Redes de poder e seletividades na governação de territórios regionais brasileiros

Oscar José Rover

Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/1446>

DOI: 10.4000/eces.1446

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica

Oscar José Rover, « Redes de poder e seletividades na governação de territórios regionais brasileiros », *e-cadernos CES* [Online], 02 | 2008, colocado online no dia 01 dezembro 2008, consultado a 19 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eces/1446> ; DOI : 10.4000/eces.1446

Este documento foi criado de forma automática no dia 19 Abril 2019.

Redes de poder e seletividades na governação de territórios regionais brasileiros

Oscar José Rover

1. Introdução

- ¹ Este artigo analisa a gestão das políticas públicas em territórios locais/regionais, especificamente na governação do desenvolvimento de territórios com características predominantemente rurais. Governação é compreendida como a constituição de instituições e processos que integrem governos com grupos e atores sociais para realizar a gestão de políticas públicas, na qual se darão processos de negociação de interesses. Fischer (1997, p. 19) indica que “[governance] é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo”. A constituição de instituições de governança [governação] passa por dimensões ligadas à ampliação da participação, do controle social, da transparência e de mecanismos de responsabilização (Navarro, 2001). Sua implementação é aqui analisada quanto ao potencial de ampliação de espaços institucionais no sentido de uma democracia de maior intensidade (Santos e Avritzer, 2002) e da promoção de um desenvolvimento como liberdade (Sen, 2000).
- ² Os espaços institucionais de governação que se está estudando são fóruns ou conselhos de desenvolvimento regional (FDR). Eles são compreendidos como ambientes de negociação, deliberação e implementação de políticas públicas, constituindo-se, portanto, como espaços institucionais da gestão política ou institucionalidades de governação. Ao longo do artigo se fará referência maior aos casos dos FDR: ‘Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul’ (FMGFM), Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de Chapecó/SC e a Comissão de

Implantação de Ações Territoriais (CIAT) do Território Oeste Catarinense. Eles são institucionalidades de governação que atuam na região de Chapecó/SC/Brasil e fazem gestão de processos de desenvolvimento para diferentes escalas territoriais. Cada um deles se originou em diferentes condições, mas têm como principal atribuição atual definir o destino de recursos públicos para o território ao qual fazem gestão. Neste sentido, sua existência está muito vinculada às políticas estabelecidas para o território, pelo órgão de governo ao qual estão ligados. O FMGFM é fortemente tutelado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) do governo federal; o CDR pela SDR do governo do Estado de Santa Catarina; enquanto a CIAT é tutelada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do governo federal. A partir destes casos se ampliará algumas reflexões para outros contextos, por se entender que alguns elementos ali percebidos expressam uma universalidade que transcende suas especificidades. Não se detalhará descritivamente dados e resultados do estudo de terreno para melhor apresentar ponderações analíticas produzidas no estudo, cuja versão completa está disponível em Rover (2007).

- 3 A governação que os FDR realizam acontece em territórios com características predominantemente rurais e, neles, em uma abrangência regional ou micro-regional. Para definir territórios predominantemente rurais se considera relevantes os critérios da Organization for Economic Cooperation and Development (Ocde, 1994) para quem esses territórios são aqueles em que mais de 50% da população reside no meio rural, sendo o meio rural definido como unidades locais com densidade demográfica inferior a 150 hab/km². Veiga (2002) aproximou estes critérios para diferenciar regiões rurais e urbanas no Brasil e afirma que o rural corresponde a 90 % do território, 80 % dos municípios e 30 % da população. As regiões que possuem densidade demográfica inferior, como é o caso dos territórios rurais, historicamente tiveram acesso limitado às infra-estruturas sociais e econômicas, sendo, portanto, algumas das que concentram os maiores deficits sociais.
- 4 Apesar de os FDR contribuírem com o aprendizado político dos atores sociais recém inseridos nestas arenas deliberativas; de criarem condições institucionais para integração de atores e setores; e de permitirem maior controle social sobre o exercício do poder político, identificou-se uma séria de limitações para sua atuação. Verificou-se, em sua governação, a prevalência da satisfação dos direitos individuais e de interesses privados frente aos direitos coletivos e o interesse público;¹ que a autonomia dos FDR como atores coletivos é suplantada pela autonomia dos atores privados que dele participam; e que os conflitos de interesse favorecem os atores com mais capacidades, através de mecanismos de seletividade política. Observou-se que em sua dinâmica organizativa se constituem redes de poder, as quais são hegemônicas pelos atores com mais capacidades e autonomia; bem como, que os FDR desempenham papel central em legitimar políticas previamente elaboradas em escalas superiores de poder, o que é resultado de sua limitada autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo dos quais dependem.

