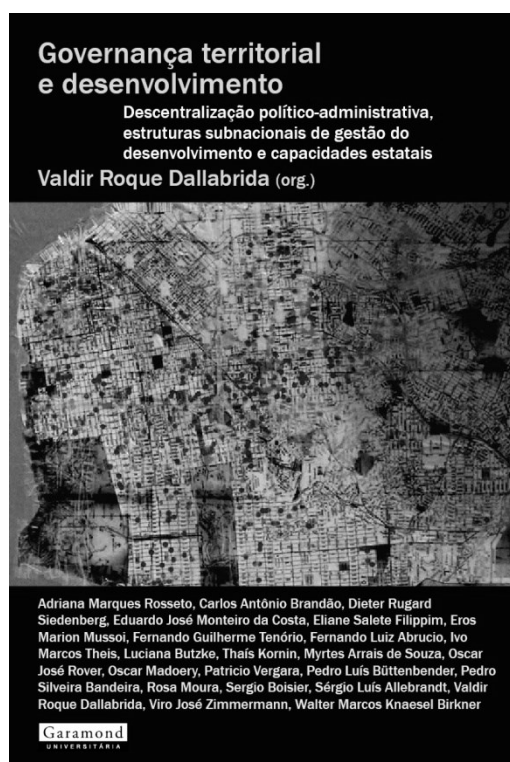


## EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA COMO PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL, COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO

*Roberto Marcos Navarro<sup>1</sup>  
Rosidete Costa<sup>2</sup>  
Luciana Mazon<sup>3</sup>*



### Resenha do livro:

DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

O livro “Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais” traz importantes contribuições na discussão das bases teóricas e na análise das experiências concretas, brasileiras e latino-americanas de descentralização político-administrativa. Trata-se de obra fundamental àqueles que desejam compreender por

que caminhos têm passado as experiências concretas de exercício da soberania federativa dos entes subnacionais.

Inicia-se o livro conceituando Governança como um termo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente, a Sociologia, a Política, a Administração, a Economia e a Geografia, nem sempre com o mesmo sentido. Em síntese, segundo o organizador, a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Contábeis, mestrando em Desenvolvimento Regional na Universidade do Contestado (UnC). Brasil. E-mail: [prof.navavarro@hotmail.com](mailto:prof.navavarro@hotmail.com).

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Contábeis, mestranda em Desenvolvimento Regional na UnC. Brasil. E-mail: [rosikcosta@hotmail.com](mailto:rosikcosta@hotmail.com).

<sup>3</sup> Bacharel em Enfermagem, especialista em Gestão Pública em Saúde, mestranda em Desenvolvimento Regional na UnC. Brasil. E-mail: [lucimazon@hotmail.com](mailto:lucimazon@hotmail.com).

instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo o papel de protagonista, com postura propositiva, sem, no entanto diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias (DALLABRIDA, 2003; 2007).

Partindo destes pressupostos os autores procuram socializar com os leitores reflexões teóricas e análises de experiências de descentralização político-administrativa, muitas delas resultantes de investigações coordenadas por seus atores.

Assim, a primeira parte do livro assume um caráter, prioritariamente, de reflexão teórica sobre o tema em referência. No Capítulo 1, em Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa, de autoria do organizador da obra, é realizada uma síntese das diferentes concepções teóricas que originaram o debate sobre descentralização. O capítulo finaliza, alertando que a análise das experiências de descentralização político-administrativa brasileiras, em especial as dos Estados do Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC), estão diante de um dilema, que avançam rumo a um processo qualificado de democracia deliberativa e/ou participativa, ou entrarão rapidamente no descrédito social.

No Capítulo 2, intitulado Sociedade civil, participação, conhecimento e gestão territorial, Sergio Boisier se propõe a fazer uma retrospectiva sobre o processo de redemocratização na América Latina, a partir dos anos 1990. Refere-se a esta década, como um marco histórico que indica para um novo estilo de governar, onde se retomam os valores da democracia. Finaliza o capítulo, reafirmando os elementos de um paradigma cognitivo útil para a gestão e desenvolvimento territorial.

