do desenvolvimento regional, não tem havido qualquer menção que vá além das “belezas naturais”. Acredita-se muito no atrativo dos fatores naturais, mas se negligenciam por completo os aspectos urbanísticos como limpeza, pavimentação, paisagismo, cultura, preservação do patrimônio arquitetônico, além de infra-estrutura. Sobretudo, há um entendimento equivocado acerca do turismo quando se pensa no turista e se ignora por completo o grau de satisfação que as cidades proporcionam a quem as habita. Nesse sentido, o não aproveitamento de um largo campo de atuação dos fóruns acaba sendo negligenciado.

Esse é um dos aspectos mais negligenciados por boa parte dos FDRI. Com poucas exceções, não se percebe sensibilidade e disposição para a construção de

pequenas estratégias regionais que pudessem orientar comunidades e poderes públicos locais, estimulando ações integradas e envolvendo a sociedade civil. E quando Pereira faz essa advertência, o faz com conhecimento de causa, permitindo supor que experiências de desenvolvimento regional e participação social em outros países, ou até mesmo em outras circunstâncias, difiram entre si justamente por conta de aspectos como esse.²⁶ Nesse sentido, o imediatismo dos próprios integrantes dos fóruns e a grandiloquência dos projetos manifestam a tendência elitista dos fóruns. Em outros termos, a predisposição natural de articulação presente nessa esfera se restringe a certos atores da sociedade organizada, sem maior interesse na amplificação do campo de participação e na elaboração de estratégias de longo tempo, menor visibilidade e pouca mensurabilidade.

Nessa direção, caberia ao Forumcat, tanto quanto ao governo estadual, reconhecerem a importância desse fator e a firme disposição de enfrentar o problema. A existência dessa lacuna permite, inclusive, contemplar um campo de atuação institucional no sentido de promover um conjunto de políticas públicas objetivadas justamente ao fortalecimento da participação comunitária. Uma orientação governamental nesse sentido, aproveitando a estrutura do Forumcat, poderia requerer dos FDRI o desenvolvimento de pequenas ações com o envolvimento comunitário, a exemplo do que foi feito pelo governo do estado do Ceará.²⁷

Nesse caso, há uma certa desvantagem da experiência dos FDRI em relação àquelas em que a iniciativa parte da própria esfera governamental. Se em certo aspecto a iniciativa da sociedade civil pode ser considerada um diferencial importante dos fóruns de Santa Catarina em relação a outras experiências, sob outro ângulo pode ocorrer o oposto. Nessa direção, o que a experiência dos fóruns mostra é que ela partiu do pragmatismo de certos setores da sociedade

²⁶ É útil lembrar que o referido autor presidiu a EURADA – Associação das Agências Europeias de Desenvolvimento. E é justamente essa experiência que lhe permite advertir para os problemas que os fóruns de Santa Catarina podem enfrentar.

organizada e de atores políticos locais para produzir respostas aos gargalos do desenvolvimento. Porém, no interior desse conjunto de intenções, o interesse pela forma não era o essencial. O que os atores envolvidos concluíram, ou confirmaram, é que a integração regional permitiria o fortalecimento das ações. Mas, se a forma seria mais ou menos democrática, isto teve uma importância apenas secundária. Da mesma maneira, muitos atores consideram secundário ampliar o leque de participação. Apesar das respostas afirmativas quanto à importância da participação social, muitos dos agentes envolvidos com as estratégias de desenvolvimento vêem na participação uma mera formalidade, quando não um estorvo, ainda que veladamente.²⁸ Além disso, é possível deduzir que a maioria dos integrantes que respondeu às perguntas da investigação está entre os mais cientes e comprometidos com a causa da participação.

Por conta disso, dificilmente a execução de pequenas ações, ampliando o número de participantes, será iniciativa dos fóruns. Essas pequenas estratégias, sem perda de continuidade, poderiam muito bem partir dos FDRI e serem operacionalizadas pelas ADR. Mas teriam de ser resultantes de um planejamento central, aproveitando a estrutura do Forumcat na coordenação geral, e sobretudo com o apoio governamental que cobrasse dos fóruns tal compromisso. Nesse sentido, conquanto muitas experiências sejam mal sucedidas justamente por partirem do topo governamental à base social, a vantagem institucional está no compromisso ciente com a forma democrática. E, nesse aspecto, a esfera governamental sempre terá capital humano disponível, seja na elaboração das políticas públicas, seja na sua execução.

Dessa maneira, os FDRI e seus “braços operacionais”, as ADR, podem se tornar importantes veículos na ampliação de sinergias e do capital social, mas não o farão por si. Assim, dependendo da sensibilidade governamental nos próximos anos, as sugestões de Pereira podem ser acatadas, ampliando o leque de pequenas políticas públicas, coordenadas por agentes capacitados, no que o

²⁷ Ver no Capítulo III a análise de Judith Tendler sobre a promoção de experiências de participação no estado do Ceará.

²⁸ Esse é o tipo de percepção que normalmente não decorre das respostas de questionários ou entrevistas, mas sim de conversas informais e observações de campo.

governo estadual ainda poderá contar com um auxílio de grande potencial: as universidades regionais, cuja aproximação com a esfera governamental no interior de processos decisórios e operacionais pode representar uma das mais importantes sinergias a serem estabelecidas sem muito hesitar.²⁹

Precisamente nessa direção, outro fator de desenvolvimento apontado pelos integrantes dos fóruns está reunido no conjunto de opiniões que sugere seja o conhecimento das universidades regionais mais utilizado. Por parte dos integrantes dos fóruns regionais, isso indica uma dupla percepção quanto à importância dessas instituições. Significa, entre tudo, reconhece-las enquanto potenciais ou reais organismos de pesquisa e extensão do conhecimento, uma vez que as universidades, algumas vezes ainda timidamente, vem promovendo inserções nas comunidades regionais, não sendo mais vistas como meros edifícios com salas de aula onde se busca a profissionalização.

Em primeiro lugar, entende-se a necessidade de aplicar o conhecimento técnico e científico na esfera das políticas públicas.³⁰ Em segundo, percebe-se, não sendo o caso de todas as regiões, que as instituições universitárias precisam ser melhor utilizadas pelo poder público a fim de contribuir com a eficácia das políticas de desenvolvimento. Isso apenas corrobora uma reivindicação ainda mais freqüente, a de que prefeitos e vereadores sejam capazes de compreender a necessidade de “planejar a ação do governo municipal baseada no diagnóstico estratégico regional” ou, em outras palavras, “agir respaldado em pesquisas e projetos”. Além disso, o envolvimento das universidades nos fóruns é um fator que pode ser muito bem aproveitado para canalizar esforços de pesquisa e reflexão científica, além da elaboração de projetos de extensão universitária e conteúdos de formação acadêmica. Assim, boa parcela dos programas de incentivo à pesquisa e extensão docentes e discentes poderá ser direcionada à problemática

²⁹ Numa ação inédita do governo estadual, a Fundação de Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – Funcitec - abriu, no ano de 2003, o edital 002/2003 para professores universitários interessados em apresentarem projetos de pesquisa focados na temática do desenvolvimento regional. Foram aprovados 338 projetos que serão desenvolvidos em 2004 por professores das universidades regionais.

do desenvolvimento regional, e cujo conhecimento produzido poderá ser usado pelos fóruns.³¹

Ainda em relação às dificuldades elencadas, os integrantes dos fóruns dão considerável ênfase à necessidade de compreender as mudanças globais e suas conseqüências no mundo da produção e da política para ações que promovam o desenvolvimento. Assim, compreende-se a urgência de melhorar o nível de educação e o acesso da população à informação. Em tese, isso significa certa mudança de representantes da sociedade quanto ao reconhecimento de que a falta de instrução, outrora dispensável e útil para justificar baixos salários e a conseqüente maximização da mais valia, foi um erro grave que ajudou a comprometer o desenvolvimento sustentável de algumas das microrregiões do estado, principalmente aquelas onde o extrativismo fez parte considerável das atividades econômicas, quando não foi o modelo predominante.

A questão cultural

De modo geral, todos concordam que cultura é um aspecto importante para o desenvolvimento, embora o conceito de cultura tenha um entendimento muito amplo e por isso suscite respostas genéricas. Entre os 26 questionários, apenas uma resposta foi negativa, e de forma categórica, atribuindo a responsabilidade às lideranças políticas. As demais concordam com a influência dos aspectos culturais, conquanto haja várias referências marginais à política, e algumas relativizem a sua importância com “outros fatores”, como os sócio-econômicos. Em algumas respostas, a idéia de cultura acaba confundida com a de educação,

³⁰ Embora pareça óbvia tal percepção, ela é decorrência da pouca racionalidade nas administrações públicas de muitos municípios.