2. Regiões, 'desenvolvimento como liberdade' e 'democracia de alta intensidade'

- 5 Este estudo trata da governação do desenvolvimento em territórios locais² predominantemente rurais. Estes territórios são abordados como territórios-rede (Haesbaert, 2005), cujas fronteiras estão sempre em negociação nas relações entre

diferentes atores que ali se integram. As fronteiras dos territórios-rede não são compreendidas como recortes estanques, mas como configurações territoriais que se remodelam conforme as relações sociais, políticas e econômicas que se organizam em cada território. Nos territórios-rede os atores sociais possuem diferentes graduações de acesso e poder de utilização dos recursos disponíveis. Para Acseirad (2002), os dotados de maior mobilidade espacial e capacidade de efetuar o aproveitamento de variadas escalas que se situam entre o local e o global, articulando-as, ampliam seu poder e capacidade para se beneficiar dos processos que ocorrem em cada território. Atores sociais com diferentes graduações de poder e capacidade se relacionam nas dinâmicas históricas que se organizam em cada território, das quais resultarão processos de mudança, que levarão a seu maior ou menor desenvolvimento. O sentido que ganhará o desenvolvimento para cada ator ou para diferentes contextos organizacionais, envolvendo atores sociais variáveis, é algo que se define ao longo das negociações, discussões, inclusão ou exclusão de temas, programas e projetos.

- 6 Analisar a governação do desenvolvimento, em qualquer abrangência territorial implica, necessariamente, pensar como se articulam democracia e desenvolvimento. O desenvolvimento é analisado procurando verificar o quanto processos geridos por FDRs contribuem para a “ampliação das liberdades substantivas” (Sen, 2000), o que significa ampliação das capacidades e oportunidades das pessoas e grupos em escolherem estilos de vida alternativos. A democracia, por sua vez, é analisada no que diz respeito a um arranjo entre participação e representação que aponte para o princípio da autonomia democrática (Chauí, 1990; Held, 1987, 1997). O objetivo deste princípio não é gerar participação ilimitada, mas ampliá-la, circunscrevendo-a institucionalmente na construção de democracias de maior intensidade (Santos; Avritzer, 2002), para além de sua restrição ao voto e à delegação de poder. O debate democrático tem historicamente sido o embate de duas posições: uma quanto às possibilidades de cidadãos engajados em auto-governo e auto-regulamentação e outra de cidadãos que apenas ajudarão no processo de tomada de decisões, escolhendo os representantes que tomarão tais decisões (Held, 1987). A segunda posição é reconhecida como o viés elitista da democracia. A primeira põe a democracia como princípio chave de organização social e está preocupada com sua intensificação e a auto-determinação dos povos. É nesta posição que se situam as reflexões sobre democracia feitas neste artigo.
- 7 A ampliação de espaços institucionais para deliberação democrática traz em seu bojo o choque entre interesses que buscam uma apropriação particularista e exclusivista de bens materiais e simbólicos da sociedade, com interesses que defendem uma distribuição universalista e inclusiva destes bens. Neste contexto, a intensificação da democracia, que pressupõe o princípio da autonomia democrática, traz em si um limite estrutural, su gerido por Reis (2004) e adotado como pergunta orientadora deste trabalho: em que medida se torna possível conciliar, através de fóruns de governação regional, a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade (o interesse público) com os interesses de múltiplos atores sociais que buscam realizar seus objetivos? O ideal de uma democracia de alta intensidade demanda por um lado, sujeitos sociais (Touraine, 1994, 1996) auto-determinantes, capazes e com poder de negociar³ seus interesses junto ao contexto em que se inserem, mas por outro lado eles precisam ser controlados institucionalmente por normas, procedimentos e processos que privilegiem o interesse público. Assim, por um lado é objetivo de uma democracia que vise o desenvolvimento como liberdade (Sen, 2000) constituir sujeitos sociais capazes e autônomos, por outro, para garantir

