

Participação e cooperação: elementos para uma nova política de desenvolvimento regional

*Jorge Renato de Souza Verschoore Filho**

As décadas de 80 e 90 foram marcadas pelo ressurgimento da região como a base fundamental do desenvolvimento econômico. Sistemas pós-fordistas de produção, flexíveis e adaptáveis, e a interconexão e interdependência desse processo condicionam o êxito dos empreendimentos ao entorno no qual eles estão inseridos. Em decorrência dessas transformações, os instrumentos adotados no passado pouco podem contribuir para a formulação de políticas regionais no presente. Tendo em vista a necessidade da formulação de novas políticas de desenvolvimento, o objetivo principal deste artigo é apresentar alguns elementos de política pública direcionados a promover um desenvolvimento regional socialmente sustentado, com ênfase nas pequenas e médias empresas e nas diferentes formas de interação social.

A partir do contemporâneo conceito de **capital social** e buscando envolver a sociedade civil no processo de definição, implementação e suporte das ações governamentais, os instrumentos de política pública propostos visam apresentar formas alternativas de estratégias públicas para um desenvolvimento regional menos concentrado. Dessa forma, o artigo visa, também, contribuir para o debate em torno das reflexões referentes à importância da sociedade civil, nela compreendidas as práticas de participação e cooperação para a modernização e o desenvolvimento sócio-econômico de um território.

Para abranger esses conteúdos, o artigo está dividido em quatro partes. Em um primeiro momento, serão brevemente apresentadas as concepções de desenvolvimento regional e de envolvimento da sociedade civil que sustentam as políticas propostas. A segunda parte compreende as políticas de abertura do Estado à participação da sociedade civil, com destaque para os ganhos em termos de capital social. Na terceira parte, serão expostos alguns instrumentos

* Economista, Mestre em Administração Pública pela UFRGS e Doutorando em Administração pelo PPGA da UFRGS.

O autor agradece as contribuições e os comentários de Pedro Silveira Bandeira, Carlos Nelson dos Reis e Luis Roque Klering.

pontuais de ação pública com vistas a fomentar e a amparar práticas de cooperação interempresarial entre pequenas e médias empresas. Por fim, apresentam-se considerações finais sobre as propostas de atuação governamental em prol do desenvolvimento econômico.

Desenvolvimento regional endógeno e capital social

As modificações ocorridas nos processos produtivos desde os anos 70 e 80 e, com mais força, nos anos 90, aliadas ao persistente declínio de regiões fortemente industrializadas e à rápida ascensão econômica de novas regiões (Storper, 1997), forçaram profundas transformações nas teorias e políticas de desenvolvimento regional a partir da última década. Os desequilíbrios regionais preexistentes e os advindos agora da reestruturação produtiva internacional dificilmente serão reduzidos pelas políticas adotadas no passado, exigindo novas formas de atuação do Estado.

Superou-se uma época, onde os principais instrumentos de política regional adotados para um crescimento harmonioso restringiam-se aos incentivos financeiros e a obras estruturais, para um tempo onde os principais propulsores do crescimento são encontrados nos componentes internos e nas relações sociais existentes em uma região. Esse desenvolvimento regional endogenamente condicionado tem suas origens na década de 70, quando as propostas de desenvolvimento da base para o topo emergiram com maior notoriedade (Stöhr, Taylor, 1981). Desde então, essa corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques ao problema do crescimento desequilibrado.

Na década de 90, a principal questão do modelo de desenvolvimento endógeno concentrou-se na tentativa de se entender por que o nível de crescimento variava entre regiões e nações, mesmo elas dispondo das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão-de-obra ou tecnologia. A solução seria procurar encontrar, entre esses fatores, aqueles determinados dentro da região. Nesse caminho, a contribuição da teoria endogenista foi identificar que fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições, eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo se concluiu que a região dotada desses fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria melhores condições de atingir um crescimento acelerado e equilibrado.

Com essa evolução, o desenvolvimento regional endógeno predominante na década de 90 pôde, então, ser definido como:

“(...) um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido” (Amaral Filho, 1996, p.37).

A capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial interno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno. Podem-se identificar duas dimensões na endogenia do desenvolvimento regional. A primeira, econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais produtiva possível, os fatores produtivos da região. A segunda, sócio-cultural, onde os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região (Vázquez Barquero, 1988).

De forma antagônica ao pensamento normalmente associado com as teorias endógenas, não se busca, neste enfoque, o fechamento ou o isolamento regional, nem mesmo o autocentrismo e a auto-suficiência. A idéia do desenvolvimento endógeno moderno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, visando sempre à consolidação de um desenvolvimento originalmente local, criando as condições sociais e econômicas para a geração e a atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta.