³¹ Em dois casos pelo menos, verifica-se uma articulação concreta nesse sentido. No caso da Universidade Regional de Blumenau, um curso de mestrado em desenvolvimento regional tem permitido a reflexão científica da problemática. Outro caso acontece no campus da Universidade do Contestado em Canoinhas, no planalto norte, onde um programa de incentivo à pesquisa

ou de instrução formal, suscitando respostas ainda mais óbvias em defesa desses aspectos, como por exemplo: “Sim. Só com mais cultura o povo compreenderá o processo [do desenvolvimento regional]”; ou ainda “Sim, o nível de educação define [a capacidade do desenvolvimento]”. Algumas respostas também são bastante objetivas e apenas respondem afirmativamente, não abrindo margem à reflexão sobre como se daria esse processo.

A hipótese que baseou a formulação desta questão era a de que em certas situações de otimismo ou pessimismo vividas nas regiões, pudessem ser feitas alusões a costumes, sistemas de valores e visão de mundo do elemento humano local, que por sua vez pudesse reproduzir o censo comum empiricamente observável nos diálogos do cotidiano em algumas regiões. Por exemplo, não é incomum na região do Planalto norte catarinense que se atribua a fatores étnicos as dificuldades relacionadas ao desenvolvimento regional. Trata-se de uma região do estado, cuja configuração étnica é provavelmente a mais diversa do estado. Há forte presença da descendência eslava, entre a polonesa e ucraniana, mas também das etnias árabe, alemã, bucovina, italiana e japonesa, além do maior grupo, o caboclo, em maioria descendente dos trabalhadores que formaram o grosso da mão de obra extrativista no passado. Veladamente, a culpa sobre a decadência econômica da região, cuja razão mais direta é o fim do ciclo extrativista da madeira e a ausência de uma resposta industrial, recai vulgarmente sobre os “polacos” e “o negredo”.³²

docente abriu uma linha de pesquisas em desenvolvimento regional e também intenciona viabilizar um curso de mestrado em desenvolvimento regional.

³² Na maior parte das cidades dessa região, constituem os grupos étnicos mais numerosos, sendo até certo ponto natural tal responsabilização no nível do senso comum. No estado de Santa Catarina não é incomum atribuir as causas do desenvolvimento econômico e cultural, ou sua ausência, aos grupos étnicos dominantes. Sem exceção, as regiões do estado carregam a marca de alguma etnia predominante, ou mais que uma, na constituição de suas identidades coletivas, normalmente de açorianos, alemães, italianos ou eslavos. No caso do planalto norte, os descendentes de eslavos, genericamente tratados por “polacos”, constituem presença significativa, estando porém a maior parte deles na atividade agrícola. Já a expressão “negredo” é utilizada no município de Canoinhas e arredores, referindo-se aos descendentes dos trabalhadores na extração madeireira. Constituindo a maioria da população pobre da região, sua condição de culpados se inverte para a de em vítimas, seja dos preconceitos racial e sócio-econômico-cultural, seja pela exclusão social a que foram historicamente submetidos.

Como o preconceito é velado, torna-se impossível constatar a sua freqüência ou observar alguma regularidade através de declarações abertas. Em outras circunstâncias, algumas pessoas admitem certa desvantagem da sua região relacionada a esse aspecto, ou o reconhecimento da vantagem de outras regiões por uma formação étnico-cultural distinta, eventualmente mais homogênea, ou pelo menos com a predominância de um dos grupos étnicos. Essas opiniões só foram obtidas algumas vezes em conversas informais. São até mesmo freqüentes as comparações com outras regiões e a reclamação genérica da existência de uma cultura da acomodação e uma ausência de dinamismo atribuída genericamente à “cultura da região”. Todavia, o envolvimento desses atores com a coisa pública lhes mostra que isto perde em importância diante da potencialidade dos fatores políticos, o que fica evidenciado em outras respostas. Muito menos comprometedor tem sido apontar genericamente o modelo extrativista do passado como responsável pela estagnação econômica, e isso é reconhecido, principalmente na região do planalto norte catarinense, como um passado a ser superado.

Por outro lado, em questionários de algumas regiões houve várias atribuições positivas em referência ao fator das colonizações italiana e alemã, ressaltando-o como um conjunto de aspectos ainda presentes, refletidos na mentalidade, no senso de identidade e organização coletiva, mas principalmente no pioneirismo e no empreendedorismo.³³ Em última instância, sugere-se o resgate de certo conjunto de características presentes no processo colonizador, como o “espírito de solidariedade” e a “capacidade de ação coletiva”, a fim de combater “a cultura individualista, que precisa ser mudada” para promover o desenvolvimento em novas bases. Noutros termos, caberia bem acrescentar que as reivindicações dos atores dos fóruns sugerem o estímulo à construção de capital social. Nesse sentido, vale citar ainda uma resposta, lembrando que: “O importante é que foram criados os fóruns”. Isto representa a crença de alguns

³³ Essas menções de aprovação a certa cultura são feitas sem que coincidam necessariamente com a origem étnica de quem as faz.

integrantes de que o fator cultural que se deseja fomentar ou resgatar possa ser trazido pela experiência dos FDRI.

De todo modo, é inegável que os articuladores dos fóruns regionais e do Forumcat estejam imbuídos dessa crença, considerando que as tais iniciativas de deflagrar um novo modelo de promoção do desenvolvimento tenham sido inspiradas principalmente na experiência do norte da Itália. Isto está evidente desde a primeira iniciativa na região de Chapecó. O que motivou o empenho inicial desses agentes de desenvolvimento foi justamente acreditarem na possibilidade de reproduzirem aqui algo semelhante ao modelo norte italiano, justamente porque a avaliação dos vários observadores indicou aspectos semelhantes na organização social e uma certa identidade cultural. Mesmo que não tenha havido qualquer declaração mais direta, há uma natural aceitação do modelo italiano principalmente por que na maioria das regiões do estado, como no oeste, é forte a presença dos descendentes.

Em outras palavras, os agentes do desenvolvimento e a comunidade regional em geral tendem a acreditar, com certa simpatia, na possibilidade de o modelo italiano se reproduzir de forma bem sucedida por causa das similitudes culturais. Segundo o depoimento de um dos entrevistados, o estado de Santa Catarina, e mais particularmente a região do oeste, tem “uma grande escola, porque a nossa formação cultural histórica é de lá”. Noutro depoimento a referência é ao passado da colonização da região oeste, onde se identificaria uma comunidade cooperativa, cujos traços ainda sobreviveriam no meio rural. Ali, segundo o entrevistado, “a igreja está sempre no início do processo” reunindo as pessoas no salão comunitário e discutindo os problemas locais, o que faz com que o agricultor ceda um dia de serviço ao vizinho, quando necessário. Diante disso, conclui que “para formar cooperativas é muito fácil, porque existe este trabalho cooperativo e formação desde o início da colonização”. E, por fim, arremata: “esta individualidade [o individualismo freqüentemente denunciado] é mais voltada para hoje”.

No interior da questão cultural, um conjunto de fatores se relaciona às imagens que as pessoas tem de suas regiões e à necessidade de refletir sobre

esse aspecto. Nessa perspectiva, apontam-se alguns fatores. Entre eles estão as heranças culturais dos imigrantes, vinculadas a uma suposta predisposição empreendedora existente em algumas das regiões, e menos presente em outras. Esses fatores culturais fariam parte da identidade regional e são repetidamente mencionados como elementos necessários ao desenvolvimento de uma boa imagem da região. Além disso, destacam-se por vezes os altos índices de desenvolvimento social de algumas regiões como fatores que favorecem a imagem que as pessoas delas tem. Atribui-se isso com frequência à cultura de cada região, independente de outros fatores. Da mesma maneira, os baixos índices são reconhecidos como fatores parcialmente vinculados à própria cultura nas regiões mais carentes.

Cabe aqui mais uma distinção ao grupo de respostas dos integrantes do Fórum no planalto norte. Sendo essa região a que apresenta índices sócio-econômicos inferiores a outras, marcada pela decadência econômica do modelo extrativista desde a década de setenta, manifesta-se certa impressão de desolamento, de passado comprometedor, de força política insuficiente e ineficiente, além de falta de aproveitamento de suas potencialidades. Várias referências se fazem ao passado extrativista, ainda presente, e sobretudo reconhecido elemento cultural a ser superado. Na compreensão dos inquiridos, representa um fator gerador de pouco ou nenhum desenvolvimento, principalmente na medida em que não se apresentou historicamente como uma alternativa sustentável. A isto se atribui em certa medida a mencionada “falta de empreendedores”, ou ainda a um processo colonizador que, marcado pelo simples extrativismo, promoveu uma “colonização pouco empreendedora”. Esta visão perturbadora da região é simbolizada com o sentimento de abandono. Referindo-se ao isolamento geográfico de uma das cidades da região, por um sistema viário deficitário, alguém sugere com desolamento o fato negativo de “nossa capital ser Curitiba”.

