

PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

UMA CONEXÃO AINDA FRÁGIL*

Clóvis Henrique Leite de Souza**

Paula Pompeu Fiuza Lima**

Joana Luiza Oliveira Alencar***

As conferências nacionais são reconhecidas como mecanismos para a ampliação da participação social na gestão de políticas públicas, em especial pela forma escalonada de sua realização.¹ Participam das conferências nacionais os representantes eleitos nas conferências estaduais, que, por sua vez, foram eleitos nos municípios, onde reuniões são convocadas pelos governos locais para discutir os assuntos em pauta, apontar demandas locais e escolher representantes que irão comparecer à etapa seguinte. No Brasil, já foram promovidas conferências sobre mais de quarenta diferentes temas de políticas públicas. O fato de esses processos participativos serem realizados em etapas sequenciadas com base territorial favorece a mobilização e envolve, de fato, muitas pessoas nos debates.² Este texto questiona se as características das conferências contribuem para a elaboração de propostas para políticas públicas de desenvolvimento regional, apontando elementos para o debate a partir de informações sobre as conferências realizadas entre 2003 e 2011.

Do ponto de vista teórico, o fortalecimento de processos participativos na gestão de políticas públicas de desenvolvimento regional se conecta às ideias de desenvolvimento endógeno, pois implica o reconhecimento da capacidade da sociedade de definir as diretrizes para o desenvolvimento de sua região. Desenvolvimento regional é aqui entendido como cultivo de potencialidades econômicas, sociais, culturais e ambientais em uma determinada base territorial com vistas à sustentação de cadeias produtivas, valorizando o contexto socioambiental e suas peculiaridades. Assim, tal como o conceito de desenvolvimento em sentido amplo, também “não se confunde com o simples crescimento econômico, ainda que este seja um dos seus requisitos, se realizado em bases promotoras de equidade social e de sustentabilidade ambiental” (Garcia, 2009, p. 12).

* Este texto integra o trabalho de pesquisa da equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em que foram sistematizadas informações a respeito da forma de organização dos processos, das regras para a participação, das normas para a deliberação e dos resultados relativos à mobilização das 82 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Para conhecer o relatório e as bases de dados da pesquisa, acesse: <www.ipea.gov.br/participacao>.

** Pesquisadores do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

*** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

1. Entende-se por forma escalonada a realização das conferências em uma sequência de etapas conectadas entre si. Em geral, etapas municipais, estaduais e nacionais.

2. A estimativa da Secretaria-Geral da Presidência da República é que, entre 2003 e 2011, mais de 7 milhões de brasileiros tenham participado nas diferentes etapas de conferências. Se incluídas as três edições da Conferência Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente, esse número salta para 20 milhões.

Na perspectiva de desenvolvimento endógeno, “a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado” (Amaral Filho, 1996, p. 38). O que se ressalta nessa visão de desenvolvimento é a autonomia dos sujeitos locais para as decisões que lhes dizem respeito. Em consonância com o pensamento de Furtado (1968, p. 18), desenvolvimento implica “a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, *em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade*” (grifo nosso). Portanto, no desenvolvimento endógeno a população que vive na região reconhece suas potencialidades e traça os rumos de seu desenvolvimento.

Ao lado dessa visão ideal de desenvolvimento endógeno, figuram as expectativas em torno da participação social no Brasil. Como apontam Coelho e Favareto (2008), parte da literatura pressupõe que a expressão de demandas em fóruns públicos contribui com a compreensão mútua e com a realização de iniciativas públicas e privadas. Portanto, o pressuposto é que a promoção do desenvolvimento regional seria facilitada pela cooperação e coordenação incentivadas em espaços de participação social. No entanto, como constata os autores, não é possível “fazer qualquer vinculação automática entre a existência de fóruns participativos e desenvolvimento” (Coelho e Favareto, 2008, p. 17). Ou seja, a proposição de temas e articulação de atores, possibilitada pela participação, pode não implicar necessariamente melhoria de serviços públicos ou fomento das atividades econômicas e sociais locais.

No que se refere à integração de ações em prol do desenvolvimento regional, note-se que escassas são as iniciativas de realização conjunta de conferências. Apenas 12% delas foram organizadas em parceria por órgãos afins à temática em pauta. Essas iniciativas são estruturadas por áreas de política, estimulando visões intersetoriais e integradoras, com o objetivo de romper a fragmentação setorial da burocracia. A realização de conferências de forma conjunta permite aproveitar recursos disponíveis em diferentes setores para construir um debate em torno de demandas comuns. Embora a superação da setorialização não seja um requisito para a ocorrência de efeitos promotores de desenvolvimento regional, é plausível pensar que visões amplas e integradas sobre uma região não sejam formuladas em fóruns públicos restritos a determinados públicos ou temas.

