

Desenvolvimento e Gestão Pública: das ideias às práticas

Jackeline Amantino de Andrade¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo tratar dos modelos de desenvolvimento no contexto brasileiro e introduzir uma discussão sobre políticas de desenvolvimento e sua gestão. Para tanto, faz-se necessário resgatar a discussão sobre desenvolvimento tanto em suas bases desenvolvimentistas como a atual proposição de desenvolvimento endógeno. Entende-se que o desenvolvimento depende de uma capacidade organizacional na articulação de vários fatores, tangíveis e intangíveis, quantitativos e qualitativos e envolve várias dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica e é construído através de estratégias processuais potencializadas por coletivos. A primeira parte apresenta uma discussão conceitual sobre o desenvolvimento e os processos de organizacionais e de gestão neles implicados. A segunda parte apresenta um estudo empírico de caráter exploratório de modo a ampliar a discussão sobre modelos de desenvolvimento a partir da relação entre teoria e prática. Finalmente, são tecidas algumas considerações sobre o por vir, principalmente, quando se considera que nesses tempos de globalização e de acirramento das desigualdades urge encontrar alternativas justas e solidárias para as sociedades.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, desenvolvimento endógeno, governança

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tem adquirido novamente centralidade na pauta das políticas públicas em diferentes países. Os efeitos negativos da globalização e as medidas de intervenção têm sido discutidos entre nações no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 2000, foram pautados os Objetivos do Milênio, a fim de unir esforços de 189 nações para a redução da pobreza, das doenças, da fome, da discriminação e outras mazelas no mundo até o ano de 2015.

Conclui-se que o processo de “financeirização” (ver Chesnais, 1998) e de “acumulação flexível” do capital (ver Harvey, 2000) explicitado pela globalização não propiciou efetivamente uma nova fase de expansão social. Pelo contrário, agravou ainda mais uma realidade de pauperização e de desigualdade. Conforme

¹ Doutora em Administração, Professora da Universidade Federal de Pernambuco – (jackeline.amantino@gmail.com)

Santos (2002), nesses tempos de globalização e do acirramento das desigualdades, torna-se necessária uma reconversão global dos processos de socialização, de formação cultural e dos modelos de desenvolvimento.

Para Dowbor (2006), o processo de desenvolvimento deve ser resgatado a partir do local, pois é nessa dimensão onde se pode transformar desigualdades, fortalecer as especificidades culturais e produzir outra articulação entre a regulação local e o poder do Estado. No entendimento de Fischer (2002a, 2002b), trata-se de potencializar forças de múltiplos atores (estatais, mercantis e sociais) em configurações territoriais híbridas, a fim de promovê-lo. Estão implícitas, assim, a sua condição endógena e a necessidade de uma reflexão sobre políticas de desenvolvimento e sua gestão, a partir de uma perspectiva policêntrica (GUERRA, 2002), que inclua os “buracos negros de miséria humana da economia global” (CASTELLS, 2007, p. 40).

Este artigo tem como objetivo introduzir essa reflexão a partir de uma experiência realizada no nordeste brasileiro. Antes, porém, é definido o referencial teórico, resgatando-se a discussão de dois autores relativa ao desenvolvimento endógeno, especificamente Celso Furtado e Sergio Boisier, firmando a ideia do desenvolvimento como uma invenção cultural potencializada na capacidade de conversão social de projetos que implica outro entendimento da governança pública. A seguir é analisado um estudo do caso de caráter exploratório realizado a partir de pesquisa documental sobre o Programa de Governo nos Municípios (PGM), que iniciou no ano de 1999 e definiu estratégias de desenvolvimento local e regional para o estado de Pernambuco, durante a vigência de dois Planos Plurianuais (PPAs), especificamente, 2000-2003 e 2004-2007. Ao final são tecidas algumas considerações de modo a evidenciar sobre os atuais limites de uma capacidade organizacional e de governança que propicie uma convergência coletiva de projetos endogenamente para uma (re)invenção cultural do desenvolvimento, especificamente no caso pernambucano.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DA CENTRALIDADE DO ESTADO A GOVERNANÇA LOCAL

As Contribuições de Furtado e a centralidade do Estado

A temática do desenvolvimento regional não é nova no contexto brasileiro. Como recorda Bacelar (1999), esse tema apenas perdeu centralidade na pauta de discussão nacional nesses tempos de hegemonia neoliberal; no entanto, permanece ainda o desafio de se produzir uma integração nacional pautada num desenvolvimento regional que certamente reflita o novo paradigma tecnológico/produtivo inerente ao processo de globalização.

No Brasil, assim como na América Latina, ao longo de décadas, a discussão sobre o desenvolvimento vinculado às questões regionais gerou uma vasta produção intelectual pautada em problemas práticos. Destaca-se nesta o

pensamento de Celso Furtado e sua crítica contundente aos projetos de desenvolvimento que, ao valorizarem exclusivamente a modernização, focando apenas o crescimento econômico e o aumento de consumo, não deram conta de transformar a situação de subdesenvolvimento inerente à sociedade brasileira.

A obra de Furtado² inicia por uma crítica histórica ao processo de desenvolvimento brasileiro que deixou à margem do progresso tecnológico e de acumulação parcela significativa da população, caracterizando historicamente o país pela excessiva concentração de renda e desigualdades regionais. Concluindo que “o aumento da eficácia do sistema de produção [...] não é condição suficiente para que sejam mais bem satisfeitas as necessidades humanas elementares da população” (FURTADO, 2000a: 22), pois pode ocorrer uma degradação das condições humanas e o processo de acumulação capitalista por si só não conduz ao atendimento dessas necessidades humanas, sendo necessário compreender as bases do subdesenvolvimento.

Desenvolvimento e o subdesenvolvimento são situações históricas distintas, no entanto, derivam de um mesmo impulso inicial e tendem a se reforçar mutuamente; isto é, faces de uma mesma moeda na qual o segundo não pode ser compreendido como uma condição anterior do primeiro (FURTADO, 2003). O subdesenvolvimento seria “um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política” (FURTADO, 2000c, p. 207). Assim, a acumulação do capital pode ser conduzida em duas direções. Uma é direcionada ao próprio sistema produtivo tratando da infraestrutura e de sua capacidade de operação, incluso o capital humano; outra tem como foco “a infraestrutura urbana e residencial, nos bens de consumo duráveis, nos monumentos, nos templos e casas de diversões, nos sistemas de segurança, no desenvolvimento da capacidade humana não ligada às atividades produtivas.”

Enquanto a acumulação do primeiro tipo é instrumental, a do segundo concerne diretamente aos fins que se propõe a coletividade. Dessa forma, os dois eixos da acumulação são qualitativamente distintos: o primeiro é expressão do esforço criador do homem para alcançar um comportamento mais racional com respeito a fins preestabelecidos, ao passo que o segundo traduz a atividade criadora aplicada aos fins da vida social considerados em si mesmos (FURTADO, 2000a, p. 51).

Como coloca Furtado (2000c), existem dois “motores” para o desenvolvimento. Um é o esforço dos detentores dos meios de produção em manter sua participação na renda; outro é a pressão dos assalariados para elevar a taxa de salário. Vê-se nas ‘sociedades periféricas’ o predomínio de apenas um desses. Dessa forma não há um aumento do consumo por meio da elevação da massa de salários. Conseqüentemente, não prevalece uma das lógicas de funcionamento do sistema capitalista na qual a pressão pelo aumento de salário

² É vastíssima a obra deste autor que iniciou sua produção intelectual ainda na década de 1950 destacando-se nesta época a fase de análise histórica tendo como principal obra o clássico, Formação Econômica do Brasil, publicado em 1959.

transforma o perfil da procura, modificando as bases da oferta, e fazendo com que por meio do uso de técnicas haja uma maior produção dinamizando o processo de acumulação. Pelo contrário,

quanto mais intensos o progresso técnico e a diversificação das formas de consumo dos centros dominantes, maiores são as possibilidades, em igualdade de outros fatores, de acelerar o desenvolvimento dependente, e também maior é a probabilidade de que a heterogeneidade estrutural se agrave nos subsistemas periféricos (FURTADO, 2000c, p. 258).