No Capítulo 3, Descentralização Político-Administrativa, Gestão Social e Participação Cidadã, Fernando Tenório afirma que apesar de evidências pontuais, como são os casos dos conselhos municipais, dos orçamentos participativos e de outras inovações no compartilhamento de decisões, o estado da arte decisória no Brasil ainda carece de hábitos que estimulem o agir democratizante. O autor procura demonstrar que descentralização e gestão social seriam conceitos convergentes na medida em que ambos propõem a democratização, por meio de processos decisórios, das relações político-administrativas.

O Capítulo 4, Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento no Brasil foca-se na abordagem dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento, concebendo-os como institucionalidades de planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas em estruturas de governança territorial com o caráter de espaços de concertação público-privada. Situando-os no contexto do federalismo brasileiro, os consórcios são apresentados como um paradigma a ser construído para qualificação do processo de gestão do desenvolvimento.

O Capítulo 5, Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil inicia registrando os diferentes significados atribuídos à expressão descentralização. O autor faz algumas considerações sobre o processo de descentralização e o pacto federativo brasileiro, para, no

final, debater a questão do “reescalonamento territorial do Estado” e a necessidade de instituição de “novos arranjos institucionais e pactos”.

A segunda parte do livro dedica-se à caracterização, análise e avaliação da experiência de descentralização político-administrativa de dois estados brasileiros: Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS). Inicia com o Capítulo 6, A reinvenção da relação Estado – Sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. Os autores concluem com uma afirmação fundamental a ser considerada no caso das SDRs e nos demais processos de descentralização: a cultura política nacional ainda existente, com vícios históricos como o patrimonialismo e os procedimentos clientelistas no trato da coisa pública, potencializa as forças tradicionais dominantes dos territórios, em detrimentos de processos qualificados de descentralização.

O Capítulo 7, Participação Cívica no Processo de Descentralização do Desenvolvimento Regional: a atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional no estado de Santa Catarina faz uma defesa do pressuposto de que a participação é a principal maneira de expandir os ideais de descentralização, no entanto, falta, ainda, à sociedade civil, tanto da região analisada como das demais regiões de SC, ascender aos meios efetivos de uma participação qualificada.

O capítulo 8, Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da política de descentralização em Santa Catarina dá continuidade à abordagem da experiência de descentralização no Estado de SC, de 2003 a 2010, afirma que a política de descentralização não produziu os efeitos anunciados, a descentralização referindo-se à experiência das SDRs em SC como “estruturas governamentais geograficamente descentralizadas” contribuíram para o fortalecimento do bloco de poder político constituído no governo de Luiz Henrique da Silveira. A esses resultados propõe chamar de “lógica concentradora da política de descentralização

Com o Capítulo 9, A trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos COREDES começa a se fazer referência à experiência de descentralização político-administrativa do RS, que terá continuidade em outros capítulos. O texto está focado nos processos de planejamento governamental para o desenvolvimento, no caso, do Estado do RS. Fazendo um retrospecto histórico das experiências de planejamento do desenvolvimento no Brasil, mas de modo especial no RS, os autores chegam ao início da década de 1990, registrando a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

A caracterização da experiência gaúcha de descentralização, continua no Capítulo 10, Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. O texto apresenta os Coredes como uma experiência brasileira contemporânea de institucionalização de nova escala territorial para a gestão pública, intermediária entre o estado e o município, que tem como objetivo articular atores políticos, econômicos e sociais para promover a sua participação em atividades relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional.

Com o título A experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul: uma análise à luz da gestão social e da cidadania deliberativa apresenta-se o Capítulo 11. Retomam a temática da democracia deliberativa, já referida no Capítulo 3, no entanto, com o foco na análise da experiência dos Coredes.