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

- 8 A existência de sujeitos com capacidade de agência, no sentido de grupos sociais e políticos capazes de exercerem o direito de participação, enquanto efetivos agentes políticos e com graus de autonomia está na origem da democracia, que, entendida como negociação política, se torna exigência em situações de conflito de interesses (Offe, 1989). Os conflitos, neste sentido são o que institui a democracia, que está marcada por processos de negociação de interesses entre atores com diferentes graduações de capacidade de participar de decisões relevantes, em situações de conflito. Na medida em que grupos e atores sociais ampliam suas capacidades, acessando mais recursos e ativos⁴ eles também utilizam os espaços institucionais para satisfazer seus interesses, onde encontram outros grupos e atores com os quais constituem relações de conflito e cooperação. Há indivíduos, grupos e atores mais organizados, que pautam sua atuação nos espaços institucionais pela busca e defesa do interesse público, enquanto há outros cuja marca de atuação é a busca da satisfação de seus interesses privados. Há, ainda, grupos e atores sociais que possuem pouco ou nenhum acesso aos espaços institucionais, que têm pouco ou nenhum acesso a recursos e ativos. Daí deriva uma segunda pergunta, a qual desde já se conjuga com a primeira anteriormente apresentada: em que medida e sob que condições é possível conciliar o interesse público e a limitada capacidade de alguns grupos e atores sociais com a autonomia e os interesses privados de múltiplos agentes que buscam realizar seus objetivos? Dito de maneira mais abrangente: em que medida os fóruns de governação regional têm representado um aprofundamento da democracia e uma melhoria dos processos de desenvolvimento dos territórios em que atuam?

3. Redes de poder, seletividades e perfis de governança local

- 9 Os FDR são espaços de governação que ampliam a esfera pública, pois permitem que para além do Estado seja ampliada a participação e a representação de segmentos sociais que nele se põem em conflito e cooperação para defesa de seus interesses e necessidades. Eles são aqui compreendidos como espaços de interlocução política e negociação de interesses. Porém, nem todos os interesses têm ali um espaço de participação ou se fazem representar. Os FDR são seletivamente ocupados por diferentes redes de poder, que se formam das relações organizadas nos territórios- rede, nos quais cada fórum é um espaço institucional de gestão política. Cada fórum é ocupado por um conjunto de atores sociais que se articulam seletivamente, gerando processos em que há os excluídos e os incluídos das tomadas de decisão, sendo que dentre estes últimos há os mais integralmente e os mais parcialmente incluídos. Na governação dos FDR ocorrem seletividades do tipo estrutural e processual (Offe, 1984).⁵ Neles, redes de poder funcionam como redes de seletividade e legitimação, fazendo com que diferentes interesses sejam tratados conforme a hegemonia⁶(Gramsci) da rede dominante em cada um. As redes organizacionais ou redes de poder capilarizam idéias, conceitos, estratégias e projetos de interesse comum, os quais são negociados nas relações que se organizam intra-rede e inter-redes. Assim, nas relações dentro de um fórum de governação local organizam-se seletividades que funcionam como sistemas de filtros, os quais implicam na restrição de espaços de possibilidades para a ação de alguns atores, ou a facilitação destes espaços para outros.