Considerando essas características do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, relativas ao contexto brasileiro e, principalmente, nordestino, Furtado identifica três dimensões do processo de desenvolvimento. A primeira se refere ao “incremento da eficácia do sistema social de produção; a segunda à “satisfação de necessidades elementares da população”, e a terceira “à consecução de objetivos que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos”. Ressalta que “a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco à formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação que não são sem preparação ideológica” (FURTADO, 2000a, p. 22).

Observa-se que o pensamento de Furtado, elaborado entre os anos de 1950 e 1960, dada sua atuação frente à SUDENE e, posteriormente, à CEPAL, focaliza a centralidade do Estado e de “um conjunto de políticas públicas tendentes a superar os obstáculos estruturais que impediam a industrialização autosustentada e o desenvolvimento.” (VIEIRA, 2007, p. 212). Certamente, por isso, Furtado (1974) faz uma autocrítica ao otimismo desenvolvimentista daqueles tempos. Também, “ele faz uma releitura desse período e identifica os principais entraves existentes nas economias nacionais e regionais subdesenvolvidas: a exiguidade da inovação tecnológica e abundância na oferta de trabalhadores.” (MENDES & TEIXEIRA, 2004, p. 13).

Entretanto, como salientam Mendes e Teixeira (2004), permanece o seu foco na centralidade estatal para produzir transformações; uma ação do Estado para mudar interesses retrógrados cristalizados num arranjo institucional corporativista que reforça o círculo vicioso da dependência. Dá, também, continuidade ao desenvolvimento de ideias apresentadas em “O Mito do Desenvolvimento”, em 1974, criticando a visão economicista estreita que dissocia o desenvolvimento das estruturas sociais. Trata-se, no seu entendimento, de uma concepção de civilização industrial constituída fora do contexto histórico de um país específico através da qual “a população passa a ser vista pelos agentes do processo de industrialização como uma massa de ‘recursos produtivos’ enquadrados nas leis do mercado.” (FURTADO, 1978, p. 79).

Na década de 80, Furtado sugere que o desenvolvimento seria uma invenção a emergir do próprio contexto cultural. Para ele o desenvolvimento seria uma invenção cultural de tal modo que a acumulação (a produção de excedente) conduziria à criação de valores que se difundem na coletividade abrindo caminho à realização de potencialidades múltiplas dos membros da sociedade. O

desenvolvimento teria duas dimensões: uma técnica direcionada a ampliar à capacidade de ação e outra cultural que adiciona valores ao patrimônio existencial da humanidade. É uma questão central, pois, “descobrir o caminho da criatividade ao nível dos fins, lançando mão de recursos da tecnologia moderna na medida em que isso seja compatível com a preservação da autonomia na definição desses fins” (FURTADO, 1984, p. 118).

Ao final desse livro, denominado “Cultura e desenvolvimento em época de crise”, Furtado se coloca em busca da endogeneidade para o desenvolvimento, indicando quatro caminhos que os países de economia periférica deveriam percorrer:

- a) um grau de autonomia nas relações exteriores que limite o mais possível a apropriação externa do excedente;
- b) estruturas de poder que evitem a canalização do essencial do excedente para o processo de modernização, assegurem um nível relativamente alto de poupança e definam objetivos a serem alcançados a médio e longo prazos, abram o caminho da homogeneização social;
- c) certo grau de descentralização das estruturas econômicas requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso potencial produtivo;
- d) estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas dos processos de excessiva concentração de poder. (FURTADO, 1984, p. 124).

No final dos anos 1990, com a publicação de “O Capitalismo Global” em 1998, Furtado reforça a centralidade do Estado para a criação de uma via de desenvolvimento baseado num projeto nacional oriundo das especificidades do país, revisitando suas ideias desenvolvidas ao longo de décadas passadas dentro de uma reflexão focada no contexto do século XXI, destacando-se a permanência do pressuposto de que o crescimento econômico não é condição *per se* para o desenvolvimento.

Essas ideias também adotadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir de 1990, mas referenciadas a Amartya Sen, autor que se destaca pelo livro “Desenvolvimento como liberdade”, ao salientar que além de atender às necessidades humanas, as políticas de desenvolvimento devem ter como foco as capacidades humanas no sentido de que o ser humano possa ter liberdade para efetivar o seu viver.

Destarte, ao se referir à institucionalidade de um projeto nacional de desenvolvimento em bases estruturais, Furtado apresenta poucas pistas de como este pode ser capilarizado na vastidão territorial e na diversidade cultural brasileira. Ou seja, de como localidades identificadas ao projeto nacional de desenvolvimento brasileiro podem acumular poder para resistir às estratégias das empresas transnacionais do capitalismo global (FURTADO, [1998] 2007), escapando das

“tensões inter-regionais”, da “exacerbação de rivalidades corporativas”, da “formação de bolsões de miséria”, enfim, de “tudo apontado para a inviabilização do país como projeto nacional.” (FURTADO, 2000b).

Desenvolvimento e a multidimensionalidade endógena

Como destaca Fischer (2002a), a ideia de desenvolvimento envolve uma rede de conceitos historicizada. Este, em última análise, deve ser compreendido como um processo de mediação social que envolve dimensões tangíveis e intangíveis, objetivas e subjetivas.

Por sua vez, Tenório (2006) salienta a necessidade de pensar as diversas dimensões que constituem o desenvolvimento local: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica, ressaltando que estas se constituem através de relações sociais e não apenas processos técnicos, uma vez que atores dispõem seus interesses para mobilizar e promover potencialidades locais. São atores no plural e “as ações locais de desenvolvimento não podem ocorrer como monopólio do poder público” (TENÓRIO, 2006, p. 2), sendo também seu pressuposto que problemas socioeconômicos não podem ser mais resolvidos pela ação independente do Estado, propondo, então, repensar o papel da gestão pública sob a ótica da governança.

Políticas e gestão pública e sua relação com o desenvolvimento serão abordadas mais adiante. Aqui cabe ainda falar sobre a viabilidade de projetos para promover o desenvolvimento considerando essas diferentes dimensões levantadas tanto por Fischer (2002a) como por Tenório (2007), e, também, considerando a endogenia implicada por Furtado (1984).

Nesse sentido, a abordagem elaborada por Sergio Boisier sobre desenvolvimento, ao longo desses últimos anos, considerando-o como processo endógeno e focalizado em suas características locais e regionais, tem contribuído para esclarecer essas dimensões, como também sua vinculação a territórios.

Em primeiro lugar, Boisier (1999a) afirma que o desenvolvimento deve ser entendido como um fenômeno de ordem qualitativa, mesmo quando se procura alcançá-lo através de ações de tipo quantitativo, destacando também que o desenvolvimento produz resultados intangíveis na mudança e na melhoria de situações e processos. Por isso, para ele existem definições múltiplas de desenvolvimento de tal maneira que este é um conceito teleológico, enquanto crescimento econômico é instrumental (BOISIER, 2003).

Nesse sentido, agregam-se outros fatores à tradicional visão econômica de desenvolvimento regional, de territórios em um sentido mais geral. Consideram-se os diferentes efeitos qualitativos e quantitativos destes fatores produzidos na economia de cada região, como também na capacidade organizacional que origina uma rede “que se associará a possibilidade de ‘transformar’ impulsos de crescimento em estados de desenvolvimento.” (BOISIER, 1999a, p. 63).

Boisier (2005) faz uma distinção espacial do desenvolvimento compreendendo que este se faz no local, enquanto o crescimento econômico se manifesta em pontos ou polos de crescimento. Portanto, o desenvolvimento é dependente de trajetórias e historicamente evolutivo, iniciando sempre num lugar a partir de um processo endógeno, descentralizado, é "sempre com uma dinâmica de tipo capilar de 'baixo para cima e para os lados' que termina por produzir, em razão da dialética território/função, própria da modernidade, uma geografia do desenvolvimento, rara vezes uniforme, comumente com a forma de arquipélagos ou, em seu extremo, com a forma da dicotomia centro/periferia." (BOISIER, 2005, p. 51).