O Capítulo 12, O contexto dos planos de desenvolvimento para o RS e do planejamento estratégico para os COREDES, aborda aspectos da trajetória do processo de planejamento do desenvolvimento, em suas relações com a alocação de recursos públicos por meio dos orçamentos estaduais para o atendimento das demandas prioritárias das diversas regiões. Finalizam, apontando os aspectos positivos desse processo e os desafios e limites para avançar na sua qualificação, reafirmando que a persistência do movimento dos Coredes na perseguição do processo de promoção do desenvolvimento das regiões e do estado deve ser reconhecida como um dos principais indutores de novas visões por parte dos políticos e de inovações na máquina pública estatal do RS.

O Capítulo 13, COREDES: Estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas, centra o foco na experiência e trajetória dos Coredes, reafirmando que a mesma configura-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, instituída no início da década de 1990 e tendo continuidade até hoje, onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo. Apesar dos desafios apontados pelos autores, os quais têm uma inserção histórica no processo, os mesmos partilham posicionamento referido aqui por outros autores, a respeito do reconhecimento dos Coredes como uma experiência pioneira e emergente, em permanente processo de aprimoramento e de transformação.

No Capítulo 14, Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento, Capacidades Estatais e Escalas Espaciais da Ação Pública apresenta o resultado de um projeto de pesquisa, desenvolvido na Universidade do Contestado (UnC) entre 2010 e 2011, que se propôs a investigar a inter-relação entre a descentralização, as estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, as capacidades estatais e as escalas espaciais da ação pública, analisando sua interferência no processo de desenvolvimento regional do Estado de SC. Finaliza, assumindo o desafio de apontar possíveis parâmetros organizacionais de estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento que poderiam ser contempladas nos processos de descentralização político-administrativa.

A segunda parte deste livro é finalizada com o Capítulo 15, A experiência de descentralização político-administrativa dos Estados de SC e RS: concepções, percepções e síntese avaliativa. Concluem os autores afirmando que as experiências de descentralização só tenderão a avançar na medida em que no interior de cada processo de desenvolvimento a qualidade for revelada e conquistada através da crescente organização e participação da população, além da qualificação de suas instâncias de representação, nos processos decisórios relacionados à dinâmica do planejamento e gestão do desenvolvimento.

O Capítulo 16, um texto de Eduardo José Monteiro da Costa, Planejamento Territorial, Gestão de Políticas Públicas e Descentralização Regional: A Experiência do Estado do Pará inicia a terceira e última parte do livro, que se refere a outras experiências brasileiras, além do Chile e da Argentina. Ao fazer avaliações sobre a experiência paraense, o autor afirma que a superação dos desafios somente pode ser concebida no quadro de um projeto político transescalar, articulado e coordenado pelo Estado como centro de decisão, capaz de subordinar os interesses individuais aos interesses regionais e nacionais coletivos.

No Capítulo 17, Escalas urbana e regional: discursos e práticas de descentralização no Paraná (1995-2010), autoras do Ipardes apresentam uma reflexão acerca do processo de planejamento e formulação de políticas nas escalas urbana e regional no Paraná, enfocando o período dos dois últimos governos estaduais – 1995/2010. Para as autoras, a descentralização político-administrativa ainda é um grande desafio, também no Paraná, pois nem Associações de Municípios, nem Agências de Desenvolvimento, se mostram como as instâncias mais adequadas para assumir o papel de gestoras do desenvolvimento.

No Capítulo 18, Federalismo e Associativismo Territorial em regiões pobres do país: o caso do CODESSUL, os autores iniciam afirmando que o associativismo territorial, como o caso dos consórcios, é um fenômeno cada vez mais importante na Federação brasileira. Segundo os autores, os consórcios têm se disseminado em razão, principalmente, dos limites da descentralização e da reduzida capacidade financeira e institucional de grande parte dos municípios.