A partir disso, se poderia indicar a existência de uma auto-imagem negativa ou pessimista. Todavia, é preciso ressaltar que as observações revelam antes um reconhecimento dos problemas do que uma fuga deles. Da mesma forma, essa

consciência a respeito do modelo extrativista como responsável pelos problemas atuais, substitui a atribuição das causas a fatores exógenos como a falta de atenção do governo estadual. A falta dessa presença governamental é no máximo atribuída à própria ausência de representatividade regional e, por extensão, à incapacidade de uma articulação regional que supere os comportamentos isolacionistas. Assim, tradicionais posturas de reivindicação a intervenções paternalistas do governo estadual dão lugar a certo realismo e predisposição entre os agentes do desenvolvimento quanto à responsabilidade de construir alternativas endógenas. E nesse sentido é possível atribuir ao fórum local o ambiente de amadurecimento dessa consciência.

Outrossim, a constância com que os problemas políticos são lembrados, deixa claro o descontentamento com a classe política local em geral, o que não deve constituir uma exceção, mas confirmar a regra. Destaca-se a reclamação de muitos sobre as interferências político-partidárias e o “coronelismo” inerente. Além disso, várias vezes faz-se referência à falta de integração política regional, expressa nas idéias de “desunião”, de “restrições a cidades”, de ter condições de “eleger vários deputados e não eleger nenhum”, e de “não ter coesão” regional. Não sendo exclusivas de uma região, essas impressões foram entretanto mais observadas no planalto norte e denotam, enfim, um diagnóstico a partir do qual os atores do fórum tem procurado estabelecer consensos.

Algumas considerações

De uma maneira geral, os integrantes dos fóruns que responderam aos questionários e às entrevistas mostram disposição para o enfrentamento dos desafios, que sobrepostos poderão permitir a consolidação desses espaços neo-institucionais na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento regional. Por extensão, tem contribuído para a democratização da política, guardados os limites de suas ações. Estes tem sido os propósitos mais gerais dos fóruns, desde

a sua criação, e é o compromisso que tem sido assumido pelos seus principais articuladores, conquanto não haja garantias de que seja esse o real destino dos mesmos.

Nota-se, por conseqüência, o considerável entusiasmo desses atores, não obstante ao senso de responsabilidade que a maioria assume para a consecução desse conjunto de tarefas. Eles compreendem os fóruns, e a si próprios, como agentes capazes de estabelecer o desejável ambiente de sinergia entre governos e sociedade civil. E nesse processo identificam as práticas isolacionistas de uma cultura não cooperativa e avessa às ações integradas como um dos seus principais oponentes. Em relação a isso não foi possível estabelecer distinções claras entre regiões, como se esperava possível identificar por meio das falas dos entrevistados e das respostas dos questionários. Mesmo quando referências foram feitas à cultura associativista e empreendedora dos imigrantes do passado, não se deixou de fazer referência negativa ao individualismo hodierno. Na compreensão dos integrantes, alguma coisa se perdeu no passado por conta das necessidades de um modelo de desenvolvimento que já não serve mais, e precisa ser substituído por um novo modo de pensar e fazer o desenvolvimento. Os fóruns, entendem seus principais integrantes, seriam as instituições capazes de promover essa nova forma de pensar e de fazer o desenvolvimento, e que de quebra poderia resgatar as características de um passado que pudessem ser reaproveitadas nesse processo contemporâneo.

Mas para isso, reconhecem esses atores, será preciso enfrentar inclusive a ignorância de parcela da classe política, cuja compreensão sobre a natureza e as conseqüências das ações cooperativas e integradas ainda não foi assimilada. Isso fica ainda mais difícil, quando essa parcela é indiferente aos chamamentos dos fóruns. Segundo o depoimento de um articulador de certo fórum, é praticamente impossível convencer alguns prefeitos e vereadores sobre a importância de suas participações nos fóruns. Eles simplesmente não acreditam nessa forma de articulação e tampouco a desejam; conhecem apenas a forma tradicional de fazer política, perpetuando as relações clientelistas que são as únicas com as quais se sentem familiarizados.

O poder dessa parcela política não reside na persuasão e no diálogo com a diversidade de sujeitos, mas na troca de favores dos gabinetes, nos frágeis compromissos de fidelidade partidária e na reprodução da clientela eleitoral mediante vantagens eleitoreiras. Trata-se de compreender que é somente nessa arena que sentem a segurança e a sensação de que o poder lhes está sob controle. É na relação direta seja com o parlamentar, seja com o governador ou com algum secretário, ou ainda com os funcionários da burocracia que reside a sua capacidade de lutar pelos interesses de seus municípios, de preferência de forma isolada, sem o conhecimento do vizinho.

Mas o fato é que não há absurdo nisso, sendo, ao contrário, essa a forma bruta do jogo político. Em geral, esses prefeitos e vereadores nada fazem além de perpetuar de maneira nem sempre muito refletida uma herança de valores políticos que provavelmente foram muito úteis no passado e talvez ainda o sejam. Esses valores, por trás das falas de muitos parlamentares, governadores, prefeitos, secretários e burocratas, continuam sendo difundidos nos ambientes político-partidários, chocando-se sim com novas expressões políticas, mas não desaparecendo ao primeiro choque. Todavia, lapidar essa forma bruta é possível, sem fórmula pronta, mas no cotidiano, e nisso reside a importância dos fóruns.

Não obstante, a interferência dos interesses e disputas político-partidárias é o problema complementar a ser enfrentado pelos fóruns. Trata-se de um constante jogo de interferências e obstruções ao qual a classe política está de modo geral acostumada, indicando ou barrando nomes em função da preservação de espaços de poder de seus partidos. Acontece que a crescente necessidade de racionalização e otimização de recursos escassos, tanto quanto a necessidade de introdução do caráter participativo para a aprovação de projetos com financiamento público ou privado, vão permitindo que os tradicionais interesses convivam com a interferência de comportamentos mais cooperativos e menos corporativos.

É de todo modo necessário que os integrantes dos fóruns saibam conviver com determinados interesses que são, em verdade, inerentes ao comportamento dos atores políticos, fazendo parte de suas relações de poder. Noutros termos, o

cálculo racional dos atores políticos prevê, como se sabe, a preservação de alguns interesses elementares, significando grosso modo a necessidade de sua sobrevivência na esfera política institucional. Ora, tentar inibir a criação de espaços de tecedura do poder no interior dos fóruns pode significar o afastamento indesejável da classe política, e a conseqüente perda de prestígio dessas organizações que no seu processo de sobrevivência precisa justamente criar estratégias de atração da classe política como forma de sobrevivência.

Outro aspecto importante a ser observado é que os fóruns, pelo seu apelo temático e conotação participativa, são inegavelmente um espaço natural de prestígio e poder. Em decorrência disso, há um tipo de conflito interno não explícito, motivado pela busca do protagonismo. Nesse sentido, os fóruns não diferem de outros mecanismos de articulação política em que os atores reconhecem ali potenciais instâncias de visibilidade e influência. Ali, nos espaços intermediários entre uma reunião e outra dos fóruns, as pessoas mais interessadas no processo definem as estratégias de suas condutas e, como diante de um tabuleiro, calculam a viabilidade de posicionar as suas proposições e interesses no centro do jogo, eliminando as chances de quem chamam “parceiros”, mas veladamente consideram adversários. Nesse interior, pessoas ligadas a partidos políticos, momentaneamente deslocadas dos pequenos núcleos de poder ou em busca da ampliação de sua visibilidade, disputam espaço com novos atores em ascensão na cena política.

Porém, é justamente a abertura de oportunidades a novos atores políticos que representa uma importante novidade proporcionada pelos fóruns. Ao se constituírem desde logo em organizações de forte caráter civil, proporcionaram a oportunidade a pessoas e instituições da sociedade que estiveram tradicionalmente às margens das esferas políticas tradicionais. Trata-se de instituições e pessoas que pela sua compreensão acerca das novas necessidades e das novas formas de fazer política, estão eventualmente mais preparadas para a ocupação de certas funções que exijam o aprofundamento do diálogo e do conhecimento, técnico mas também teórico.

Nesse sentido, tem sido notável a contribuição de pessoas com capacidade reflexiva sobre o tema do desenvolvimento regional. Entre elas, há muitos que, além das suas atividades profissionais e políticas, tem se dedicado a estudar o tema do desenvolvimento em seus cursos de graduação e pós-graduação. E são precisamente essas pessoas que começam também a disputar, com a introdução de um novo conceito de desenvolvimento e de política, as oportunidades de influir nos processos decisórios atuais. Esse é o cenário composto pelos atores dos fóruns, onde a necessidade de construir redes de cooperação não está isenta das disputas de poder. É onde, para tecer essas malhas de relações ampliadas e radicadas na sociedade civil, os novos atores mantêm um conflito velado com atores tradicionais, tendo ao mesmo tempo que aproxima-los, em busca de um apoio não dispensável, aplacando contudo seus desejos mais inconfessados de sobrepor os interesses pessoais ou corporativos ao interesse coletivo.

