
IV CONFERÊNCIA P3DT
Descentralização & Desenvolvimento
Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Governança na política pública de desenvolvimento local no Brasil

Daniel Roedel ^(a)

^(a) Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa, droedel01@gmail.com

Resumo

Esta comunicação aborda questões preliminares da investigação em andamento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, que aprofunda tese de doutorado do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. A ênfase é na identificação de potencialidades da governança como espaço efetivamente democrático e indutor de políticas públicas de desenvolvimento, concebidas a partir do espaço local, nomeadamente os Arranjos Produtivos Locais.

Esta potencialidade está condicionada ao atual momento de globalização neoliberal, que tende a subsumir modelos alternativos de desenvolvimento, consagrando uma ideia de fim da história, na qual o mercado assume protagonismo como agente do sucesso na formulação de políticas públicas, deslocando escolhas políticas para o campo da gestão.

Partindo do entendimento do desenvolvimento como decisão política, busca-se identificar possíveis concepções contra-hegemônicas que orientem a constituição de governanças e confrontem distintos projetos, que possam ir além da centralidade do mercado.

Palavras chave: Governança, desenvolvimento local, participação, arranjos produtivos locais.

1. Introdução

Desde o final do século XX os países têm incorporado princípios e modelos de organização pautados pela ordem capitalista, então vitoriosa da Guerra Fria. Em nome de uma competitividade global e do desenvolvimento os Estados nacionais são reconfigurados e desregulamentados sob o argumento de necessitarem se adequar aos novos tempos. No bojo dessa transformação é aplicado um conjunto de regras e orientações recomendadas por agências internacionais, cujo escopo é tributário principalmente do Consenso de Washington. Estado mínimo, ajuste fiscal e condições jurídicas para a atração e livre circulação dos capitais são alguns fundamentos desse consenso, entendido como neoliberal.

No entanto, o acirramento das crises socioambientais tem provocado e intensificado movimentos de resistência e de oposição ao predomínio dos mercados globais como agentes promotores de desenvolvimento. Isto porque as reformas implementadas no período fragilizaram a ação social dos Estados e contribuíram para o aumento da concentração de renda e, conseqüentemente, da desigualdade entre países e dentro dos países.

No caso dos países aos quais o discurso hegemônico outrora denominava terceiro mundo e atualmente intitula emergentes, as externalidades negativas da aplicação dessas reformas têm sido mais evidentes, uma vez que a condição de dependência em relação aos países centrais do capitalismo se acentuou, embora tais externalidades também estejam se evidenciando nesses países centrais.

Como decorrência, a dependência dos mercados para a viabilização de agendas de desenvolvimento tem colocado impasses para as políticas públicas e limitado a superação das desigualdades e a promoção do desenvolvimento social e econômico, uma vez que as prioridades dos orçamentos públicos são os compromissos com políticas de equilíbrio fiscal, desoneração de empresas privadas e financiamento de capitais.

É nesse contexto de reconfiguração do Estado e de consolidação dos mercados globais que a instituição de governanças tem sido apresentada como instrumento de proposição de políticas públicas. Como argumento fundamental, a governança desloca a centralidade dos governos e incorpora a sociedade civil e os cidadãos como atores do processo decisório. Pretende se constituir de um espaço democrático e plural, no qual diferentes projetos se apresentam e se confrontam em busca de consensos que viabilizem as políticas e reflitam demandas e necessidades sociais.

Mas qual alcance tal processo de construção de desenvolvimento pode obter nessa centralidade dos mercados? Como inserir uma agenda de base social, construída coletivamente, a partir de realidades locais dentro de uma ordem estritamente neoliberal? Há espaço na governança para a construção de políticas públicas que possuam alguma autonomia em relação ao mercado? Que alternativas contra-hegemônicas podem ser construídas diante de um capitalismo que se apresenta num caminho totalitário?

Tais questões iniciais assumem maior relevância se considerarmos que os países ditos emergentes têm um elevado déficit social, uma vez que não experimentaram o Estado de bem-estar presente nos trinta anos dourados do capitalismo nos países centrais. Ademais, na organização do capitalismo desses países, como é o caso do Brasil, tem predominado uma relação subordinada em relação aos países centrais, em detrimento de projetos autônomos de desenvolvimento (Dos Santos, 2015; Fernandes, 2009). São constatações que acentuam a assimetria nas relações de poder e que podem interferir na atuação da governança.

2. Governança em Arranjos Produtivos Locais: síntese da investigação

No Brasil, entre as iniciativas que estimulam a prática da governança destaca-se a estratégia de desenvolvimento por meio da criação de Arranjos Produtivos Locais (APLs). APLs, são agrupamentos de empresas que compartilham recursos e processos, de modo a diminuir custos, obter ganhos de escala em processos unificados de compras, criação de identidade coletiva, entre outros aspectos, mas que mantêm a competição na atividade-fim. Como resultado, buscam

contribuir diretamente para o crescimento e desenvolvimento económico e social das regiões em que estão instalados.