Com o texto Política y territorio en Argentina, Oscar Madoery da Argentina dá sua colaboração a esta obra, com o Capítulo 19. Registra, inicialmente, que a Argentina, recuperou desde 1983 um padrão institucional democrático e desde 2003 está aprofundando um modelo de crescimento econômico com inclusão social, propondo-se a um processo de configuração de uma nova matriz de políticas territoriais, baseada num novo equilíbrio entre as esferas nacional, provincial e municipal de governo. No caso da Argentina, considera isso o grande desafio futuro.

O Capítulo 20, Descentralización desde la región: experiencias y necesidades cognitivas estratégicas en Chile, se concentra no relato e caracterização de uma experiência inédita no Chile, a proposta de um pacto territorial para a descentralização de e para Tarapacá, uma região do norte chileno. Resulta do Programa Tarapacá: Región piloto de descentralización en Chile. Para o enfrentamento dos desafios do planejamento e gestão do desenvolvimento regional, propõe-se a estruturação de um Centro de Pensamento Estratégico Territorial (CEPET), o que se trata de instituição geradora, processadora e difusora de conhecimento estratégico territorial que tem como principal característica sua orientação de apoio à política pública territorial e à formação de agentes de desenvolvimento regional, sustentado no paradigma político de governança e com enfoque no desenvolvimento endógeno.

Considerando sua consistência e amplitude no debate do tema em questão, o trabalho é finalizado com mais uma contribuição de Sergio Boisier. Trata-se do Capítulo 21, Descentralización en un Estado unitario: la doctrina (oculta) de la descentralización chilena, que retoma à experiência histórica de descentralização no Chile. Em síntese o artigo evidencia que a questão territorial ganhou força na agenda política na América Latina. No entanto com o passar do tempo, a descentralização passou a ser vista, por outra ótica, como promotora da competição e desigualdade entre regiões. Porém, isso não justificaria o retorno ao modelo centralizador do poder e das ações governamentais, sendo assim necessário pensar a organização política a partir da intergovernamentalidade.

Conforme ressalta Abrucio no Posfácio, com a constituição de 1988, ocorre no Brasil uma ampla ação descentralizadora. Segundo o autor, para a consolidação do processo descentralizador e de intergovernamentalidade cooperativa. Destaca, desde 1990, três movimentos de governança territorial com o intuito de aumentar o entrelaçamento federativo

entre os níveis de governo. Primeiro, a coordenação federativa comandada pela união, que criou ações que procurou equalizar a distribuição de recursos, entre os entes, no combate as desigualdades e passou a incluir ajuda direta ou indireta, distribuindo recursos ou auxílios, que deveriam ter contrapartida dos governos locais, sendo posteriormente avaliados por indicadores gerias. Em segundo lugar, está a reconstrução do papel dos governos estaduais junto aos municípios e regiões. O terceiro movimento de governança territorial é o associativismo intermunicipal, que tem se expandido através de parcerias formais e informais com a participação dos outros níveis do governo como os estados. Este associativismo permite maior flexibilidade aos governos que ganham maior liberdade de inovação e adaptação para a resolução de problemas de ação coletiva. A intergovernamentalidade tem como objetivo principal melhorar o padrão de desenvolvimento da nação dando conta de suas diversidades e assimetrias regionais.

Por fim, cabe ressaltar que a obra Governança Territorial e Desenvolvimento expressa a opinião de renomados pesquisadores da área do Desenvolvimento, do Brasil, Argentina e Chile. A obra se desenvolve em 21 capítulos que versam sobre diferentes experiências, destacando as peculiaridades locais, apresentando seus pontos de convergência/divergência. Além disso, alguns artigos destacam-se mais pela reflexão teórica sobre o tema em referência. O objetivo foi discutir de forma didática aspectos relacionados ao processo de descentralização e intergovernamentalidade no Brasil posterior a 1988, além da experiência de descentralização da Argentina e do Chile. Recomenda-se como obra essencial para a leitura de lideranças e pesquisadores do campo da gestão pública, além de ser de grande auxílio aos acadêmicos, principalmente, àqueles que estudam ou desenvolvem trabalhos nas ciências sociais, na política e na área administrativa.