Nesse ambiente, conquanto estejam cientes os atores dos fóruns quanto à imperiosa necessidade de construir relações pautadas pela confiança mútua, ainda faltam os componentes básicos dessa condição, que são a franqueza e o diálogo aberto, em que se diz o que se pensa e o que se pretende; em que não haja tanta necessidade de presumir o que o outro realmente quer com isso ou o que quis dizer com aquilo, e não haja tanta necessidade de perguntar o que outrem realmente quer ao participar do Fórum. A observação dos ambientes nessas organizações permite afirmar que eles ainda carecem de franqueza, uma franqueza que talvez nem seja mesmo possível na política.

Decorrente disso vem a pergunta: é possível que os fóruns contribuam na construção do capital social? Se dependesse da vontade e da opinião da maioria dos integrantes contatados durante a pesquisa, a resposta seria certamente sim. Mas há fatores de conteúdo prático que condicionam esse processo, como os conflitos e os problemas de modo geral apontados no decorrer deste trabalho. A considerar isso, a própria sobrevivência dos fóruns é ainda uma incógnita. Mas aqui vale lembrar uma vez mais o trabalho de Putnam, apontado no primeiro capítulo deste trabalho, sobre as reformas políticas na Itália, não por acaso o país que tem servido de maior referência nas reflexões sobre o desenvolvimento

regional. É precisamente quando o autor admite que tais processos não foram, ou não tem sido, desprovidos de conflitos. Todavia isso não teria impedido que o estabelecimento de consensos tenha se sobreposto ao “jogo de soma zero”, e tampouco a ascensão de novos atores na cena política.

Além disso, outros fatores já apontados anteriormente devem se somar a condições que permitam longa vida aos fóruns e à sua capacidade de construir capital social, além da capacidade de interferirem nos processos decisórios de maneira eficiente e obterem resultados concretos. O primeiro a ser lembrado é a própria existência do Forumcat, cuja ramificação em importantes instituições de caráter civil e governamental tem grandes chances de manter o apoio institucional além de ampliá-lo, mas sobretudo de manter o nível de sensibilidade governamental independente das alternâncias de poder nessa esfera. Não há garantias disso, como não há a garantia de que no nível regional, os apoios e a articulação até agora obtidos pelos fóruns não venham a sofrer dispersão.

Nesse sentido, a eventual sobreposição de alguma instância de caráter governamental, pode vir a provocar um esvaziamento dos fóruns, mesmo com o apoio institucional que tem conquistado, e de uma credibilidade social construída a duras penas. E por que? Porque uma intervenção governamental do tipo tradicional desarticula mais facilmente uma sociedade como a brasileira, cuja cultura da dependência governamental e de comportamentos não cooperativos ainda lhe são característicos. Seria contraditório ignorar o que já se afirmou neste trabalho quanto a certa capacidade de articulação social existente, e parcialmente independente da esfera governamental no estado catarinense. Mas a simples existência desse conjunto de entidades e organizações na sociedade civil quase sempre careceu do sentido de cooperação interinstitucional de que se fala agora quando o assunto é desenvolvimento regional integrado. Ao mesmo tempo é necessário lembrar que essas organizações sempre tiveram de conviver com as intervenções políticas.

É preciso lembrar não obstante que a democratização da sociedade brasileira, conquanto relativamente bem sucedida, é recente. Daí que será absolutamente necessário acompanhar os desdobramentos das ações

governamentais em nível estadual quanto às suas pretensões na promoção do desenvolvimento regional. Depois dos seis primeiros meses de governo, o atual poder público estadual começou a fazer funcionar as Secretarias de Desenvolvimento Regional. A impressão geral que se pode ter dessas secretarias é de que venham ao encontro das demandas por descentralização e participação das comunidades regionais na formulação de estratégias para o desenvolvimento e no atendimento orçamentário às suas demandas.

No segundo semestre de 2003, começaram a ser organizadas as primeiras reuniões micro-regionais no estado, coordenadas por essas secretarias ligadas diretamente ao governo estadual. A carta convite de uma dessas secretarias informa que, sob sua coordenação, uma equipe formada por técnicos do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado, de sua Agência de Desenvolvimento Regional, além de Epagri, Cidasc, Universidade regional e Segurança Pública, estaria concentrada nos trabalhos de elaboração do Plano Plurianual do estado de 2004 a 2007. Em Santa Catarina são ao todo 29 instâncias como essas, todas dirigidas por um coordenador regional e sua equipe, pagos pelo governo do estado. Nem sempre a abrangência regional dessas secretarias está de acordo com a composição geopolítica dos fóruns de desenvolvimento regional, a notar pelo número das secretarias e o número de fóruns, estes últimos num total de vinte.

Naturalmente, a composição do quadro funcional dessas secretarias, a começar pelo coordenador, é resultante da indicação partidária da frente que comanda o executivo estadual. Nesse sentido, independente da proposta de descentralização e regionalização contida no programa, as secretarias representam uma importante ocupação de espaço político local/regional que pode interferir nas eleições municipais das maiores cidades do estado, onde essas secretarias estão instaladas. Uma vez que o propósito é descentralizar, regionalizar e promover a participação da sociedade civil, isso ajudaria a responder por que razão não aproveitar a estrutura dos fóruns de desenvolvimento regional integrado?

Ora, se estas instâncias intermediárias entre o estado e os municípios já tem uma estrutura que envolve entidades governamentais, classe política e sociedade civil de modo espontâneo e sem custos administrativos ao estado, por que criar uma nova estrutura com os mesmos propósitos? Que outra nobre razão estaria por trás dessa iniciativa, se não a de sobrepor as secretarias aos fóruns, fortalecendo a influência político-partidária do governo nas regiões? De sobra, a criação das secretarias regionais pode ainda minar progressivamente a influência de um tipo de organização espontânea, que vinha adquirindo apoio do governo anterior, arqui-rival, sem perder a autonomia tão cara às organizações não governamentais.

Estas perguntas levarão algum tempo para serem respondidas, mas serão importantes sobretudo para avaliar qual a densidade existente na sociedade civil capaz de impedir que intervenções governamentais desestimulem a participação da sociedade civil. Segundo consultas feitas na fase final deste trabalho com alguns integrantes dos fóruns que enviaram respostas, existe no geral a expectativa de cumprimento das promessas do governador, que teria garantido o apoio aos fóruns numa reunião em que teria ressaltado a importância do apoio destes às Secretarias de Desenvolvimento Regional.³⁴

Não obstante, há outros tantos fatores a serem considerados na avaliação sobre as possibilidades de sobrevivência dos fóruns de desenvolvimento regional. Uma delas é a persistente indiferença da grande maioria dessas entidades sobre a necessidade de incentivar a criação dos fóruns municipais, propugnada pelo Forumcat, e cujo sentido seria o fortalecimento dos laços entre os fóruns e os municípios, inclusive com aqueles setores sem representação regional ausentes nos fóruns. Ora, o sentido de fomentar os fóruns municipais de desenvolvimento reside justamente na expectativa de estimular nos municípios a reunião de vários setores da sociedade pra discutir os problemas locais e construir coletivamente as demandas prioritárias que possam ser levadas aos fóruns regionais. Seria no plano municipal que uma rede ampliada de pequenos atores poderia solidificar as

³⁴ Estas consultas foram feitas pessoalmente ou por meio de mensagens eletrônicas, obtendo quatro retornos por esta última via, além de uma por telefone e uma pessoalmente.

premissas do desenvolvimento participativo e integrado, inclusive pensado regionalmente.

Nesse sentido, as instâncias municipais seriam não somente as indutoras de demandas locais, mas também os porta-vozes municipais dos pressupostos e dos projetos impulsionados nos fóruns regionais. E é natural deduzir que esse processo de interação tenderia a fortalecer ainda mais essas referidas instâncias, tornando-as menos vulneráveis aos humores da política institucional. A rigor dois fóruns em todo o estado responderam que estavam empenhados na formação das instâncias municipais. Nos outros foram apontadas dificuldades como a falta de tempo para tal tarefa e principalmente de sensibilizar os atores municipais para esse tipo de articulação. Os fóruns regionais teriam então na sua composição mais um integrante de cada município, representantes desses conselhos municipais, onde inclusive a presença e atuação tão reclamada dos legislativos municipais seria mais facilmente viabilizada, originando o elo de uma importante integração cuja ausência pode ser seriamente sentida.

É não obstante na relação entre esses dois níveis que os fóruns regionais poderiam compreender melhor o sentido daquilo que o ex-presidente da EURADA, Vitor Soares Pereira [2001] menciona como a importância de pequenos e continuados projetos, e desenvolver pequenas políticas integradas entre as cidades no que toca a estratégias de preservação visual, incluindo o patrimônio arquitetônico, e de fomento à identidade regional através de ações culturais e educativas facilmente assimiláveis pelas prefeituras e outros órgãos públicos, incluindo aqueles da sociedade civil, ligados aos fóruns municipais. Sem interrupções, seria possível criar uma dinâmica municipal que permitisse a propagação das formas de pensar e fazer na promoção de um desenvolvimento regionalmente integrado e sustentável.