A abordagem considera a interação entre diversos atores económicos, políticos e sociais, abrangendo empresas produtoras e fornecedoras, trabalhadores, consumidores, organizações voltadas à formação, treinamento, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, apoio, regulação, financiamento cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

Propostos como política pública para o desenvolvimento económico inclusivo de diversas regiões, os APLs estão incluídos no Plano Plurianual do governo brasileiro no período 2016-2019, com destaque para apoio técnico e financeiro, capacitação de gestores, acesso a mercados, desenvolvimento tecnológico, fortalecimento dos núcleos estaduais e os comités gestores, competitividade e sustentabilidade. Contam com governanças para articular, orientar e integrar ações que promovam o desenvolvimento, a inclusão social e o protagonismo local.

Por meio da governança de APL, se articulam produtores, organizações de conhecimento e outros atores institucionais, o que pode proporcionar benefícios coletivos das iniciativas locais. Suas instâncias formais e informais de governança têm representado importante eixo para as políticas governamentais devido à articulação e interlocução dos atores na formulação e promoção de iniciativas coletivas (Borin, Cassiolato; Arruda *in* Matos; Borin; Cassiolato, 2015).

A investigação realizada no âmbito de tese de doutorado teve como recorte a análise da constituição da governança adotada em APL do estado do Rio de Janeiro, no Brasil que, desde 2007, conta com uma Superintendência de APLs e uma Câmara de Gestão de APLs que, vinculadas ao governo estadual, articulam e orientam os 25 APLs existentes no estado em 2016, período desta investigação. Superintendência e Câmara conduzem projetos e ações de apoio estadual aos APLs e acompanham as demandas do setor juntamente com as secretarias municipais e estaduais visando ao fortalecimento das atividades económicas, que garantam a sustentabilidade dos setores e o desenvolvimento local.

A Superintendência também acompanha a estruturação de governanças, coordena a Câmara Especial de Gestão dos APLs do estado e exerce a secretaria executiva do Núcleo Estadual de programa de APLs, do governo federal.

Foram estudados os atores estratégicos¹: Grupo de Trabalho Permanente de APL, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social; a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, principais formuladores do tema. Por ser responsável pela coordenação e implementação das políticas para APLs no estado, também foi estudada a Superintendência de APLs do governo do estado do Rio de Janeiro.

A partir de referenciais teóricos definidos por seus atores estratégicos, responsáveis pela formulação do modelo utilizado na proposição de políticas públicas e na organização dos APLs,

¹ Os atores estratégicos formulam os referenciais que são utilizados na proposição de políticas públicas e na organização dos APLs, bem como apresentam as bases para a constituição de governanças.

buscou-se identificar, entre outros aspetos, o modo como se propõe e se articula a governança visando ao desenvolvimento local. Foram analisados documentos e relatórios e realizadas entrevistas presenciais, com lideranças e especialistas na formulação de APLs. Representação e protagonismo dos diversos atores sociais, processo participativo de construção da agenda estratégica e comunicação permanente foram as questões centrais escolhidas por representarem o entendimento acerca da governança preconizada pelo modelo.

Resumidamente, pode-se afirmar que há um conflito entre o modelo de governança proposto e o praticado. Nos APLs o protagonismo é o do mercado. O modelo de desenvolvimento local que expressam se coaduna com o projeto hegemônico da fase neoliberal do capitalismo, pois reproduz o modo de competição no espaço local. Mesmo havendo intenções de algum tipo de empoderamento dos atores locais e da governança, a atuação ocorre no sentido da proposição e execução das políticas públicas definidas para o mercado. O predomínio da busca da competitividade se sobrepõe, também, às questões socioambientais, que mesmo sendo reconhecidas como importantes e necessárias não decidem os caminhos a serem trilhados pelos APLs. Assim, apesar da grande presença de instituições públicas nas instâncias que deliberam sobre os APLs há o reconhecimento de que os Arranjos ainda enfrentam limitações decorrentes do forte viés mercadológico e da subordinação da agenda aos interesses empresariais.

A investigação não identificou nenhum mecanismo de comunicação ou de estímulo à participação local propostos para a governança dos APLs. Não há referência a iniciativas nesse sentido. Nem presencial nem virtual. Foram constatadas apenas ferramentas virtuais de participação das próprias governanças com os representantes governamentais estaduais e com os comitês gestores. O modelo praticado de governança não inclui representantes de movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, o que restringe o escopo de sociedade civil.

Portanto, o protagonismo local se restringe à execução do modelo de desenvolvimento local por meio de APLs e não à sua formulação.

Desse modo, na configuração assumida nos APLs, a governança se caracteriza pela reprodução do modelo hegemônico de desenvolvimento não se constituindo em espaço participativo de debate que busque o consenso com relação ao modelo ou até mesmo possibilite o confronto entre distintos projetos.

Ao partir do consenso como premissa para a aplicação do modelo único de desenvolvimento a governança desconsidera as assimetrias do sistema e seus desdobramentos no espaço local. Mas elas existem tanto no local, como também estão presentes no modo de organização capitalista global que, por sua vez, limita as possibilidades de desenvolvimentos endógenos.