O autor define três enfoques de desenvolvimento local. O primeiro é identificado como uma *matriz de estruturas industriais* que se refere à aglomeração de agentes econômicos tipo: a) os distritos industriais especializados em competências; b) polo de inovação em que há a interdependência funcional de atores locais; ou c) *cluster* que é a concentração geográfica de empresas e instituições interconectadas em um setor particular. O segundo enfoque é relativo ao *processo endógeno de mudança estrutural* e se refere à capacidade de inovar em nível local, considerando o cruzamento de quatro dimensões: a) política, isto é, bases descentralizadas para serem estabelecidas políticas e a tomada de decisões no entorno do âmbito local; b) econômica que é a apropriação e reinversão local do excedente com o objetivo de diversificar a economia e dar-lhe sustentação; c) científico/tecnológica que é capacidade de o território gerar seus impulsos tecnológicos e provocar mudanças qualitativas; e d) cultural que se refere à identidade socioterritorial. Finalmente, o terceiro enfoque trata do *empoderamento da sociedade local* que nada mais é que comunidades locais informadas e socialmente organizadas para sustentar o desenvolvimento endógeno, produzido pela mudança estrutural e/ou o crescimento gerado pelas estruturas industriais. (BOISIER, 2005).

Para Boisier (1997, 2003), a condição endógena do desenvolvimento é redundante, mas é certo que com a globalização aumenta a sua complexidade, pois há um aumento da incerteza relativa aos cenários exógenos que se reflete nos processos de coordenação e de tomada de decisões das intervenções locais. Também aspectos intangíveis do desenvolvimento, inerentes à condição humana, se manifestam. São as pessoas através de uma subjetividade coletiva que potencializam capacidades sob bases diversas onde deve ocorrer o respeito à diferença e ser privilegiado o discernimento público.

Na verdade estamos dizendo simplesmente que o desenvolvimento depende da interação, isto é, da conectividade e da interatividade entre vários (muitos) fatores e processos de menor escala, por exemplo, da cultura, de relações de confiança, do papel das instituições, da justiça, da liberdade, do conhecimento socializado na comunidade, do conhecimento e da destreza incrustados nas pessoas, da saúde, dos sentimentos e das emoções que acolhem e direcionam uma suposta racionalidade instrumental, da autoconfiança, de elementos simbólicos que constituem formas de poder, etc., etc.. (BOISIER, 2003, p. 577).

Fischer (2001) diria que se trata de estratégias processuais. Ações orientadas de modo evolutivo para fins e potencializadas na dialética entre meios e fins à medida que os meios são utilizados para a consecução de fins simultaneamente e o desenvolvimento se caracteriza pelos processos compartilhados e pelos resultados alcançados em contextos específicos nos quais coletivos organizacionais intentam estabelecer suas visões de futuro ou utopias através de ações concretas de transformação.

Nessa mesma linha, Boisier (1996, 1999a, 1999b) se refere a uma sinergia, sendo o desenvolvimento um processo de articulação denso e direcionado aos seguintes fatores: 1) recursos, materiais, humanos, psicossociais e de conhecimento; 2) atores, individuais, coletivos, corporativos; 3) instituições, aludindo a “modernidade” e fazendo referência à velocidade, à flexibilidade, à virtualidade e à inteligência organizacional; 4) procedimento, referindo-se à ação societal no que concerne aos governos, à gestão e ao processamento do fluxo de informações; 5) cultura no sentido amplo da cosmogonia e ética de um grupo social e no sentido direcionado ao desenvolvimento como atitudes pessoais e coletivas face ao trabalho, ao ócio, à segurança, risco, competência associativa; e 6) inserção no entorno da capacidade de uma região ‘penetrar’ os mercados, a cooperação no âmbito internacional e com o próprio Estado.

O autor segue afirmando que a sinergia não é produzida por objetivos comuns, mas por uma conversão social estruturada em projetos dentro de uma perspectiva construtivista em que se desenvolve uma capacidade coletiva para a realização de ações comuns, a partir de uma interpretação similar da realidade e das possibilidades de sua transformação. (BOISIER, 1999b, 2003). Isso se aproxima das estratégias processuais de coletivos com o objetivo de transformar a realidade a partir de visões de futuro de que trata Fischer (2001).

Governança e o Desenvolvimento Locorregional

Essa conversão social estruturada de um projeto, a partir de uma criação coletiva de visão de futuro para transformar a realidade, faz repensar as políticas públicas e o processo de gestão para o desenvolvimento. E, isso conduz à ótica de governança como já indicado acima ao citar Tenório (2006) e, também, à ideia de interorganizações destacada por Fischer (2001) à medida que estas articulam Estado, mercado e sociedade no processo de desenvolvimento local e regional, refletindo interesses plurais que operam em territórios.

Evidencia-se, assim, que “a natureza política do poder não é um atributo exclusivo de uma forma de poder” (SANTOS, 1997) e que o Estado como “a metáfora fundador da racionalidade social e política da modernidade ocidental” deve conviver no espaço público “com interesses e organizações não estatais, cuja atuação coordena” através da “capacidade híbrida de se gerar combinações e interpenetrar elementos diversos” (SANTOS, 1999). Como destaca Fischer (2001),

a verticalização da burocracia tradicional é superada por novos desenhos organizacionais e novas formas de gestão dentro de uma condição mais complexa.

Ou seja, “governo local, empresas e organizações sociais se articulam dentro de uma trama singular de interesses, criando modelos de ações coletivas, traduzidos em desenhos organizacionais complexos, onde o poder flui diferentemente” seja mais vertical ou mais horizontalmente, conforme as relações estabelecidas. (FISCHER, 2001, p. 16), dentro de uma perspectiva policêntrica em que a coletividade articula distintas racionalidades para construir uma ‘ordem’. (CALDERÓN & LECHNER, 1998).

Assim, a governança pública³ distingue-se da governabilidade. Conforme Diniz (1995), a governabilidade se situa exclusivamente no plano do Estado para representar um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, enquanto a governança tem um caráter bem mais amplo, podendo também englobar dimensões presentes na governabilidade.

Apesar dessas distinções preliminares, cabe, no entanto, recordar, como Fischer (2001) que a governança envolve uma rede de conceitos. Ou, como destacam Kissler e Heidemann (2006):

Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. (KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p. 480).

Esses autores chamam atenção para o fato de que esse conceito surgiu no âmbito das organizações internacionais, na década de 90, para orientar determinados pressupostos de estruturação do setor público, tais como gestão, responsabilidade, transparência e legalidade. Como destaca Diniz (1995, p. 400), a expressão *governance* aparece, principalmente, no contexto do Banco Mundial com “vistas a aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” e “tal preocupação deslocou o foco de atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.”

Também o conceito passa a ser desenvolvido pela ciência política de tal modo a compreendê-la como uma alternativa à hierarquia do Estado (KISSLER & HEIDEMANN, 2006). De acordo com Börzel (2008), a escola de governança anglo-saxã identifica-se nas relações interorganizacionais, como também formas alternativas à organização dos sistemas políticos modernos, indicando as redes políticas como um novo modo de abordar a complexidade e a interdependência

³ Utiliza-se aqui governança pública considerando que no campo da administração está utiliza o termo governança corporativa ao se referir a práticas e relacionamentos entre acionistas, conselho administrativo, diretoria, autoria e conselho fiscal, conforme define o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

crecente entre atores públicos e privados na formulação de políticas públicas.

Dar conta da complexidade e da inter-relação de diferentes atores na gestão de políticas públicas, esse também tem sido o mote para a introdução da noção de redes na área de Administração Pública no Brasil. Essa perspectiva possibilitaria a integração de múltiplos atores na ordenação de uma ação coletiva, o que é extremamente pertinente, pois as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 delinearão novos elementos mais complexos e múltiplos para as políticas públicas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se caracteriza como um estudo de caso e buscou analisar empiricamente um fenômeno contemporâneo a partir de seu contexto, reconhecendo que os limites entre esses ainda não estão claramente definidos. (YIN, 2001).