Ainda um outro fator, em tese complementar às atividades dos fóruns, pode acabar tendo um efeito paradoxal. Trata-se das ADR – Agências de Desenvolvimento Regional. Consideradas os braços operacionais dos fóruns, elas tem o significado mais prático esperado pelos agentes regionais preocupados com o desenvolvimento: elaborar projetos e obter financiamentos. Representam assim,

a última etapa operacional dos fóruns, cujo papel tem sido o de integrar e sensibilizar os atores regionais para uma mudança de comportamento, além de diagnosticar a realidade regional e determinar as prioridades a serem elencadas na busca do desenvolvimento. O passo seguinte consiste na elaboração dos projetos, na busca de recursos e na sua execução. E, na medida em que estão sendo criadas, as agências tem adquirido status privilegiado e não há de se negar-lhes tal importância. Não se tratando necessariamente de uma ameaça, há contudo uma possibilidade de que a própria operacionalidade dessas agências torne menos requisitados os trabalhos dos fóruns.³⁵

Até certo ponto isso é natural, uma vez que após a formulação das demandas restaria aos fóruns a tarefa de fiscalizar a execução dos projetos. Entretanto, o excessivo pragmatismo dos agentes de desenvolvimento, entre os quais os integrantes dos fóruns, pode vir a subestimar o seu propósito de longo prazo, qual seja, o de promover continuamente a reflexão sobre os resultados que devem ser alcançados em relação à própria mudança de comportamento dos agentes do desenvolvimento e da sociedade em geral. O que corre o risco de ser desperdiçado é a oportunidade de, numa expectativa e extensão de tempo muito maior do que a da realização de projetos, fomentar laços duradouros de relação com as instituições e pessoas envolvidas na promoção de um desenvolvimento que se quer seja sustentável. Esse compromisso, sem prazos definidos, é que poderá construir relações duradouras de cooperação e confiança manifestados pelos princípios orientadores das ações do Forumcat e dos fóruns de desenvolvimento regional. Se este acordo prévio entre os agentes for desprezado, o trabalho estará comprometido e as chances de que os fóruns ajudem a construir o capital social terão sido desperdiçadas.

³⁵ Um levantamento parcial feito por mensagem eletrônica com quatro fóruns que criaram as suas agências de desenvolvimento, revela que o número de reuniões desses fóruns no ano de 2003 foi sensivelmente inferior aos anos anteriores. O objetivo desse levantamento foi justamente o de testar a hipótese de que a criação das agências diminuiria a frequência de reuniões dos fóruns. Todavia, por se tratar do primeiro ano de novo governo estadual, a diminuição de ritmo pode ser normal. Por extensão, vale observar que o número de reuniões foi maior no segundo semestre em relação ao primeiro, e a hipótese precisaria ser testada em momento futuro.

Por isso, manter a freqüência das reuniões dos fóruns será um compromisso imperioso dos seus coordenadores. Mais do que um espaço de produção de demandas, como de fiscalização e avaliação dos trabalhos a serem realizados por seus “braços operacionais”, os fóruns terão de amplificar o leque de seus objetivos, ou simplesmente atentar para alguns aqueles objetivos formulados desde a sua criação, e que são com freqüência menosprezados em função de uma utilidade meramente documental. No momento em que são formulados, dá-se-lhes uma importância entusiasmada. Passada a euforia inicial, comum à condição de quem se depara com certas inovações, esses objetivos caem no mero efeito retórico, quando muito.

Tendo um caráter mais reflexivo e pedagógico, os objetivos dos fóruns no sentido de aprofundar a consciência sobre a necessidade de práticas cooperativas, terão de avaliar não apenas os resultados mas os procedimentos em busca da concretização de suas demandas. Além disso, uma ação objetivada à introdução de novos valores norteadores na sociedade deverá aproveitar o capital institucional que os fóruns possuem e utiliza-lo na propagação dos princípios norteadores do desenvolvimento regional, de modo geral reunidos no termo capital social, prevendo a sua inserção nas universidades e nas redes escolares do estado. Se isto parecer demasiado idealista, é preciso lembrar que os trabalhos de sensibilização que o Forumcat promoveu nos últimos anos, desde que começou a estimular e apoiar a formação dos fóruns regionais, obtiveram resultados que, embora longe de absolutos, foram suficientes para que os integrantes que responderam aos questionários e entrevistas deste capítulo, expressassem idéias-força com regularidade suficiente para que servissem de objeto de interesse sociológico.

As principais realizações dos fóruns, segundo seus integrantes

Neste item estão elencadas as principais ações desenvolvidas até o ano de 2002, apontadas pelos integrantes dos respectivos fóruns, como segue abaixo:

FDRI do Oeste – Chapecó:

- Criação do Instituto Saga [agência de desenvolvimento]
- Diálogo e entendimento intermunicipal sobre diversas políticas de desenvolvimento

FDRI da Região da Amarp/Vale do Rio do Peixe – Videira:

- Criação das câmaras setoriais [agricultura, turismo, saúde, educação, meio ambiente, infra-estrutura e comércio e indústria]

FDRI da Foz do Rio Itajaí – Itajaí:

- Planejamento estratégico regional

FDRI do Médio Vale do Itajaí – Blumenau:

- Realização da Feira Anual da Agroindústria Artesanal Regional
- Parceria com a Furb no desenvolvimento do projeto do Hospital Regional Universitário
- Realização de eventos de discussão de temas para o desenvolvimento regional
- Reverter decisões de governo desalinhadas dos anseios da maioria da população
- Criação das câmaras setoriais
- Criação do banco regional de dados dos municípios
- Permitir que setores marginalizados como a agricultura tivessem voz

FDRI do Meio Oeste – Joaçaba:

- Apoio aos projetos regionais
- Planejamento estratégico regional
- Implantação da Agência de Desenvolvimento Regional - ADR
- Projetos regionais de saúde, de educação, Rota do Vinho, Rota do Queijo, Rota da Fé, Projetos a fundo perdido do exterior e Consórcio Lixo é Lucro

- Seminários, agendas regionais e congressos

FDRI do Alto Vale do Itajaí – Rio do Sul:

- Em fase de implantação

FDRI da Região Serrana - Lages:

- Criação da ADR
- Coordenação regional da política de turismo

FDRI do Extremo Sul Catarinense – Araranguá:

- Constituição de seis câmaras temáticas que permitiu priorizar as ações
- Realização do *workshop* de planejamento estratégico
- Diversos seminários

FDRI da FORAM

- Aprovação do projeto de Aeroporto Regional
- Criação da ADR

FDRI do Alto Uruguai Catarinense – Concórdia:

- Criação do Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai [16 municípios]
- Criação da Credicerto [agência de micro-crédito]
- Levantamento das prioridades regionais para investimentos governamentais

FDRI do Extremo Oeste – São Miguel do Oeste:

- Mobilização para conquistas de infraestrutura regional
- Campanha de voto pelo extremo oeste
- Busca de suporte técnico para orientar a definição de rumos às atividades econômicas regionais

FOREPLAN - Canoinhas

- Curso de Enfermagem na UnC Canoinhas
- Consórcio Intermunicipal de Saúde da AMURC (CIS/AMURC)
- Pavimentação asfáltica da SC-302 (Porto União - Matos Costa - Calmon - Caçador) em fase de execução
- Implantação do Banco do Micro Crédito (PLANORTE)
- Instalação da ADR-PLAN

Conclusão

Se existe uma conclusão possível, embora provisória, sobre a experiência política analisada ao longo deste trabalho, ela deve se pautar pela cautela e despir-se de maiores pretensões. Afinal, a busca de regularidades e generalizações nas ciências sociais está, com freqüência, aquém daquela desejada na definição do objeto e na formulação das hipóteses. Assim, a observação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional e Integrado de Santa Catarina - FDRI, sendo uma experiência muito recente, não nos permite grandes generalizações. E, embora essa busca seja uma constante nas ciências sociais, a observação das formas de organização tem demonstrado algumas vezes os limites dessa ambição, dando certa razão ao historicismo sociológico.

Todavia, isso não nos exime de algumas considerações gerais, a saber: Os FDRI são experiências neo-institucionais que simbolizam capacidade de organização da sociedade civil e de sinergia com a esfera política institucional, resultantes, portanto, de certo capital social existente em Santa Catarina. Por conseguinte, são também potenciais reprodutores desse capital social. Entretanto, é preciso acrescentar algumas observações: 1] não são agentes de mudança de curto prazo, ainda que isso nem sempre constitua uma generalização aplicável a outras experiências, por circunstâncias específicas a cada caso; 2] esbarram em obstáculos comuns à cena política brasileira, marcada pela prevalência do Estado sobre a fragilidade da sociedade civil; 3] podem cair em contradições ao não seguirem o caminho natural da reflexão continuada e da ampliação do leque de participação; e 4] dependem inevitavelmente de apoio governamental, sem o qual a capacidade de organização da sociedade, conquanto ativa, é incipiente. Por decorrência, cabe advertir que são incertos os rumos dos FDRI, uma vez que ações institucionais equivocadas podem interromper um salutar processo de

participação da sociedade civil nas instâncias decisórias para a promoção do desenvolvimento regional.