- 10 Quando os fóruns de desenvolvimento regional restringem para certos grupos de interesse as possibilidades que são abertas define-se que sua governação tem um perfil civil. Reis (2004) diferencia cidadania civil e cívica, relacionando a primeira a uma autonomia privada e a segunda a uma autonomia pública.⁷ Aqui se extrapola da diferenciação de cidadania civil e cívica para governação civil e cívica, entendendo-as como tipos ideais e explicativos. Numa governação civil os atores sociais mais capazes têm espaço para sua auto-afirmação e disputam posições de poder, onde a institucionalidade presente tem pouca capacidade de privilegiar o interesse público frente aos conflitos de interesse. Normas e procedimentos previamente instituídos para privilegiar o interesse público seriam fator-chave para constituir um perfil mais cívico à institucionalidade de governação. Nos casos de uma governação civil o indivíduo (pessoa ou organização privada) se coloca como anterior ao coletivo (público), tendo a autonomia privada precedência sobre a autonomia pública. A precedência da autonomia pública ocorreria se na dinâmica de tomada de decisão dos FDR as normas e procedimentos previamente estabelecidos garantissem um mínimo de horizontalidade de representação de interesses, bem como a seleção de programas, projetos e destinação de recursos com critérios previamente definidos no espaço público (quadro I).

Quadro I: Governança civil versus governança cívica: resumo

GOVERNANÇA CIVIL	GOVERNANÇA CÍVICA
Cidadania civil / baseada em direitos individuais	Cidadania cívica /baseada em direitos coletivos
Autonomia privada precede	Autonomia pública precede
Conflitos de interesse favorecem mais capazes	Pressupondo conflitos de interesse privilegia o interesse público (distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade)
Há favorecimento de grupos específicos	Espaços institucionais geridos através de normas e procedimentos para privilegiar o interesse público Horizontalidade de representação de interesses com critérios previamente definidos no espaço público para seleção de programas, projetos e destinação de recursos.
Forma de legitimação: satisfação de interesses privados	Forma de legitimação: valorização dos interesses e do espaço público

FONTE: ROVER, 2007.

- 11 A autonomia privada é um fundamento para incrementar processos democráticos, mas sua existência sem autonomia pública não garante proteção dos espaços institucionais frente aos constrangimentos do poder. Se compreende que a governação cívica, marcada pela precedência da autonomia pública frente à autonomia privada, tem como fundamento a valorização dos interesses e do espaço público como forma de legitimação. A legitimação dos processos de decisão se constituiria na autodeterminação coletiva,

forjada pela priorização dos espaços e das políticas efetivamente públicas, em contraposição à mera satisfação dos interesses privados. Para o efetivo exercício de uma governação cívica se considera duas orientações-chave: a) uma adequada institucionalização dos fóruns de governação, que garanta autonomia pública, normas e procedimentos para promover sua autonomia frente a atores sociais de maior poder; b) um processo horizontal de negociação de interesses e priorização, com princípios de igualdade, a partir dos quais a escolha de representantes para o fórum de governação não privilegie *a priori* segmento(s) e interesses sociais em detrimento de outro(s), e com a utilização de metodologias apropriadas de planeamento e gestão, que garantam transparência no levantamento de necessidades, interesses e seleção de estratégias, programas e projetos prioritários. A adequada institucionalização dos fóruns de governação refere-se à dimensão estrutural de seu funcionamento. A ausência de autonomia administrativa e financeira, bem como de normas e procedimentos que defendam a institucionalidade dos FDR, levará à sua deslegitimação como espaço público. Elas são seletividades estruturais,⁸ que fazem com que a governação seja marcada por um carácter mais civil do que cívico. Noutra perspectiva, um processo horizontal de negociação de interesses e priorização refere-se à dimensão processual do funcionamento da governação. Mesmo garantidas as condições estruturais, a limitada representação de importantes grupos e interesses sociais, junto com limitações no levantamento de necessidades, interesses e seleção de estratégias, programas e projetos, leva a que sua legitimação se dê pela satisfação prioritária de interesses privados. Seletividades ao longo do funcionamento dos FDR, de ordem processual, limitam a ocorrência de processos horizontais de negociação de interesses e priorização.