Nesse sentido, a pesquisa é caracterizada como exploratório-descritiva, pois, de acordo com Gil (2008, p. 27), teve como “principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos”, buscando caracterizar determinado fenômeno. Seu objetivo foi esclarecer e definir as estratégias de desenvolvimento local de Pernambuco, traçadas pelo governo do Estado de Pernambuco em seus Planos Plurianuais 2000-2003 e 2004-2007 de modo a reconstituir o seu processo de implementação, a fim de analisar a pertinência, a fundamentação e os efeitos dessa intervenção, conforme propõem Contandriopoulos et al. (1997).

A investigação se baseou na pesquisa documental que se utiliza do exame de materiais de natureza diversa que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados e reelaborados conforme os objetivos de pesquisa, a fim de buscar novas e/ou interpretações complementares. (GODOY, 1995; GIL, 2008). O objetivo desta pesquisa documental foi recolher, analisar e interpretar contribuições já existentes, objetivando obter informações que permitam uma análise histórica e comparativa. Assim, documentos se constituíram em dados que “fixados materialmente [...] suscetíveis de serem utilizados para consulta, estudo ou prova” (CERVO & BERVIAN, 1983, p. 79), recordando que o que caracteriza fortemente a pesquisa documental “é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos.” (MARCONI & LAKATOS, 2008, p. 48).

Uma das principais vantagens deste tipo de pesquisa é que os documentos se constituem em fonte rica e estável de dados e, conforme Raupp e Beuren (2006), sua notabilidade é justificada pela organização de informações que se encontram dispersas e podem ser importante fonte de consulta. Entretanto, existem limitações relativas a uma possível não representatividade e subjetividade dos documentos.

Esta pesquisa fundamentou-se na análise de documentos, a fim de buscar interpretações complementares, para de recuperar os percursos e melhor compreender a proposta de gestão compartilhada de desenvolvimento regional no

estado de Pernambuco, através do Programa Governo nos Municípios (PGM) que se iniciou no ano de 1999. Como fontes de dados foram consideradas aquelas fixadas materialmente, isto é, em material impresso, especificamente livros, dissertações, relatórios de pesquisa e documentos oficiais, localizados em bibliotecas, constituindo-se tanto em fontes primárias como secundárias, pois alguns receberam tratamento analítico, enquanto outros não.

Na coleta de dados houve uma preocupação na seleção de documentos representativos que auxiliassem no entendimento amplo do fenômeno, como também possibilitassem analisar suas diferentes implicações, proporcionando a sua melhor compreensão a partir de uma análise interpretativa e comparativa. Assim, a análise de dados se deu sob bases interpretativas e comparativas, a fim de reconstituir o processo de implementação das estratégias do PGM, analisando sua pertinência, fundamentação e efeitos com a intenção de se estabelecer uma visão mais clara do problema e levantar questões sobre as limitações existentes ao desenvolvimento endógeno à luz do referencial teórico desenvolvido neste artigo. Nesse sentido, a análise buscou interrogar “sobre percursos e processos e não apenas sobre os resultados” (MELLUCI, 2005), a fim de elucidar a experiência do PGM a partir de abordagens que focam o desenvolvimento como qualitativamente distinto do crescimento econômico.

A experiência pernambucana no início do Século XXI

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem 5.564 municípios; desses, 3.661 têm população de até 10 mil habitantes e 1.292 entre 10 e 20 mil habitantes. No nordeste estão localizados 32,2% dos municípios brasileiros, ou seja, 1.793, tendo 1.220 deles população até 20 mil habitantes, isto é, 68%. (IBGE, 2006). No estado de Pernambuco, dos 184 municípios, mais o território de Fernando de Noronha, 92 deles têm população de até 20 mil habitantes, 49,7%, de acordo com a base de dados da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. (CONDEPE/FIDEM, 2003).

Desde 1999, o estado de Pernambuco procurou estabelecer estratégias de desenvolvimento local, a fim de propiciar uma gestão territorial integrada, fortalecendo bases produtivas locais, a capacitação em novas tecnologias e a ampliação de negócios, do emprego e, também, a geração de renda para o combate à pobreza e à fome e a promoção de “mudanças que levem a uma maior inclusão social.” (PERNAMBUCO, 2004, p. 9). A ideia era “propiciar o desenvolvimento com participação social e promover a desconcentração do desenvolvimento, levando, às regiões e aos municípios do interior, investimentos econômicos e sociais para a melhoria da base econômica e das condições de vida” (PERNAMBUCO, 2004, p. 70, MACIEL, 2006), principalmente quando constatado “um quadro social fragilizado” e de “grande disparidades internas entre os municípios.” (PERNAMBUCO, 2004, p. 22).

Esperava-se, também, responder a dois graves problemas do Estado: a grande concentração populacional e econômica nas regiões metropolitana e na

zona da mata, e a excessiva centralização das decisões na capital do Estado. (MELO, 2004). Nesse sentido, o PGM foi uma resposta a esta tendência concentradora de Pernambuco, procurando descentralizar a gestão e compartilhar as decisões e iniciativas voltadas para o desenvolvimento local do Estado. (PERNAMBUCO, 2001; CONDEPE/FIDEM, 2003).

Lubambo e Coêlho (2005) esclarecem que o Programa Governo nos Municípios (PGM) se constituiu a partir de uma nova perspectiva institucional inspirada nas experiências de gestão participativa do país, incluída a de Recife. Conforme, o governo do Estado, este programa se caracterizou como “uma nova forma de gestão, planejamento e consolidação de ambiente propício ao desenvolvimento local”, sendo sua ideia criar “um ambiente favorável” nos municípios que fortalecesse o “capital social [...] para a instalação de um processo de desenvolvimento regional.” (PERNAMBUCO, 2004, p. 17).

As suas ações se iniciaram no ano de 1999 a partir de um levantamento de demandas e de negociações setoriais com diversos grupos sociais, visando ao ordenamento de uma proposta para cada região de desenvolvimento do estado. Implícita também estava a ideia de que o Estado seria um “indutor”; um “animador”; um “articulador” desse processo. Assim, “planejamento e regionalização” foi a primeira macroestratégia definida pelo governo do Estado a ser implantada ainda em 1999 no processo de implementação do PGM que era constituído de mais duas etapas, a saber, “agenda de investimentos estratégicos” (nos anos 2000-2001) e “execução e complementaridade das ações estratégicas” (nos anos 2002-2003). (LUBAMBO & COÊLHO, 2005; MACIEL, 2006; MELO, 2004; PERNAMBUCO, 2004).

Coube à Agência Estadual de Planejamento de Pernambuco coordenar o PGM junto aos municípios, sendo os seus técnicos aqueles responsáveis pela condução do processo de discussão e definição das regiões de desenvolvimento e das prioridades de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento de Pernambuco. O programa, assim, se estabeleceu de forma a “marcar a ação do governo do Estado nos municípios” (Lubambo e Coêlho, 2005, p. 54), sendo suas diretrizes: 1) planejar de forma participativa e descentralizada; 2) priorizar ações e projetos estruturadores de desenvolvimento regional e grande impacto nas atividades produtivas locais; 3) ampliar a rede de proteção social para todos os municípios; 4) favorecer um ambiente de envolvimento e comprometimento dos municípios nas propostas do orçamento estadual; e 5) fortalecer o poder local. (MACIEL, 2006).