Nosso principal propósito foi observar a trajetória dos FDRIs, procurando identificar a sua capacidade de se apresentarem como alternativa à promoção do desenvolvimento sustentável. Noutros termos, procuramos identificar desde o início os fóruns como arranjos neo-institucionais capazes de tecer ambientes de sinergia entre as esferas governamental e a sociedade civil. Por sua vez, as sinergias ali estabelecidas deveriam contribuir para a formação e estímulo ao desenvolvimento de capital social como importante condição para o desenvolvimento regional sustentável, em resposta à insuficiência da ação estatal que, diante das crises fiscal e de competitividade da década de noventa se mostrou incipiente e desorientada. A alternativa a esse vácuo de atuação foi a de estimular novas formas de promoção do desenvolvimento, aproveitando as energias da sociedade civil e as potencialidades da democracia.

Uma leitura sobre a experiência dos FDRIs passa necessariamente por essa perspectiva interpretativa. Representam uma importante tentativa de articulação entre setores da sociedade civil e a esfera governamental e legislativa em resposta a dificuldades que fizeram por solicitar tal articulação, esgotadas as possibilidades da ação governamental tradicional. Trata-se da percepção de que essa articulação seja capaz de fomentar capital social através de redes de cooperação de um conjunto de atores e instituições que isoladamente não seriam capazes de promover o que poderão fazer em conjunto.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer na iniciativa dos fóruns certa capacidade de articulação da sociedade ante a inexistência de um planejamento governamental. A união de políticos, empresários, organizações governamentais e não governamentais na região oeste catarinense, em 1995, a fim de definir estratégias para o desenvolvimento regional, representou o marco de uma iniciativa mista, de sinergia, que resultou na criação do primeiro fórum regional, em Chapecó. A consequência disso foi um salutar processo de mimese, passando pela criação de uma entidade em nível estadual, o Forumcat, até a criação dos

outros fóruns regionais e seus “braços operacionais”, as Agências de Desenvolvimento Regional - ADR.

Entre as experiências de descentralização e participação em outros estados, citadas no terceiro capítulo, os FDRI foram a única iniciativa que não partiu de uma ação governamental central. O que o governo estadual fez foi reconhecer logo a importância dessa mobilização, e tratar de apoiá-la, dotando-a de uma infraestrutura. Nessa perspectiva, os fóruns representam capacidade de resposta das comunidades regionais, algumas mais notavelmente do que outras, e estão respaldados na bem sucedida iniciativa das associações intermunicipais, experiência esta existente há mais de três décadas. E não seria despropósito lembrar do surgimento das universidades regionais no estado, para corroborar com a assertiva de que a sociedade civil demonstra historicamente alguma capacidade de articulação, independente da esfera governamental. E, consideradas as características peculiares da formação social e econômica catarinense, apontadas no segundo capítulo, isso autoriza sugerir que se trata de iniciativas emblemáticas de uma disposição descentralizadora e de formação histórica de capital social. E, para além disso, é necessário destacar que essas iniciativas prosperaram, inclusive os fóruns até certo momento, por conta do apoio institucional, principalmente do governo estadual, mas também dos municípios, conquanto residam aí incômodas resistências.

Do mesmo modo que oriundos de uma base de capital social, os FDRI se mostraram potenciais fomentadores e agentes desse “ingrediente sócio-político”, ora presente, outras vezes escasso, atropelado pelo modelo vertical de competição não cooperativa das últimas décadas. Os fóruns foram capazes de estimular capital social em microrregiões de base econômica extrativista, onde as relações são marcadas tipicamente pela verticalidade e pelo autoritarismo. Do mesmo modo, foram capazes de despertar formas associativas perdidas no tempo, em microrregiões cuja formação histórica esteve assentada em certos níveis de cooperação no passado.

O estabelecimento de alguns consensos regionais por parte dos atores sobre as prioridades nas ações para o desenvolvimento foi construído nas

diversas reuniões dos FDRI, entre os anos de 1998 e 2002. Embora o atendimento às demandas regionais tenha esbarrado em restrições orçamentárias, elas não saíram de pauta, nem mesmo com a alternância de poder em 2003, e o aspecto mais interessante dessas demandas foi justamente a sua construção intermunicipal. Muitos projetos, integrando municípios vizinhos, foram apresentados e aprovados nas reuniões dos fóruns, inaugurando uma nova modalidade de fazer política. Os consórcios intermunicipais se reproduziram através dos fóruns. O debate sobre os problemas regionais foi apresentado sob a ótica de técnicos de empresas governamentais, de organizações não governamentais e das universidades regionais, transpondo a visão “dura” das óticas empresarial e governamental. A simples inserção desses novos pontos de vista permitiu o estabelecimento de novos compromissos com políticas de não agressão ambiental e de incentivo aos micro e pequenos empreendimentos. Da mesma maneira, promoveu consensos em relação à necessidade de iniciativas econômicas associativas e ao estabelecimento de critérios técnicos, com freqüência respaldados em melhor compreensão sociológica. Não obstante, o compromisso de fomentar ações conjuntas e cooperativas entre agentes políticos e econômicos pode não ter sido rapidamente assimilado, mas a cooperação e as ações integradas foram apresentadas como uma real alternativa de eficiência e não como mero discurso ético. Nesse rumo, o bom trabalho do Fórum do Oeste e de seu Instituto Saga, é reconhecido unanimemente como exemplo a ser seguido, embora seja possivelmente este o único fórum atualmente imune às intempéries políticas que podem ameaçar essa experiência de descentralização e participação.

Embora reconhecendo a fragilidade de uma experiência de curtíssimo tempo histórico, é inegável que houve mobilidade social em praticamente todas as microrregiões do estado com a constituição dos FDRI, e nesse sentido é bom lembrar sempre do trabalho de organização do Forumcat e do apoio institucional recebido. Os fóruns despertaram o voluntarismo cívico e isso está expresso nas opiniões da maioria dos integrantes inquiridos e nas suas ações. Resgataram o sentimento de identidade regional e, no mínimo, estimularam o debate sobre a

necessidade de ações regionalmente integradas e do estabelecimento de redes de informação, e ainda inseriram as universidades regionais nesse debate e no processo de articulação regional, o que era uma aspiração de há muito tempo. Desse modo, os fóruns mostram-se capazes de cumprir o papel de elementos de sinergia e de fomentadores do capital social, como já o fizeram até aqui, salvo tenham a sua trajetória interrompida por obstáculos políticos.

Isto constitui motivo de advertência. Os conflitos tradicionais da esfera política, fazendo parte de um sistema macro-político tradicional contrário ao voluntarismo social e a disposição democrática de novos atores, desautorizam falar em grandes mudanças no curto prazo. Os fatores de conflito percebidos no processo de formação dos fóruns, entre os quais o municipalismo bairrista e as disputas político-partidárias, a falta de sensibilidade e a ignorância de "lideranças" locais, além do imediatismo, e do receio de perda do protagonismo, fazem perceber o quanto este é um movimento de gangorra. Porquanto se observe o voluntarismo da sociedade civil, ele é insuficiente, frágil diante de uma cultura autoritária e competitiva no campo político-partidário. Esse sistema competitivo e essa cultura autoritária muitas vezes afastaram a sociedade do debate e da formulação de estratégias para o desenvolvimento, como também impediram a integração política regional, apesar dos esforços das associações de municípios.

Essa tradição constitui uma barreira natural, porém não intransponível, uma vez que a trajetória dos FDRJ contou com o apoio governamental desde o seu surgimento e permitiu a inserção de novos atores sociais que tem atuado na condição de "soldados", cuja tarefa está em combater os vícios da tradição autoritária e competitiva não-cooperativa. Nesse processo conflituoso, embora iniciem em desvantagem, os novos comportamentos tendem a ser vitoriosos pela força histórica do próprio discurso democrático, reproduzindo a dialética permanente entre o tradicional e o novo. Nesse sentido, é possível contar com a atuação dos fóruns, conquanto não se espere que essas mudanças sejam rápidas. A trajetória dos fóruns começa lentamente em 1995, e o caminho percorrido até aqui demonstra que ainda há muito a prosseguir e muitos obstáculos a superar. E nesse trajeto, será imprescindível que os fóruns sejam

capazes de sensibilizar governantes e legisladores a fim de aumentar o apoio político institucional.