- 12 Os FDR expressam uma governação de perfil mais civil do que cívico. A tendência a um perfil civil faz com que eles fiquem marcados pela face realista desta governação, que se passa a denominar de governação oligárquica e governação tutelada/legitimadora. Indica-se como face realista por se ter verificado que é o que realmente acontece no existir cotidiano dos diferentes fóruns de governação. Elas limitam uma adequada institucionalização dos FDR e a construção de processos horizontais de negociação de interesses e priorização. A governação é considerada oligárquica quando restringe os processos de tomada de decisão a grupos seletos, marcados pela hegemonia de redes de poder, que em cada caso envolvem os atores com mais capacidades, autonomia e poder. Como marca do perfil oligárquico, se evidencia que, apesar de haver “disputas de projetos políticos” (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) entre os atores envolvidos com os FDR, ocorre muito mais disputas por espaços de poder político. Ou seja, na maioria das vezes não é a disputa ideológica por um projeto diferente de sociedade ou de desenvolvimento que se põe em jogo, mas a manutenção ou conquista de espaços de poder por grupos seletos de atores sociais. Noutra perspectiva, a governação é considerada tutelada quando está marcada pela limitada autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo que controlam os recursos financeiros geridos pelos FDR. Ela é considerada legitimadora quando estes espaços institucionais se organizam principalmente para legitimar políticas previamente elaboradas em escalas superiores, ou por redes e grupos que hegemonizam seu funcionamento. Através de mecanismos que se enquadram no que Chauí (1990) denominou de “ilusão da participação”, se envolve atores sociais em dinâmicas tuteladas de participação política, nas quais eles atuam mais para legitimar políticas e projetos previamente elaborados. Nas diferentes formas de governação civil, muitos grupos e atores sociais defendem os espaços públicos e um sentido mais universal

para as políticas, mas se relacionam com o Estado e os espaços de governação buscando satisfazer seus interesses particulares. Desta forma, as configurações de governação institucional são instrumentalizadas por grupos e atores específicos, com mais poder e autonomia privada. Assim, considera-se que a governação promovida pelos FDR está marcada por seu viés oligárquico e tutelado/legitimador, afastando-os por hora, do ideal da governação democrática aqui definido como governação cívica.

- 13 Apesar disto, pondera-se que a simples constituição destas novas configurações institucionais traz em si um valor democrático que não pode deixar de ser considerado. Na medida em que são fóruns abertos para a participação de atores sociais, representantes de grupos diversos, potenciam condições para maior controle social que nas estruturas burocratizadas do Estado. Apesar da restrita autonomia administrativa e financeira que os FDR possuem, o caminho da desconcentração e, em algumas situações, de parcial descentralização, gera filtros que adaptam diretrizes e políticas formuladas centralmente aos interesses e necessidades locais, mesmo que de forma seletiva. Além disto, entre os diferentes grupos de interesse, há conflitos e disputas, inclusive nos que compõem uma mesma rede de poder, sendo o espaço público dos FDR um lócus de vigilância e controle entre os pares. Para muitos atores sociais os fóruns são importante ambiente de formação política, ou em outras palavras, de aprendizado em negociação de interesses. As “palavras de ordem”, os ritos, o “caminho das pedras” para muitas políticas e recursos públicos são apreendidos por muitos atores sociais através da participação nestes espaços. Desta forma, considera-se que os processos analisados, marcados por uma desconcentração e restrita descentralização do Estado para fóruns de governação local, devem ser analisados em sua limitada capacidade de gerar uma governação cívica, mas sem perder de vista que sua existência traz alguns avanços históricos quando comparados a formas centralizadas de governo.