A conexão entre participação e desenvolvimento também revela fragilidade quando são observados casos concretos de arranjos especificamente voltados a promover a interação entre Estado e sociedade no debate sobre as políticas públicas, em especial devido aos desafios ligados à coordenação e à cooperação tanto entre sujeitos políticos participantes como entre entes federados promotores dos fóruns participativos. Por exemplo, uma das consequências da municipalização das políticas públicas foi a institucionalização dos conselhos gestores nos diferentes níveis da federação. Os dispositivos constitucionais e as leis que regulamentaram as políticas que seriam geridas de forma descentralizada e participativa repassaram algumas atribuições federais da gestão dessas políticas aos estados e municípios, com a contrapartida de que seriam criados conselhos controladores das ações do governo nesses níveis (Cortes, 2005). A expectativa por trás dessa iniciativa era que esses conselhos poderiam facilitar a promoção de políticas mais adequadas às necessidades locais, aumentando a *accountability*³ da administração pública local.

3. *Accountability* entendida como iniciativa ou dever do representante ou agente público de prestar contas de suas ações às instâncias de controle institucional e social.

Pesquisas indicam que, de fato, após a regulamentação das leis que exigiam participação social na gestão de políticas no nível local, houve uma proliferação de conselhos em nível municipal (Cortes, 2005). Contudo, também há análises que problematizam a capacidade de os conselhos atenderem às expectativas criadas (Tatagiba, 2002). Da mesma forma, pode-se esperar que a realização das conferências nos níveis municipais e estaduais fomente a participação no nível local e a discussão sobre temas referentes ao desenvolvimento regional, ainda que, aprendendo com a experiência dos conselhos, seja razoável adotar postura crítica com relação ao potencial democratizante dessas experiências.

Será que as conferências, como processos participativos, teriam condições de contribuir para a gestão de políticas públicas promotoras de desenvolvimento regional? Pelo que se observa com os processos do período estudado, ao menos no campo dos objetivos declarados em atos normativos, as conferências atuam neste sentido, pois visam ao direcionamento estratégico das ações de governo. A maior parte das conferências (73%) teve como objetivo a formulação de estratégias ou políticas e a identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais. Nesse sentido, poderiam contribuir com a orientação de ações voltadas ao desenvolvimento regional. Adicionalmente, como constataram Souza e Pires (2012) em pesquisa a respeito dos usos e papéis das conferências na visão de gestores federais, além dos objetivos declarados, as conferências teriam a finalidade de representação institucional e articulação federativa. Quando se aponta a possibilidade de a conferência ser espaço de articulação institucional, é revelado um potencial de cooperação entre órgãos e entes da federação, oportunizando a transversalidade de certos temas e, conseqüentemente, de impulso a debates a respeito de problemas e perspectivas para uma região.

Em geral, as conferências são convocadas pelo Poder Executivo federal com objetivos e períodos definidos, sendo estados e municípios convidados a convocar suas respectivas conferências. No processo conferencial, uma etapa formula propostas e escolhe representantes que seguem às etapas seguintes.⁴ Ao final do processo é realizada a etapa nacional, momento em que as propostas são aprovadas e encaminhadas ao órgão responsável pela conferência, que poderá considerá-las para a elaboração de um plano ou política relativos à área da conferência, além de distribuir as demandas a outros órgãos que também devem trabalhar para efetivá-las.

Nos estados e municípios são discutidas tanto questões locais quanto as que devem ser levadas para a conferência nacional. Por isso, as conferências têm o potencial de conectar propostas de uma mesma região. Se observadas as especificidades regionais na formulação de propostas, há possibilidade de questões correlatas ao desenvolvimento regional serem pautadas diretamente pela população afetada, pois as etapas municipais, previstas por 72% das conferências, são abertas à participação de qualquer pessoa interessada. Essas etapas iniciais podem favorecer a mobilização local pela possibilidade de articulação das organizações sociais em temas próximos de suas realidades. Contudo, a conexão entre propostas de municípios de uma mesma região depende do esforço de sistematização das ideias apresentadas para o reconhecimento de questões comuns nas etapas estaduais.⁵

4. É importante ressaltar que nem todas as etapas são necessariamente eletivas. Além de conferências com base territorial, alguns processos têm adotado etapas livres e virtuais, as quais muitas vezes servem apenas à elaboração de propostas para as fases seguintes e não envolvem eleição de representantes.

5. O escalonamento de etapas, com a conexão de propostas e representantes, demanda processo de organização e síntese das ideias apresentadas. A sistematização é o processo que acontece após cada etapa, visando à preparação do documento (caderno de propostas) que orientará o diálogo na fase seguinte.