Um outro obstáculo em potencial à trajetória dos fóruns é contraditoriamente inerente ao seu próprio projeto, sugerindo um efeito casulo. Trata-se da criação das ADR, cujo papel é estritamente operacional. Em tese, esses “braços operacionais” representariam o passo seguinte à criação dos fóruns, para captar recursos e pôr em prática os projetos elencados. Todavia, o pragmatismo excessivo dos agentes do desenvolvimento e o próprio caráter pragmático dessas agências, pode acabar substituindo o necessário debate e a reflexão constantes entre inúmeros agentes regionais pela operacionalidade dos poucos integrantes das agências. Ora, o maior mérito dos fóruns tem residido justamente na sua capacidade de formar ambientes dialógicos, fomentadores do capital social. Assim, se a proposta dos fóruns foi, desde o início, a de assumir a condição de agentes de mudança cultural, a fim de combater fatores inibidores do desenvolvimento como o individualismo e a falta de diálogo, a sua simples substituição pelo papel operacional das ADR interromperá grosseiramente o desígnio de formar redes de cooperação e reflexão contínua sobre os problemas do desenvolvimento regional. Nesse sentido, será contraditório ter-se posicionado contra o imediatismo, defendendo o diálogo constante, para depois reduzir toda a experiência ao trabalho técnico operativo das ADR. Isso reduzirá a participação dos fóruns a uns poucos agentes e às raras reuniões, que por sua vez estarão destinadas a um caráter definitivamente homologatório. Isso não significa dizer que as ADR sejam incompatíveis com os FDRI. Significa apenas a advertência de que o caráter reflexivo e dialógico dos fóruns não seja atropelado pelo mero pragmatismo das ADR, perdendo-se a dimensão acerca da importância do procedimento - a busca da eficiência pela via democrática - em relação aos resultados que se espera alcançar.

Da mesma maneira, a indiferença dos fóruns regionais em relação à criação de instâncias congêneres de participação municipal, pode ser outro indicativo de contradição interna a dificultar as suas trajetórias. Os fóruns municipais de desenvolvimento deveriam inclusive anteceder as agências de desenvolvimento,

como prevê a proposta constitutiva dos FDRI nos documentos do Forumcat. Esse tipo de negligência sinaliza de algum modo até onde vão a disposição e a “vocação” descentralizadora e participativa dos fóruns. É inegável que a atuação dos fóruns contribuiu para a aglutinação de atores regionais, despertando sobretudo para a importância das ações integradas. Mas essa integração dificilmente se consolidará satisfatoriamente sem que a idéia seja disseminada no nível municipal. Assim, se do ponto de vista dos resultados, as ADR podem vir a gerar eficácia em certo prazo, do ponto de vista do procedimento, os objetivos dos FDRI, senão comprometidos, permanecerão restringidos, aquém da capacidade potencializada desde o seu surgimento.

Por fim, há uma última e mais importante condicionante para a longa vida dos fóruns. Eles necessitam de reconhecimento e apoio governamentais. Não há como esperar que essa experiência de descentralização e participação da sociedade civil prospere sem que lhes seja reconhecida a função de elementos de sinergia e lhes sejam atribuídas tarefas permanentes nessa direção. Qualquer que seja o governo estadual, aquele que conferir aos fóruns um apoio mais definitivo no interior dos processos decisórios formuladores das políticas de desenvolvimento sustentável, deverá marcar a sua gestão como propulsor de uma nova experiência governativa, ainda que tal iniciativa não venha a ser exatamente marcada pelo livre trânsito. Resistências clientelistas e corporativas haverá, mas tal inserção poderá representar um salto de governança e governabilidade para futuros governos.

Desde o seu lento surgimento em 1995 até o ano de 2003, os FDRI passaram por três administrações estaduais, marcadas pela alternância partidária, ainda que de efeito gangorra [PMDB – PP/PFL – PMDB]. Nesse período, passaram por dois pleitos, através dos quais obtiveram o compromisso do apoio governamental. Do primeiro governo, de 1999 a 2002, receberam certo apoio político e institucional, mas conviveram com as formas tradicionais do jogo político-partidário. Foi o que se pode chamar de um período de ensaio, aonde a participação governamental não chegou a ser incisiva. Do governo seguinte [atual] não é possível fazer uma avaliação mais clara, podendo-se dizer apenas que o

primeiro ano de gestão gerou expectativas e incertezas, diante de nova estratégia institucional de descentralização – leia-se as Secretarias de Desenvolvimento Regional -, onde os fóruns não foram ignorados, mas perderam temporariamente a visibilidade que vinham tendo até então.

Se tal estratégia institucional funcionar, que é o que se deve esperar de qualquer política pública, então o governo estadual poderá contribuir para aperfeiçoar o processo de descentralização para o desenvolvimento regional. E, partindo da esfera governamental, isso pode até significar uma atuação eficiente porque oriunda de planejamento político-administrativo. Mas, nesse caso, o papel dos fóruns como instância de participação voluntária da sociedade civil estará perdido, porque as funções que estas organizações poderiam desenvolver serão desempenhadas por burocratas e membros de partidos, perdendo-se a perspectiva da sinergia por inserção de novos atores.

Desse modo, o movimento de descentralização e participação da sociedade civil no processo decisório poderá estar marcado, mais uma vez, por inflexões políticas equivocadas. O intervencionismo governamental nem sempre é incompatível com processos de democratização e talvez até mesmo a experiência institucional das Secretarias de Desenvolvimento Regional venha confirmar isso. Nem mesmo no período autoritário da década de setenta houve impedimentos à experiência de descentralização representada pelas associações de municípios. Mas o que pode estar em jogo atualmente é a perda da oportunidade de promover, com certo protagonismo da própria sociedade civil, a construção de sinergias para a formação de um novo ambiente de governança e desenvolvimento sustentável. Assim, ao invés de criar uma nova estrutura institucional, a esfera governamental poderia ter intensificado o apoio político e institucional aos fóruns de desenvolvimento, aproveitando o voluntarismo de setores organizados da sociedade, e ampliando com seu planejamento e corpo de agentes públicos, as estratégias de participação social, corrigindo as inflexões detectadas na própria trajetória dos FDRJ.

Ora, no sentido inverso, corre-se o perigo de que reformas políticas descentralizadoras acabem comprometendo, contraditoriamente, a formação de

capital social, ao invés de estimulá-lo. O fato de os quadros partidários serem com frequência frágeis no nível local, permite supor que exista o perigo de as denominadas Secretarias de Desenvolvimento Regional substituírem atores voluntários motivados e identificados com a causa do desenvolvimento, por parasitas de partido preocupados com a reprodução clientelista das relações políticas e com a preservação meramente patrimonialista do poder. Nessa perspectiva, a sobreposição de uma estrutura institucional sobre a experiência dos fóruns de desenvolvimento denotaria um cunho eleitoreiro e corporativista. Mais que isto, o discurso pseudo-moderno da descentralização governativa estaria acobertando provisoriamente um indisfarçável populismo, movido pela intenção de apagar a marca do governo anterior e de registrar a sua, através dessa nova estrutura institucional.

Nesse caso, os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina, compreendidos como uma importante experiência de descentralização e formação de capital social, estarão fadados a um lento e quase imperceptível desaparecimento. E o que poderia se tornar uma referência em termos da construção de novos ambientes políticos para a promoção do desenvolvimento sustentável, de co-responsabilidade entre o Estado e a Sociedade Civil, acabará por aumentar a lista de experiências políticas inacabadas e mal-sucedidas, vitimadas pelo jogo dialético entre a vontade democrática e as resistências autoritárias.

Apesar disso, a análise dos FDRI permite concluir pela importância da sua experiência para a reflexão política e pela perspectiva de que a dedicação de parte de seus integrantes lhes assegure algum lugar na cena política estadual nos próximos anos. Dificilmente será com o mesmo destaque que já tiveram em anos anteriores. Na perspectiva de sua sobrevivência, não há como desprezar, por exemplo, a mais bem sucedida experiência entre todas até o momento: o Fórum do Oeste e seu Instituto Saga, que talvez mantenham a centelha acesa. Se a experiência definhar, ainda assim ela deixará a muitos dos seus atores a lembrança sobre a capacidade de articulação que a sociedade civil é capaz de construir e da aproximação possível com a esfera governamental, cujo apoio será

sempre decisivo. E não é impossível que, mesmo saindo de cena, os fóruns ressurgam em futuro próximo aproveitando o vácuo eleitoral e de poder deixado por intervenções governamentais mal-sucedidas, arrancando novos compromissos eleitorais para a retomada da experiência. Isto pelo menos confirmaria uma generalização possível nas ciências sociais: a de que as trajetórias políticas da sociedade moderna não tem, de longe, a linearidade pretendida, ao contrário, sendo marcadas por avanços e recuos constantes.