Uma das primeiras ações da primeira etapa constitui-se na definição da regionalização. Como observa Maciel (2006), as discussões relativas à regionalização no estado de Pernambuco remontam à década de 1970, sendo a regionalização proposta pelo PGM amplamente discutida junto à Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE) e embasada numa ampla base técnica e conceitual. A princípio foram definidas 10 regiões de desenvolvimento (RD), tendo sido apresentada à Assembleia Legislativa, durante a discussão do Plano Plurianual (PPA) – 2000-2003, e incluída mais uma RD, Sertão Central, sendo, no processo de consulta do PPA – 2004-2007, solicitado o desmembramento da RD

As plenárias, no entanto, foram marcadas por uma “super e sub-representação municipal” o que comprometeu a legitimidade do processo. (Lubambo e Coêlho, 2005, p. 62). De qualquer forma, foram definidas as propostas prioritárias de cada uma das regiões para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do período de 2000 a 2003. Os critérios adotados pelo governo estadual para a inclusão dessas propostas no PPA, denominado Mudança e Desenvolvimento, foram os seguintes: a) natureza estruturadora da ação; b) IDH; c) número de municípios diretamente beneficiados, sendo definidas linhas de ação, a saber: a) desenvolvimento econômico e social; b) infraestrutura para o desenvolvimento; e c) defesa social. (MELO, 2004).

Interessantes são os dados apresentados, tanto por Lubambo e Coêlho (2005) quanto por Melo (2004) e Maciel (2006), relativos às propostas que foram incluídas no PPA (2000-2003). Das 555 propostas prioritárias apresentadas pelas RDs (exceto a região metropolitana), 270 tiveram a sua inclusão, ou seja, 48,6%, enquanto das propostas prioritárias metropolitanas, num total de 618, 95,2% foram incluídas no PPA. Os autores não fazem uma análise, apenas Maciel (2006) justifica que o maior percentual para a região metropolitana ocorreu dada a priorização de obras de estruturação do Estado.

Efetivamente, a segunda etapa relativa à “agenda de investimentos estratégicos”, entre 2000 e 2001, contemplou fortemente esses projetos estruturadores que incluíam a expansão do Porto de Suape, a criação do polo tecnológico Porto Digital, a ampliação e modernização do Aeroporto Internacional dos Guararapes, a implantação de projetos turísticos vinculados ao Prodetur/NE, além de obras na malha rodoviária. (MACIEL, 2006). Nesse período, também se efetiva o Fundo de Desenvolvimento de Pernambuco (FDP) que é constituído com os recursos oriundos da venda de companhia estatal de energia elétrica. (MELO, 2004).

O Conselho do Pacto 21, composto por empresários, pesquisadores universitários, políticos, entidades empresarias e sociais concentrou sua discussão nesses projetos estruturadores, enquanto nas plenárias regionais eram apresentados os Planos de Ação Regional, sendo criadas Comissões de Desenvolvimento Regional (CDR) para acompanhar a implementação desses planos. (LUBAMBO & COÊLHO, 2005; MACIEL, 2006). No ano de 2000 foram criadas cinco comissões, três no agreste (Setentrional, Central e Meridional); uma na zona da mata (Mata Norte) e uma no sertão (Pajeú/Moxotó); no entanto, a representação dos municípios dessas regiões não se deu em sua totalidade, sendo a média de 66,6%. Em 2001, outras cinco comissões foram criadas: quatro no sertão (São Francisco, Central, Itaparica e Araripe) e uma na zona da mata (Mata Sul), havendo uma maior representação dos municípios, 91%.

Porém, apesar de o governo do estado ter priorizado estrategicamente o planejamento descentralizado e participativo de modo a favorecer o envolvimento e comprometimento dos municípios e o fortalecimento do poder local e ter contado com apoio institucional dos técnicos do governo estadual junto às comissões, evidenciou-se a fragilidade institucional e organizacional dessas

comissões, sendo elas desativadas no ano de 2003. (LUBAMBO & COÊLHO, 2005). Para estes autores, tratou-se de uma experiência malsucedida, incapaz de envolver os municípios em sua totalidade, sendo marcada por um desequilíbrio na representação entre o poder público e a sociedade civil. No entanto, Maciel (2006), ao apresentar os dados de Lubambo e Coêlho (2005), avalia que com a implantação dos CDRs houve a institucionalização de uma gestão compartilhada.

De concreto, as plenárias regionais possibilitam a reunião de técnicos do governo estadual, representantes do poder público municipal e da sociedade civil para discutirem demandas locais e priorizarem investimentos. Os dados da avaliação de Lubambo e Coêlho (2005), junto aos atores envolvidos, realizada no ano de 2004, evidenciam que as plenárias significaram para os atores locais um claro indicativo de aproximação do governo estadual à realidade local do Estado no sentido de se sair do "gabinete", "ouvir a população", de o "governo ir a cada região", de "colher todas as necessidades da região", de possibilitar a "sociedade reivindicando", de direcionar "o desenvolvimento para fora do Grande Recife", de dar "condições de crescer" economicamente, considerando "todas as cadeias produtivas". Entretanto, alguns entenderam que o esvaziamento dos CDRs ocorreu por conta de muitos "desconhecerem os objetivos do programa". Ficou evidente a ideia de que a participação se deu pela elaboração da listagem de prioridades: "conseguiu listar realmente as necessidades da região, a necessidade da população como um todo"; "listagens das necessidades reais com todos os segmentos"; "colheram todas as necessidades da região".

Esses elementos explicitam uma atuação muito mais consultiva do que propriamente deliberativa e executiva na atuação dos CDRs. Tal entendimento também foi expresso pelos atores envolvidos na avaliação de Lubambo e Coêlho (2005, p.88) ao afirmar que "os participantes possuem, ainda, muitas dúvidas sobre o processo decisório em torno da execução das ações apontadas como prioridades regionais."

Assim, os CDRs não se constituíram em um espaço que favorecesse uma articulação entre a sociedade civil e o poder público para o acompanhamento e monitoramento das ações dos Planos de Ação a serem implementadas. Alguns depoimentos dos atores, apresentados por Lubambo e Coêlho (2005), são bastante significativos:

Aquele negócio de discutir determinado projeto, de dizer que é interessante para a região, ao invés de ser de baixo para cima, inverteu esse processo, pois passou a ser de cima para baixo quando o governo do Estado é que definia como deveria ser a condição desse processo.

Eu acho que deveria se criar mecanismos que garantam o acompanhamento do desenvolvimento do projeto e execução desse projeto para que a sociedade tenha condições de reavaliar, de ser mais propositiva numa visibilidade de continuação do programa. Senão termina sendo, como acontece na prática, um corte. Porque a sociedade propõe, mas a participação fica restrita. Não acompanha o desenvolvimento do programa e nem a execução.

Faltou o governo do Estado fazer o acompanhamento dessas linhas de ação traçadas e nomear um representante que pudesse realmente deixar a comunidade a par do que está acontecendo.

Falta a esse programa poder no sentido de coordenar as diversas ações dos diversos órgãos do governo.

O PGM é uma forma encontrada pelo governo para ouvir e discutir os problemas do povo. Mas não há um canal permanente de diálogo. Faltou um trabalho mais efetivo da equipe do governo para trazer à tona os problemas e discutir mais com a sociedade. Somente os projetos estruturadores têm prioridade na agenda do governo.

As falas apresentadas indicam a centralidade do governo do Estado nessa “gestão compartilhada”, seja porque há um entendimento implícito de que este deve conduzir o processo, seja porque há uma consciência de que esta centralidade limita a efetiva participação da sociedade. A última fala deixa explícito que o foco mais importante do projeto de desenvolvimento do estado esteve direcionado aos projetos estruturadores pactuados em outra esfera decisória.

Ano	Macroestratégia	Ações
1999	Planejamento e Regionalização	Mapas de situação Identificação de cadeias produtivas Regionalização Consulta às regiões e definição de prioridades Elaboração do PPA (2000-2003) Elaboração dos Planos de Ação
2000-2001	Agenda de Investimentos e Ações Estratégicas	Definição dos projetos estruturantes Elaboração dos mapas de investimento Criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional
2002-2003	Execução e Complementaridade	Reafirmação e redirecionamento de ações estratégicas Territórios de inovação Elaboração do PPA (2004-2007)

Quadro 1. a seguir, apresenta as ações realizadas em cada etapa do PGM, conforme as macro-estratégias traçadas.

Fonte: Condepe/Fidem (2004)

Constata-se, assim, que as ações do PGM entre 2000 e 2003 acabaram sendo dirigidas mais aos projetos estruturadores e de grande impacto. Isso se evidencia também na aplicação dos recursos que são apresentados por Maciel (2006).