A hegemonia empresarial presente na governança, pelos seus componentes históricos, ao contrário de representar dinamismo e oportunidades de desenvolvimento local, tende a restringir e limitar o campo de atuação da governança. Para ser de fato democrática e plural torna-se necessário

à governança ir além das formulações que não criam mecanismos que garantam o protagonismo local, mas apenas induzem o consentimento em favor da reprodução do modelo de capitalismo global neoliberal no espaço local.

Ao excluir sectores sociais a governança se distancia da ideia de participação, pluralidade e democracia, tão amplamente difundida pelos seus formuladores e se submete a uma orientação empresarial historicamente pautada pela subordinação aos países centrais do capitalismo.

3. A investigação atual

O aprofundamento da investigação se propõe a identificar modos de participação em governanças que proporcionem espaço de deliberação coletiva que possibilite o confronto de diferentes projetos de transformação da realidade social, bem como possibilite a superação dos limites impostos pela ordem hegemónica.

Trata-se, portanto, de se reconhecer a governança como ambiente plural que incorpora a sociedade civil e os cidadãos como protagonistas do processo de desenvolvimento. Para tanto, foram identificadas inicialmente as seguintes questões de investigação:

- ✓ Qual alcance este espaço pode obter em um ambiente cuja centralidade está nos mercados e que, segundo o discurso hegemónico, somente por meio deste se pode buscar desenvolvimento?
- ✓ Como inserir uma agenda de base social, construída coletivamente, a partir de realidades locais dentro de uma ordem estritamente neoliberal?
- ✓ Há espaço na formulação corrente da governança para a construção de políticas públicas que possuam alguma autonomia em relação ao mercado?
- ✓ Que alternativas contra-hegemónicas podem ser construídas diante de um capitalismo que se apresenta num caminho totalitário?

4. Resultados preliminares

A investigação realizada até o momento permite afirmar que, a despeito da hegemonia neoliberal, a governança permanece em disputa entre distintos projetos, ou seja, de um lado o pensamento único e a pós-política, que negam as ideologias (embora sejam ideologicamente constituídas), ainda não obtiveram êxito na apropriação do tema como um instrumento apenas de gestão e de construção de consensos na formulação de políticas públicas. De outro lado, o acirramento da crise econômica, financeira e política em diversos países, principalmente nos de capitalismo dependente, decorrente da aplicação do receituário neoliberal, se ainda não produziu uma alternativa concreta ao domínio dos mercados, pelo menos traz o reconhecimento do antagonismo social, no qual diferentes entendimentos da realidade e visões de mundo devem se confrontar e disputar a hegemonia na sociedade. Isto coloca a política e o confronto no centro do debate, e traz a *democracia agonística*, na perspectiva de Mouffe (2005) como um possível caminho para a participação e o dissenso na governança. Este pode ser considerado o principal resultado

desta investigação, que responde parcialmente às questões inicialmente apresentadas.

5. Considerações finais

A opção do desenvolvimento local envolve distintas perspectivas: a do *desenvolvimento* como espaço de autonomização e de superação de assimetrias para a construção de projetos que valorizem potenciais histórico-culturais e económicos locais, ou a de uma capacitação endógena para a inserção competitiva nos mercados globais. Pela perspectiva da autonomização, tem a possibilidade de inserir demandas locais que não são contempladas pela lógica do mercado ou que se confrontam com ela; pela perspectiva da competitividade, busca o consentimento para a reprodução do modelo global no espaço local. É nesse contexto de projetos distintos e até mesmo antagónicos que se investiga a governança.

Porém, por ser um instrumento que opera a partir do Estado neoliberal, e com forte domínio de uma formação arcaica em suas instâncias de decisão, a governança tende a reproduzir o carácter de classe desse Estado e o modelo neoliberal atualmente hegemónico, o que impõe limites a projetos autónomos de desenvolvimento.

O que se busca, portanto, é identificar condições de disputa, que se não rompem com a atual hegemonia podem pelo menos representar a capacitação e o fortalecimento de instâncias locais que contribuam para o embate político e a construção de outras agendas de desenvolvimento, por meio de uma governança efetivamente democrática e plural.

A investigação em andamento pretende contribuir para estudos e proposições sobre o modo de articular e organizar a governança em países de capitalismo dependente, nomeadamente o Brasil e as políticas públicas de desenvolvimento local por meio de Arranjos Produtivos. Ao identificar elementos centrais para uma prática efetivamente democrática da governança, pretende-se contribuir para a superação de aspetos restritivos no modelo atualmente adotado na política pública de desenvolvimento local por meio de Arranjos Produtivos no Brasil, subordinada interesses estritamente mercantis.

6. Bibliografia

- Arrighi, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- Dos Santos, Theotônio. *Teoria da dependência – balanço e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2015.
- Fernandes, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global, 2009.
- Matos, Marcelo G. P.; Borin, Elaine; Cassiolato, José Eduardo (org.). *Uma década de evolução dos arranjos produtivos locais*. 1ª edição. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.
- Mouffe, Chantal. *Por um modelo agonístico de democracia*. Revista Sociologia Política. Curitiba, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31108.pdf>.
- Mouffe, Chantal. *O regresso do político*. 1ª Ed. Lisboa: Editora Gradiva, 1996.