4. Considerações finais

- 14 Incompletude e provisoriidade pertencem à essência da democracia (Laclau, 1996). Se incompleta e provisória, não se pode esperar dela uma organização sistemática, totalmente funcional, especialmente nas experiências estudadas que ainda são processos em construção. A valorização destas configurações institucionais e de uma perspectiva de governança cívica, aprofundando a intensidade democrática, no entanto, exige ampliar a autonomia pública dos FDR, seja em relação aos governos, seja em relação aos grupos de interesse locais. Todos os FDR podem ser considerados fóruns deliberativos, no sentido que possuem algum poder de decisão sobre políticas públicas locais concernentes aos objetivos para os quais foram criados. Contudo, muitas vezes há apenas a constituição legal, com um nível de institucionalização limitada, onde é definida a atribuição de decidir sobre projetos pontuais, sem ocorrer efetivos processos de construção argumentativa e processual de consensos estratégicos. Paralelamente, ocorre em muitos casos a estruturação de instâncias argumentativas e processuais, pouco respaldadas legal, institucionalmente e por autonomia de recursos, o que os transforma em espaços restritos à argumentação. Assim, as orientações de uma adequada institucionalização (estrutural) e de um processo horizontal de negociação de interesses e prioridades (processual) são aqui apontadas como as chaves de uma boa governança local, ao mesmo tempo em que a partir delas surgem as principais seletividades e limitações para seus resultados. Um FDR pode trabalhar mais na perspectiva estrutural, avançando de forma

mais qualificada sua formalização, mas sem garantia efetiva de um processo de gestão concertada ou integrada de desenvolvimento local. Mesmo quando um fórum trabalha sua formalização institucional o pode fazer de forma limitada, como visto nos casos estudados, sem seleção adequada de representantes, sem clareza de normas, regras e procedimentos, ou ainda, sem efetivos recursos que justifiquem a mobilização dos atores sociais. Ainda, um FDR pode trabalhar apenas numa perspectiva processual, se restringindo a um espaço argumentativo, sem condições legais, institucionais e de recursos financeiros adequados, tornando-se um espaço de debates com pouco poder na gestão do desenvolvimento. Compreende-se que para uma efetiva governança cívica do desenvolvimento local é imprescindível que o processo deliberativo se constitua de ambas as perspectivas, estrutural e processual, devendo garantir aos FDR autonomia pública nos termos aqui trabalhados, além de uma representação proporcional dos grupos sociais existentes no local.

BIBLIOGRAPHY

- Acselrad, Henri (2001), "Políticas ambientais e construção democrática", in Viana, Gilney *et al.* (Org.), *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 75-96.
- Benko, Georges e Pecqueur, Bernard (2001), *Os recursos de territórios e os territórios de recursos*. Geosul, Florianópolis, 11 (32), 31-50, Jul./Dez.
- Bobbio, Luigi (2005), "Governance multilivello e democrazia", *Rivista delle Politiche Sociali*, Roma, 2, 51-62.
- Brasil, Ministério da Integração Nacional (2005), *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Programas Regionais.
- Chauí, Marilena de S. Cultura e Democracia (1990), *o discurso competente e outras falas*. 5. ed. São Paulo: Cortez,
- Dagnino, Evelina *et al.* (Org.), (2006), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.
- Deleuze, Gilles e Guatarri, Félix (1995-1997), *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Ed. 34, v. I, v. IV.
- Fischer, Tania (Org), (1997), "Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local", in Fischer, Tânia (Org.), *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 13-23.
- Gilpin, Robert (2002), "A realist perspective on international governance" in Held, D. e McGrew, A. (Org.), *Governing globalization*. Cambridge: Polity Press, 237-248.
- Haesbaert, Rogério (2005), "Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização", in Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Anais Brasília: Ministério da Integração Nacional, 15-29.