No processo de organização de conferências, fóruns intermunicipais surgem como alternativas para pequenos municípios que podem se ver sobrecarregados com os custos de organização de uma etapa municipal. Além disso, podem ter a finalidade de reunir participantes de municípios muito próximos, que possuem demandas comuns, caracterizando-se uma abordagem regional do tema em debate.

As etapas intermunicipais, possivelmente por utilizarem como base de mobilização uma unidade territorial que não é a mais comum e por exigirem esforços de coordenação intergovernamental, foram previstas em 54% das conferências. Se a existência de conferências intermunicipais pode facilitar a inclusão de temas regionais na agenda, cabe observar como se dá o encaminhamento das propostas que são daquele âmbito. Caso as questões regionais apontadas nesses fóruns não sejam tratadas pelos respectivos governos, o potencial de efetividade do diálogo intermunicipal fica apenas como uma possibilidade não realizada.

As questões locais e regionais, embora possam ser discutidas nas etapas preparatórias, não são encaminhadas para a etapa nacional. Em geral a própria equipe de sistematização, aquela que elabora o caderno de propostas para a discussão no evento nacional, descarta essas deliberações por não serem de âmbito nacional. Por isso, para que as conferências possam, de fato, promover o desenvolvimento regional, é necessário o compromisso dos governos subnacionais com a execução das propostas elaboradas no âmbito de sua competência.

Se há conselhos, no nível subnacional, ligados às temáticas discutidas na conferência, é possível que haja maior esforço de encaminhamento das propostas elaboradas para o nível local. Por serem as conferências processos transitórios e não permanentes de diálogo entre Estado e sociedade, na ausência de acompanhamento eficaz das propostas por órgãos como os conselhos, seu potencial como promotoras do desenvolvimento regional é bastante limitado. Por isso, as conferências também poderiam impulsionar a criação de conselhos em suas respectivas temáticas no nível local, o que fortaleceria sua ação e também seria um indicador de sua contribuição para esses processos.

Nesse sentido, a área de segurança alimentar e nutricional é exemplo de como as conferências estaduais podem fortalecer a construção de espaços participativos. Nessa área, 85% dos conselhos estaduais foram criados após 2003 (IBGE, 2013), ou seja, concomitantemente ou após a realização da 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional.⁶ É possível que essa proliferação de conselhos estaduais decorra mais do aumento da presença desse tema na agenda pública do que da própria conferência. Ainda assim, é plausível supor que a realização da conferência nesse período contribuiu com esse agendamento e fortaleceu a construção de instâncias participativas. Diante disso, seria possível também explicar o aumento significativo de municípios envolvidos na terceira e na quarta edições dessa conferência, saltando de 536 em 2007 para 3.206 em 2011. Importante ressaltar que, no caso da segurança alimentar, não há nenhum dispositivo legal que incentive a criação de conselhos estaduais e municipais, tal como acontece na saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

O desafio da coordenação interfederativa é apontado na literatura como parte da frágil conexão entre participação e desenvolvimento. Nas conferências, embora a possibilidade de cooperação intergovernamental nas bases territoriais tenha sido observada em pouco mais da metade dos processos,

6. A 1ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em 1994 e consistiu em um evento isolado, com pouca continuidade do debate.

para que isso fortaleça a elaboração de propostas para o desenvolvimento regional, caberia observar o encaminhamento dos resultados das conferências, ou seja, o que é feito a partir das discussões desenvolvidas nesses espaços de participação. Assim, uma das formas de aprofundar o entendimento dos impactos da participação no desenvolvimento regional seria observar as inter-relações entre conselhos e conferências em âmbito municipal e estadual. Considerando-se que os conselhos podem ser instâncias de acompanhamento das propostas no período pós-conferência, as duas instituições participativas podem atuar de forma complementar, fortalecendo-se, assim, o potencial de conexão da participação com o desenvolvimento.

Dessa forma, observa-se que a participação por meio de fóruns institucionalizados, como conselhos e conferências, pode trazer instrumentos importantes para pensar o desenvolvimento regional. Apesar de a conexão entre participação e desenvolvimento regional ainda ser frágil, já é possível observar práticas que tornam as fronteiras menos distantes tanto entre municípios de uma mesma região quanto entre os diferentes níveis federativos, permitindo uma reflexão conjunta sobre as necessidades da região. Assim, há indícios de que essa conexão possa tornar-se mais forte à medida que tanto a prática da participação quanto a de pensar o desenvolvimento regional tornam-se mais valorizadas nos espaços políticos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Jair. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 14, dez. 1996.
- COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. Revista de desenvolvimento econômico, n. 18, 2008.
- CORTES, Soraya. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.
- FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.373).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos estados brasileiros 2012. Rio de Janeiro, 2013.
- SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. Revista do serviço público, Brasília, v. 63, n. 4, out./dez. 2012.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
-