Houve uma grande concentração dos recursos em ações relacionadas à infraestrutura, água e formação de capital social, mais especificamente, 38,85 % em logística, 14,75 % em águas e 14,74 % no social. Esse último se refere à

construção e à implantação de agências de trabalho, a fim de constituir a infraestrutura de uma rede de proteção social que se agregaria a unidades do sistema S (Senai, Sebrae, Senac e Sesc), aos campus interiorizados das universidades estadual e federal e aos Centros de Referência de Ensino Técnico (Cefet). Do restante, 12,5% se destinaram à habitação, sendo 19,4% distribuídos em pequenos percentuais em políticas sociais de desenvolvimento rural, educação, saúde e segurança, destacando-se o Projeto Renascer, um programa de combate à pobreza rural desenvolvido desde 1997 pelo governo estadual com recursos do Banco Mundial que incorpora 178 municípios e tem unidades técnicas implantadas em 8 municípios. Além disso, os dados também revelam uma concentração de aplicação dos recursos de investimento do PPA (2000-2003) na região Metropolitana, 48,8%. (CONDEPE/FIDEM, 2004). Maciel (2006) justifica que essa concentração se deu face aos projetos estruturadores como o Porto de Suape, o Porto Digital, o Aeroporto Internacional dos Guararapes e a Requalificação da BR-232.

Por outro lado, também devem ser considerados os investimentos no Prometrópole financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outro projeto financiado por esta instituição na zona da mata, integrando as RDs Mata Norte e Mata Sul, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (Promata). Esse programa é direcionado ao desenvolvimento local sustentável, com o objetivo de reestruturar a agroindústria canavieira e proporcionar uma diversificação econômica naquela região, além de apoiar um conjunto de projetos sociais vinculados à área de educação e saúde. (PERNAMBUCO, 2003).

Conclui-se que as ações do governo do Estado de Pernambuco entre 1999 e 2003 foram direcionadas a “planejamento e desenvolvimento territorial, investimentos sociais, infraestrutura” (PERNAMBUCO, 2004, p. 71). Porém, a capacidade de articulação regional, supramunicipal e municipal com base em planos, programas e projetos, a partir de uma “estratégia de gestão e apoio à formação do capital social”, não foram concretizadas, uma vez que as ações para formar capital social restringiram-se fortemente à infraestrutura, ficando a participação social limitada a bases consultivas sem efetivar um envolvimento na implementação das ações a partir dos CDRs.

O que se observa nesse período específico, portanto, é a centralidade do Estado, na figura do governo estadual que define estratégias de desenvolvimento, apesar da referência à desconcentração e à participação. Também pode ser identificado um foco direcionado a criar uma infraestrutura e uma capacidade de operação que favorece o crescimento econômico. Por isso a maior atenção dada aos projetos estruturadores, como estradas, aeroportos, adutoras, etc., incluindo-se uma infraestrutura desconcentrada no estado para formar capital humano.

Compreende-se, portanto, que essa proposta acaba por abordar o desenvolvimento como um processo de modernização no qual predomina o crescimento econômico, um comportamento racional tipicamente instrumental, que apesar de se referir à inclusão social, especificamente da população rural, não trata diretamente o subdesenvolvimento como dominação cultural e política e

tampouco constituiu estratégias que efetivamente transformassem a estrutura social, como indicou Celso Furtado ao longo de décadas. Logo, essa centralidade do Estado acaba por não propiciar a transformação do “mito do desenvolvimento”, apesar de a menção feita aos “territórios de inovação” no planejamento governamental e sua intenção de que o progresso tecnológico e a acumulação se espalhassem pelas cadeias produtivas identificadas.

Assim, o que o governo do Estado intentou foi criar impulsos de crescimento econômico, entretanto, não se verifica como estes poderiam ser relacionados a estados de desenvolvimento, conforme sugere Boisier (1999a). Aquilo que fundamentou a ação governamental e orientou o PPA 2000-2003 em relação a uma descentralização do desenvolvimento foram “polos de desenvolvimento”, especificamente o polo da moda nas RDs Agreste Setentrional e Agreste Central; o polo de laticínios no Agreste Meridional; o polo da ovinocaprinocultura no Sertão do Pajeú/Moxotó; o polo do gesso no Sertão do Araripe e o polo da viticultura no Sertão do São Francisco. (CONDEPE/FIDEM, 2004). No entanto, cabe novamente citar Boisier (2005) e o seu entendimento de que os polos estão apenas direcionados ao crescimento econômico que por conta da dialética território/função inerente à modernidade, produz uma geografia de desenvolvimento não uniforme.

O PPA 2004-2007 de Pernambuco, denominado “Desenvolvimento com Inclusão Social”, aparentemente intentou dar conta dessas contradições. Sua visão estratégica visa “articular as iniciativas que constroem o futuro com medidas decisivas para enfrentar os problemas imediatos que afligem a população, especialmente [...] o combate à pobreza, à fome e à miséria, além dos problemas associados à segurança pública, à educação, à saúde e à geração de emprego e renda”, sendo definida como “principal estratégia regional para a inclusão social o desenvolvimento local [...] que espera-se levar ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população [...] centrado nos recursos e potencialidades locais”. (PERNAMBUCO, 2004, p. 31). São os resultados esperados desse plano: a) consolidar e integrar, em nível estadual, uma política de desenvolvimento local; b) consolidar as regiões de desenvolvimento (RDs) e seus subterritórios como lócus do desenvolvimento local; c) consolidar a ideia de produção local e crescimento da pequena e microempresa, como premissa do desenvolvimento local; d) aprofundar o conhecimento do funcionamento dos arranjos produtivos locais; e) priorizar a capacitação profissional para que esta contribua no fortalecimento do empresariado local; f) capacitar o setor público local nas áreas de planejamento, finanças, gestão pública, controle de uso e ocupação do solo; g) apoiar a elaboração de planos diretores municipais; e h) iniciar as ações nos territórios mais frágeis e menos contemplados com recursos, no período 1999-2003, ou naqueles que, apesar dos recursos recebidos, não apresentam indicadores de crescimento. (PERNAMBUCO, 2004, p. 22).

Os eixos estratégicos do plano foram equidade e competitividade. O primeiro orientado a habitabilidade e qualidade de vida; conhecimento e educação; redução da pobreza e transparência/participação e cidadania, visando “expandir a provisão de infraestrutura urbana básica e serviços” referente “a

melhoria das condições de vida [...] também, fundamental para ampliação da competitividade econômica do Estado." Enquanto o eixo da competitividade orientou-se para logística; inovação e tecnologia; qualificação para o trabalho; adensamento dos arranjos e cadeias produtivas e eficiência da gestão pública, constituindo-se em um "esforço para criar as condições sociais, logísticas, tecnológicas e culturais das quais depende essa competitividade." (PERNAMBUCO, 2004, p. 32).

O PPA 2004-2007 teve como "prioridade de investimentos a educação, a complementação e a consolidação das infraestruturas e, principalmente o desenvolvimento da base tecnológica e de inovação do Estado, reforçando sua competitividade econômica." (PERNAMBUCO, 2004, p. 48). Assim, é destacado como eixo estratégico territorial, a inovação e o conhecimento que, a partir do desenvolvimento de tecnologia do Porto Digital, alavancaria os polos (moda/confecções, laticínios, ovinocaprinocultura, gesso e viticultura), além de outros arranjos produtivos identificados, "levando desenvolvimento para o interior do estado", isto é, a "interiorização do desenvolvimento", outro eixo territorial estratégico que também se vinculava à duplicação da BR 232, complementando-se a essas estratégias "a implantação, consolidação e expansão do funcionamento dos Centros Tecnológicos" que tinham como objetivo "unir e difundir tecnologia, educação profissional e empreendedorismo" naqueles polos. (PERNAMBUCO, 2004, p. 48/49).