Assim, pelas circunstâncias da análise do objeto, sendo este o produto de uma experiência recente, não há como prever que ela subsista ou seja abortada. Pode-se afirmar apenas que, estimulada, ela terá a correspondência necessária de uma sociedade voluntária e predisposta, no interior da qual muitas redes de cooperação tem se formado. E se pode acrescentar ainda que os fóruns geraram muitos dos efeitos esperados, embora insuficientes. Nessa medida, apresentam-se como exemplo viável àqueles que, por disposição política ou interesse científico, procuram identificar processos políticos capazes de gerar ambientes de sinergia e construção de capital social.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo. A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável. Versão preliminar de texto apresentado no II Fórum CONTAG de cooperação técnica. São Luiz, dez/1998.
- ABREU, Alcides. Santa Catarina: tradição e mudança. *In* : Santos, Sílvio Coelho dos [org.]. Santa Catarina no século XX: ensaios e memória fotográfica. Florianópolis, Ufsc/FCC, 2000.
- ANDRADE, Regis de Castro [org]. Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo, Usp, 1998.
- APTER, David E. Institutionalism reconsidered. *In*: International Social Science Journal, aug/1991, n. 129.
- ARNOLD, R. Douglas. The logic of congressional action. New Havem and London, Yale University Press, 1990.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. A “Região Sul” e as estratégias estaduais de desenvolvimento. *In* : Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.82, mai/ago. 1994.
- _____. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *In*: Textos para Discussão, n. 630. Brasília, IPEA, 1999.
- BECKER, Dinizar Fermiano. Estratégias regionais pró-desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *In*: REDES, Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Unisc, vol.4, n.1, jan/abr. de 1999, pp 91-135.
- BOISIER, Sérgio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *In*: REDES, Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Unisc, vol.4, n.1 – jan/abr. de 1999, pp.61-78.
- CHALMERS, Douglas A. Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia? *In* : Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XII, octubre-diciembre de 1997, n. 170, UNAM.
- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CLAVAL, Paul. The region as a geographical, economic and cultural concept. *In* : Internacional Social Science Journal, nº 112, May/1987.
- COLEMAN, James S. Foundations of Social Theory. Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 1990.
- CUNHA, Idaulo José. O salto da indústria catarinense: um exemplo para o Brasil. Florianópolis, Paralelo 27, 1992.

- _____. Sebrae catarinense: uma conquista, uma história. Florianópolis, Sebrae/SC, 1998.
- DINIZ, Eli. Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DOWBOR, Ladislau. A reprodução social. Petrópolis, Vozes, 1998.
- DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, Edusp, 1999. – (Clássicos; 15). (1957 by Harpen & Row, Publishers, Incorporated).
- ELSTER, Jon. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994. (1989).
- _____. The possibility of racional politics. Oxford, Blackwell Publishers, 1995. (1991).
- EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *In: World Development Journal*. Vol.24, n.6, 1996, Elsevier Science Ltda, Great Britain.
- _____. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton, Princeton University Press, 1995.
- FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *In: RAP – Revista de Administração Pública*, 36(3): 375-98. Mai/Jun, 2002.
- FUKUYAMA, Francis. Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro, Rocco, 1996.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. Capital social, ação coletiva e orçamento participativo. *In: BAQUERO, Marcello. Reinventando a sociedade na América Latina: cultura, política, exclusão, gênero e capital social. Porto Alegre, Urgs, 2002.*
- GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. São Paulo, Unesp, 2000.
- HERING, Maria Luiza Renaux. Colonização e indústria no Vale do Itajaí: o modelo catarinense de desenvolvimento. Blumenau, Furb, 1987.
- HUNTINGTON, Samuel P. Political order in changing societies. New Haven and London, Yale University Press, 1969.
- JACKMAN, Robert W. & MILLER, Ross A. Social capital and politics. *Political Science Review*, vol. 1, 1998: 47-73
- KUCLINSKI, Antoni. Regional policies: experiences and prospects. *In : Internacional Social Science Journal*, nº 112, May/1987.

- KRAUS, Pedro Guilherme. Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina. Dissertação de Mestrado do Centro Sócio-econômico da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Curso de Pós-graduação em Administração (Área de Concentração: Administração Pública). Florianópolis, dez./1991.
- LAGO, Paulo Fernando. A terra e o homem. *In* : Santos, Sílvio Coelho dos [org.]. Santa Catarina no século XX: ensaios e memória fotográfica. Florianópolis, Ufsc/FCC, 2000.
- LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens [orgs.]. A era FHC: um balanço. São Paulo, Cultura Editores, 2002.
- LAVINAS, Lena, MAGINA, Manoel Augusto. Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional. *In*: Texto para discussão nº 390. Brasília/Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, 1995. editrj@ipea.gov.br
- LENZI, Cristiano Luiz. O "modelo catarinense" de desenvolvimento: uma idéia em mutação? Blumenau, Furb, 2000.
- LINS, Hoyêdo Nunes. Reestruturação industrial em Santa Catarina: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos noventa. Florianópolis, Ufsc, 2000^a.
- _____. O alvorecer de um novo século. *In* : Santos, Sílvio Coelho dos. Santa Catarina no século XX. Florianópolis, Ufsc/FCC, 2000b.
- LYON, Fergus. Trust, networks and norms. The creation of social capital in agricultural economies in Ghana. *In*: World Development, vol. 28, n. 4, pp.663-681, 2000.
- MARCON, Maria T. R. & MARQUES, Valesca M. Associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. *In* : SIEBERT, Cláudia [org.]. Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau, Furb, 2001.
- MICHELS, Robert. Sociologia dos partidos políticos. Brasília, UnB, 1992.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo, Edusp, 1999. (1965 e 1971.
- OSTROM, Elinor. Rational choice theory and institutional analysis: toward complementarity. In American Political Science Review. Vol. 85, n. 1, march/1991, American Political Science Association, Washington, USA.
- PANEBIANCO, Angelo. Modelos de Partido. Madri, Alianza Editorial, 1990.
- PEYREFITTE, Alain. A sociedade da confiança. Rio, Instituto Liberal, 1999.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *In* : PEREIRA, L.C.B & SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública federal. Rio, FGV, 1998.
- _____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, 1997./ou *In* : Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n. 45, 1998: 49-95.
- PIAZZA, Walter F. A colonização de Santa Catarina. Florianópolis, Lunardelli, 1988. 2ª ed.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio, FGV, 1996.
- RAUD, Cécile. Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Blumenau, Furb, 1999.
- _____. A industrialização do Vale do Itajaí: uma nova leitura a partir da experiência italiana. *In*: Theis, Ivo M., Mattedi, Marcos A. e Tomio, Fabricio R. de L. Nosso passado [in]comum: contribuições para o debate sobre a história e a historiografia de Blumenau. Blumenau, Furb/Cultura em Movimento, 2000.
- ROVER, Oscar José. A democracia participativa e a questão institucional: o caso de fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. Dissertação de Mestrado, 2000.
- SANTOS, Sívio Coelho dos. A modernidade chega pelo trem. *In* :Santos, Sívio Coelho dos [org.]. Santa Catarina no século XX: ensaios e memória fotográfica. Florianópolis, Ufsc/FCC, 2000.
- SCHMITZ, Sérgio. Planejamento estadual: a experiência catarinense com o plano de metas do governo – PLAMEG. Florianópolis, UFSC, FESC/UDESC, 1985.
- SIEBERT, Cláudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. *In* :SIEBERT, Cláudia [org.]. Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau, Furb, 2001.
- SIEBERT, Cláudia Freitas. Estrutura e desenvolvimento da rede urbana do Vale do Itajaí. Blumenau, Furb, 1997.
- SINGER, Paul Israel. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Editora Nacional, 1977.
- SOARES, Vitor. In-Régio: histórias do desenvolvimento regional. Florianópolis, BRDE/FORUMCAT, 2001.

- _____. Reflexões sobre a criação, desenvolvimento e gestão de agências de desenvolvimento regional. *In* : SIEBERT, Cláudia [org.]. Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau, Furb, 2001.
- STAMER, Jörg Meyer. Path dependence in regional development: persistence and change in three industrial clusters in SC, Brazil. *In*: World Development Journal, vol. 26, n. 08, aug/1998, Nuffield Press, Great Britain.
- STAMER, Jörg Meyer-. Regional and local locational policy: what can we learn from the ceramics and textiles/clothing clusters of Santa Catarina, Brazil?. Paper prepared for Inter-American Development Bank Conference "Building a Modern and Effective Business Development Services Industry in Latin America and the Caribbean", Rio de Janeiro, Brazil, march, 1999a.
- STAMER, Jörg Meyer- & ALTEMBURG, Tilman. How to promote clusters: policy experiences from Latin America. *In*: Clusters e sistemas locais de inovação: estudos de casos e avaliação da região de Campinas, CGU/PREAC/Unicamp, set/1999b.
- STÖHR, Walter B. Regional economic development and the world economic crisis. *In* : Internacional Social Science Journal, n° 112, May/1987.
- THEIS, Ivo Marcos. Globalização e planejamento do desenvolvimento regional: o caso do Vale do Itajaí. *In* : SIEBERT, Cláudia [org.]. Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau, Furb, 2001.
- TSEBELIS, George. Jogos ocultos; escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, USP, 1999.
- WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development; toward a theoretical synthesis and policy framework. *In*: Theory and Society. Vol. 27/2, abril, 1998.
- YUNUS, Muhammad & JOLIS, Alan. O banqueiro dos pobres. São Paulo, Ática, 2000. 📖
1997.