- Held, David (1987), *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia. “Desigualdades de poder, problemas de democracia”. in: Reinventando a esquerda. São Paulo: Fundação Editora UNESP. 67-82.
- Laclau, Ernesto (1996), *Emancipation(s)*. London: Verso.
- Navarro, Zander (2001), “Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro”, *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, 15, 43, dez.
- Offe, Claus (1984), *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- REIS, Fábio W. (2004), “Deliberação, interesse e sociedade civil”, in Coelho, Vera S. P. e Nobre. Marcos (Org.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 63-92.
- Rover, Oscar J. (2006), “Desenvolvimento local em territórios rurais”: *análise de políticas federais no período 1994-2005*. in Encontro Anual da ANPOCS, 30, 2006, Caxambu. Papers [Caxambu: ANPOCS], 2006. CD-ROM.
- Santos, Boaventura de S.e Avritzer, Leonardo (2002), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, in Santos, Boaventura de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 39-82.
- Santos, Milton (2002), *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp.
- Sen, Amartya (2000), *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Touraine, Alain (1994), *Crítica da modernidade*. 3. ed. Petrópolis: Vozes.
- Veiga, José E. (2002), *da Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados.

NOTES

1. Interesse público é discutido como sinônimo de distribuição universalista e inclusiva de bens materiais e simbólicos da sociedade.
2. A abrangência regional de que trata o artigo é encarada como sinônimo de local, na medida em que este pode ser compreendido com uma abrangência que pode ir de uma comunidade até uma mesorregião, passando pela abrangência municipal.
3. ³ O sujeito existe em função da relação entre sujeitos. Assim como a identificação de um sujeito só existe porque existe outrem (Deleuze; Guatarri, 1995, 1997), a existência de outrem exige negociação.
4. Benko e Pecqueur (2001, p. 41-42), diferenciam ativos de recursos, indicando que os primeiros são os fatores em atividade, enquanto os segundos são fatores a revelar, potenciais, a explorar, a organizar.
5. Offe (1984), em seu estudo sobre os Estados Nação, fala também de seletividades ideológicas, as quais são de menor relevância para o estudo dos processos de governação que hora se apresenta.
6. Para Gramsci a hegemonia se refere a um modo de exercício do poder baseado num consentimento ativo, não caindo no extremo de fundamentar o poder apenas em termos de consenso, o que reduziria o papel dos conflitos.
7. A constituição de espaços institucionais fortes e autônomos, com normas e procedimentos gera dos publicamente é ponderada como criadora de condições institucionais que viabilizem uma relação mais simétrica entre os diversos atores privados que integrarão tais espaços. A sua capacidade em constituírem normas e procedimentos que viabilizem uma relação mais simétrica entre

diferentes atores privados exige que eles possuam um grau de autonomia em relação aos diversos atores. A esta autonomia dos espaços institucionais se está denominando de autonomia pública, ou autonomia dos agentes públicos. Ela é apontada como condição para proteger os espaços públicos dos constrangimentos produzidos pelos atores sociais com mais poder, gerando maior simetria nas definições e beneficiamentos das políticas públicas.

8. Nos termos em que se refere Offe (1984).

ABSTRACTS

O artigo estuda a governação em regiões brasileiras através de instituições como Fóruns ou Conselhos de Desenvolvimento (FDR). Deles participam agentes de governo e da sociedade local para deliberar sobre políticas e controlar sua execução. Sua atuação mostra que os atores mais organizados têm maior capacidade de mobilizar recursos de seu interesse, enquanto os menos organizados não os acessam ou, quando acessam, isto se dá de forma tutelada. Na governação dos FDR ocorre a prevalência da satisfação de interesses privados frente aos interesses públicos, bem como uma limitada autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo. Apesar disto, eles contribuem com o aprendizado político dos atores sociais; criam condições para integração de atores e setores; e permitem maior controle social das políticas.

INDEX

Palavras-chave: governação, territórios locais, seletividades, políticas públicas

AUTHOR

OSCAR JOSÉ ROVER

É mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil e doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Professor da UNOCHAPECÓ (Universidade Comunitária Regional de Chapecó), desenvolve pesquisas em sociologia política, com ênfase em estudos do poder e desenvolvimento local/regional.