As ações foram direcionadas na formação de redes de atuação local com "o objetivo de aprofundar a compatibilização das diversas iniciativas no território pernambucano, articular os diversos atores, analisando sua complementaridade, suas especificidades e áreas de atuação" (PERNAMBUCO, 2004, p. 71). Essas redes focalizaram-se nas "deficiências da qualidade de educação" e nas instituições que trabalham com "qualificação e educação profissional", sendo suas principais organizações a Agência do Trabalho, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco; as Unidades de Negócios do SEBRAE; o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); os Centros Tecnológicos; as Unidades Técnicas do Projeto Renascer e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável ligados ao Promata.

O Quadro 2 a seguir apresenta os programas priorizados para investimento pelo PPA 2004-2007, conforme documento da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

PPA 2004-2007	Programas Prioritários
Eixo Equidade	
Habilitabilidade e Qualidade de Vida	Águas de Pernambuco, Drenagem Pluvial e Esgotamento Sanitário, InfraEstrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana, Viva o Morro, Recursos Hídricos Comunitários, Programa Agenda 21 Estadual, Expansão do Metrô do Recife – Linha Sul, Defesa e Segurança, Cidadão e Modernização da Rede de Saúde.
Conhecimento e Educação	Programa Estadual de Alfabetização e de Educação Básica e Superior de Qualidade com Inclusão Social.
Redução da Pobreza	Rede de Proteção e Inclusão Social, Promata, Programa Multissetorial Integrado para a Juventude e Programa de Desenvolvimento Local Sustentável.
Transparência, Participação e Cidadania	Programa Governo nos Municípios
Eixo Competitividade	
Logística	Estradas para o Desenvolvimento, Aeroporto Internacional dos Guararapes, Ferrovia Transnordestina, Complexo Industrial-Portuário de SUAPE, Interiorização do Gás Natural em Pernambuco.
Inovação e Conhecimento	Porto Digital, Polo Farmoquímico e Hemopolo.
Qualificação para o Trabalho	Fábrica Cultural Tacaruna, Turismo, Desenvolvimento e Emprego e Expansão da Agricultura Irrigada.
Eficiência na Gestão Pública	Programa Governo Digital

Quadro 2. Programas priorizados para investimento pelo PPA 2004-2007

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (2006).

Quando analisado o mapa da rede de atuação local, constante no documento Pernambuco (2004, p. 75), observa-se a concentração das organizações na Região Metropolitana e nos polos de desenvolvimento. Nos programas priorizados para fins de investimento, conforme o Quadro 2, verifica-se uma concentração na Região Metropolitana, permanecendo um foco centrado na infraestrutura em logística e em projetos estruturadores. Salienta-se que o PMG é considerado uma das ações do eixo de equidade no que diz respeito a transparência, participação e cidadania.

Constata-se, assim, que poucas mudanças ocorreram no perfil de planejamento do desenvolvimento regional do Estado. As ações mantêm-se centralizadas pela atuação do governo do estado, o qual se atribui o papel de “indutor da descentralização político-institucional, socioeconômica e territorial do Estado” (PERNAMBUCO, 2004, p. 53), dentro daquilo já indicado por Furtado (2000a), ou seja, no incremento do sistema produtivo, na satisfação de necessidades elementares da população focadas numa qualificação profissional que visa atender às demandas do sistema produtivo. Não é identificada uma ação estatal que trate mais apropriadamente o desenvolvimento como uma invenção cultural em que a produção de excedente serviria à criação de valores, abrindo caminhos para a concretização de múltiplas potencialidades da sociedade, também salientado por Furtado (1984).

Pode-se questionar, então, se a concentração de prioridades em determinadas regiões, especificamente polos, não poderia conduzir a “tensões inter-regionais” no estado de Pernambuco, contribuindo para a ampliação de diferenças, além de a manutenção de “bolsões de misérias” em regiões específicas, outro aspecto levantado por Furtado (2000b). Tal questionamento se justifica pelas próprias constatações do governo do Estado ao delinear “ações nos territórios mais frágeis”, que apesar de receberem recursos no PPA 2000-2003, “não apresentaram indicadores de crescimento.” (PERNAMBUCO, 2004, p. 22).

Essas ações foram implantadas pelo Programa Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL) em onze municípios das RDs Agreste Meridional e Moxotó, visando transformar “alguns territórios que persistem com bolsões de carências crônicas.” (PERNAMBUCO, 2004, p. 63). Entretanto, como constatou Tenório (2006), num estudo realizado em seis municípios numa das regiões em que foram implementadas as ações do PIDL, o desenvolvimento local não foi potencializado seja pelo investimento exclusivo nos municípios através de repasses de recursos federais e estaduais, seja pela falta de uma visão clara do que é desenvolvimento local por parte dos governos municipais e a predominância de uma postura paternalista destes governos que limitaram práticas participativas mais politizadas.

Outra forma de articulação intentada pelo governo do Estado foi a “rede de colaboração solidária” em conjunto a cooperativas “para ações solidárias estrategicamente articuladas em um território produtivo, cuja comunidade, por sua própria iniciativa e empenho, busca novas formas de aproveitar as potencialidades locais.” (PERNAMBUCO, 2004, p. 82). Suas ações foram concentradas, no entanto, nas experiências de microcrédito financiadas pelo Banco do Nordeste (BNB) e de associativismo rural. É certo que o cooperativismo e o associativismo criam condições para viabilizar as atividades; entretanto, deve-se reconhecer também, como Tenório (2006), que são ações isoladas e pouco contribuíram para a organização de arranjos produtivos locais.

Constata-se, assim, uma limitação na capacidade organizacional dessas redes em “transformar impulsos de crescimento em estados de desenvolvimento” (BOISIER, 1999a), seja o cooperativismo intermunicipal e a rede de colaboração solidária, como também as redes de atuação local. Permanecem ações do tipo *top-down* muito mais direcionadas a criar *matrizes de estruturas industriais* na aglomeração econômica em polos de crescimento do que produzir uma mudança estrutural que possibilitasse a diversificação de alternativas produtivas e o empoderamento da sociedade local para a capilarização e sustentabilidade do desenvolvimento que aborda Boisier (2005).

A interação, conectividade, a interatividade, a sinergia de vários fatores tratados por Boisier são ainda uma falácia nas estratégias de desenvolvimento local de Pernambuco. Ainda não se pode identificar a concretude de relações interorganizacionais como coletivos, estabelecendo um projeto de futuro, indicadas por Fischer (2001). A verticalização da burocracia tradicional também permanece e, apesar das intenções de articulação local, o que se identifica não é um policentrismo baseado em relações mais horizontalizadas. A centralidade do

governo do estado nesse processo foi a marca, enquanto a ideia de governança pública e das redes não passou de uma metáfora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de uma governança em rede de modo a potencializar uma capacidade organizacional a partir de relações interorganizacionais, que vinculam um amplo espectro de instituições vinculadas ao Estado, ao mercado e à sociedade, na coordenação de projetos locais de desenvolvimento, de que trata Fischer (2001), contagiariam o imaginário nacional dentro uma perspectiva de gestão compartilhada como intentou o PGM em Pernambuco. Entretanto, concorda-se com Fleury (2005) que é preciso ter claro as funções estatais e tomar em conta as limitações das redes de políticas. Além disso, deve-se acrescentar que a ideia de rede na gestão do desenvolvimento e de políticas pública é ainda mais limitada quando compreendida como estrutura definida *a priori* do que processo na potencialização de coletivos.

Em outras palavras, a existência de estruturas policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular em sociedades caracterizadas pelos processos de fragmentação e exclusão social que impedem a geração de consensos e ameaçam as condições de governabilidade. (FLEURY, 2005, p. 88).

Por certo a Constituição Federal de 1988, com seus princípios de descentralização e participação, encetou no país o ideário democrático de uma gestão participativa e compartilhada. Entretanto, é necessário reconhecer que essa nova governabilidade demanda ainda pela efetivação de uma governança pública na qual as comunidades locais estejam devidamente empoderadas e sejam responsáveis pela definição de metas coletivas. Isso perpassa a sua apropriação da descentralização das estruturas econômicas e o uso criativo das estruturas locais para atender a demandas sociais de que fala Furtado (1984).

Isso também significa questionar a exclusividade do Estado que, como destacou Furtado (1974), sempre serviu em nossa sociedade a atender os interesses de grupos dominantes, mantendo cristalizados arranjos institucionais corporativos. No caso pernambucano, as ações do PGM não contribuíram para criar nesses territórios “uma base de vida que amplia[sse] a coesão da sociedade civil, a serviço do interesse coletivo.” (SANTOS, 1996, p. 228), apesar das pretensões do projeto de governo em dinamizar o capital social.

Essa crítica, no entanto, não desqualifica as ações intentadas, pois a mudança é algo que se dá em longo prazo. Apenas quer colocar em discussão as dificuldades inerentes à gestão de políticas pública para o desenvolvimento e como essas podem transformar ideias em práticas. A experiência brasileira ao longo de décadas certamente tem muito a ensinar: uma delas está nas limitações da

centralidade de governos na coordenação desses projetos; outra está na incapacidade ainda premente em nossa sociedade de gerar uma sinergia que expresse a capacidade coletiva na construção de um projeto de nação justa e solidária.

A questão estaria, como aqui proposto, nessa conversão social estruturada de possibilidades de transformação em projetos de que fala Boisier (1999b, 2003) e numa reinvenção cultural proposta por Furtado (1984). Entretanto, permanecem dúvidas de como organizar essa "trama singular de interesses" (FISCHER, 2001, p. 16). A geografia econômica, a exemplo de autores internacionais como Scott e Stoper (1987) e de Krugman (1995), ou as abordagens de autores nacionais como Suzigan (2001), nos leva também a refletir sobre questões relativas a uma eficiência coletiva, como um outro referencial.

No entanto, concorda-se com Amim (1998) e Teixeira (2008) que, embora se reconheça a importância de políticas para o desenvolvimento localizado da eficiência coletiva, seus fluxos devem ainda ser mais profundamente investigados, principalmente quando se considera a dificuldade de sua implementação. Certamente, um maior aprofundamento de dados constitui-se numa limitação deste estudo que ficou restrito à pesquisa documental. Para uma investigação mais aprofundada que possa considerar a convergência social estruturada da eficiência coletiva, locais e regionais, que facilitasse uma reinvenção cultural de comunidades, seria recomendável a realização de estudos multimétodos, considerando variáveis econômicas, políticas, científico-tecnológicas e culturais, para analisar as mudanças institucionais e suas implicações no desenvolvimento de municípios, regiões e do estado pernambucanos.

Development and Public Management: ideas to practice

ABSTRACT

This article aims to address the development models in the Brazilian context and introduce a discussion about development policies and management. Therefore, it is necessary to rescue the discussion about development, both in their developmental bases and the current proposal of endogenous development. It is understood that the development depends of organizational capacity on the articulation of many factors, tangible and intangible, quantitative and qualitative, and involves many dimensions: economic, social, cultural, environmental and physical-territorial, political-institutional and scientific-technological; and is built through procedural strategies enhanced by the collective. The first part presents a conceptual discussion about the development and involved organizational and management processes. The second part presents an exploratory empirical study in order to broaden the discussion about development models based on the relation between theory and practice. Finally, there are some considerations about the future, especially when one considers that in these times of globalization and

intensification of inequalities, it urges to find fair and solidary alternatives for the society.

Key words: regional development, endogenous development, governance.

REFERÊNCIAS

- AMIN, A. An institutional perspective on regional economic development. **Economic Geography Research Group Seminar**. London, 1998.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Plano de investimentos – PPA 2004-2007**. Recife, 2006.
- BACELAR, Tânia. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**. 30, (2) p. 22-36, 1999.
- BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Redes**, v. 4, n, 1, p. 61-78, 1999a.
- _____. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. **Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales**, n. 69. Instituto de Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile. 1997.
- _____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, p. 111-143, jun, 1996.
- _____. Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, n. 86, p. 47-62, 2005.
- _____. *Post-scriptum* sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 19, p. 307-343, jun, 1999b.
- _____. Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? **Estudios territoriales**. XXXV (138), p. 565-587, 2003.
- BÖRZEL, Tanja. Organizando babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, Fábio; SQUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008, p. 215-256.
- CALDERÓN, Fernando; LECHNER, Norbert. Modernização e governabilidade. In: DINES, Alberto *et al.* **Sociedade e Estado: superando fronteiras**. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 111-145.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CHESNAIS, François. **A mundialização financeira**. São Paulo: Xama, 1998.
- CONDEPE/FIDEM. **Pernambuco em Dados**. Recife, 2003.
- CONDEPE/FIDEM. **Planos regionais de inclusão social**. Recife, 2004.
- CONTANDRIOPOULOS, A.; CHAMPAGNE, F.; DENIS, J-L.; PINEAULT, R. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z.. **Dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da

construção de uma nova ordem no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica**: no horizonte das teorias. Disponível em www.dowbor.org.br. Acesso em 20 jul 2006.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, n. 7, p. 77-89, 2005.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **Criatividade e dependência** na civilização industrial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. **Introdução ao desenvolvimento**. 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

_____. **O Mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1974.

_____. O fator político na formação nacional. **Estudos Avançados Cebrap**. 14 (40), p. 7-12 2000b.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000c.

FISCHER, Tânia. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e proposta de qualificação. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma do Estado Y la Administración Pública**, Lisboa, Portugal. 2002a.

_____. Ética, desarrollo y gestión: introducción para una agenda. Disponível em: www.bid.org.uy. Acesso em: dez 2007.

_____. Poderes locais, desenvolvimento e gestão. In: FISCHER, Tânia. (Org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002b, p. 12-32.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura S. **Democratizar a democracia**: os =2002.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 9ª edição. São Paulo: Loyola. 2000.

IBGE. Dados do Censo 2000. Brasília, 2006.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: um novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KRUGMAN, P. **Development, geography and economic theory**. London: MIT Press. 1995

LUBAMBO, Catia. W.; CÔELHO, Denilson. B. **Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis: Vozes, 2005.

- MACIEL, Suely J. **Regionalização como estratégia de desenvolvimento**: política de desenvolvimento local de Pernambuco. Dissertação de Mestrado Profissional. Universidade Federal de Pernambuco. 2006.
- MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MELO, Roberto S.A. **Programa Governo nos Municípios**: entre o modelo de gestão pública tradicional e o inovador. Dissertação de Mestrado Profissional. Universidade Federal de Pernambuco. 2004.
- MELUCCI, Alberto. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- MENDES, Constantino C.; TEIXEIRA, Joanildo R. Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado. **Série Textos para Discussão**. Texto nº 320. Departamento de Economia. Universidade de Brasília. 2004.
- PERNAMBUCO. **Mudança e desenvolvimento**: estratégia de descentralização e desenvolvimento local do estado de Pernambuco. SEPLAN, 2001.
- PERNAMBUCO. **Estratégia de desenvolvimento local de Pernambuco**. SEPLAN. Recife, 2004.
- RAUPP, Fabiano M.; BEUREN, Ilse M. Metodologia de pesquisa aplicável A ciências sociais. In LONGARAY, A.A. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2006.
- SANTOS, Boaventura Souza. Os processos '5 globalização In: SANTOS, B. S. **A globalização e as ciências sociais**. 2ª. edição. São Paulo: Editora Cortez, 2002.
- _____. **Pelas mãos de Alice**, o social e o político na pós-modernidade. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto-Corecon, 1999. p. 33-75.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SCOTT, A.J.; STORPER, M. High technology industry and regional development: a theoretical critique and reconstruction. **International Social Science Review**. 112, p. 215-232, 1987.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- SUZIGAN, Wilson. Aglomerações industriais como foco de políticas. **Revista de Economia Política**. v. 21, n. 3, p. 27-39, 2001.
- TENÓRIO, Fernando. Seis estudos sobre desenvolvimento local com cidadania. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma do Estado Y la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, Guatemala. 2006.

TEIXEIRA, Francisco. Políticas públicas para o desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**. v. 15, n. 46, p. 57-75, 2008.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.