Um grande avanço da moderna teoria regional endógena é considerar a importância da sociedade civil¹ e das relações sociais no processo de desenvolvimento de uma região. Deve ser ressaltado que a importância da sociedade civil no processo de evolução das civilizações já havia sido contemplada por estudos que remontam ao século XVIII (Ferguson, 1998). Contudo o que os pesquisadores da endogenia procuram destacar é que a sociedade civil, nela compreendidas as relações de solidariedade, integração social e civismo, pode ser considerada o principal agente da modernização e da transformação sócio-econômica em uma região, especialmente a partir da década de 90 (Boisier, 1997).

¹ O conceito de sociedade civil foi amplamente retomado sob inúmeros enfoques nesta última década. O debate sobre sua teoria, sua história e sua realidade pode ser encontrado em John Hall (1995) e em Alberto Olvera (1999).

A importância da sociedade civil e das relações sociais é, com a mesma ênfase, defendida por outros pesquisadores do desenvolvimento endógeno (Stöhr, 1990; Birner et al., 1995). Em outras palavras: “Uma das chaves do desenvolvimento local reside na capacidade de cooperação entre seus atores” (Godard et al., 1987, p.139). Todavia o destaque dado aqui para a importância da sociedade civil não está inserido no debate da relação entre a sociedade e o Estado, sua maior ou menor participação, ou entre a sociedade e o mercado.²

Baseado em um enfoque distinto, trata-se da compreensão de que o desenvolvimento regional endógeno, ao considerar e dar relevância à sociedade civil regional e aos seus processos de organização social e relações cívicas, possibilita que a região atinja um crescimento equilibrado e sustentado no longo prazo. Foi partindo desses mesmos pressupostos que Robert D. Putnam (1996) estudou os diversos aspectos que condicionaram as diferenças regionais encontradas entre o norte e o sul da Itália. Uma de suas mais importantes conclusões é a percepção de que “Na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico” (Putnam, 1996, p.162).

Para corroborar a relevância do civismo e das relações sociais no processo de desenvolvimento, Putnam utiliza a evolução de duas regiões italianas: Emilia-Romagna, ao norte, e Calábria, ao sul. Ambas, nos primeiros anos deste século, tinham padrões de desenvolvimento muito semelhantes. Nas oito décadas posteriores, criou-se uma desigualdade bastante acentuada entre essas regiões, tornando-se a Emilia-Romagna, de grande participação política e solidariedade social, uma das mais prósperas regiões da Europa; e a Calábria, com características feudais, fragmentada e isolada, a região mais atrasada da Itália.

Comparando-se tanto o civismo quanto o desenvolvimento sócio econômico nas duas regiões, nas décadas 1900-10 e de 70, foi possível concluir que as tradições cívicas e a capacidade de organização social se revelaram um poderoso determinante das disparidades de desenvolvimento sócio-econômico encontradas atualmente entre as duas regiões. Nas palavras do autor,

“(...) quando tomamos por base as tradições cívicas e o desenvolvimento sócio-econômico registrado no passado para prever o atual desenvolvimento econômico, constatamos que o civismo é na verdade muito melhor prognosticador do desenvolvimento sócio-econômico do que o próprio desenvolvimento” (Putnam, 1996, p.166).

² Uma melhor análise da rearticulação das relações Estado-sociedade, o surgimento de novos papéis para cada esfera e o atual significado da questão, pode ser encontrada em Cunill (1996).

Apesar de sua atualidade e coerência, esse tipo de proposição não é uma novidade na literatura econômica. William Nicholls (1969), por exemplo, durante a década de 60, já realizara estudo semelhante para explicar as diferenças de crescimento entre o Sul e o Norte dos Estados Unidos até aquele período. Segundo esse autor, o menor dinamismo da Região Sul norte-americana era causado pelos elementos da tradição sulina, que entravavam o progresso. Entre esses elementos, destacavam-se “(...) a dominância dos valores agrários, a rigidez da estrutura social, a estrutura política antidemocrática, a pouca responsabilidade social e a mentalidade e o comportamento conformista” (Nicholls, 1969, p.466).

Uma das novidades dos estudos recentes, como o de Robert D. Putnam, está na inclusão da contemporânea concepção de capital social e sua influência no desenvolvimento econômico. Definido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade. Em um sentido mais restrito, pode se entender capital social como “(...) a habilidade de criar e sustentar associações voluntárias” (Portes, Landolt, 1996, p.18). Portanto, o capital social é compreendido basicamente por sua função, sendo encontrado em organizações sociais que potencializem a produção do ser humano. O estudo de James Samuel Coleman (1990) aborda exatamente essa característica. Segundo o autor:

“Capital social é definido por sua função. Não é uma simples entidade, mas a variedade de diferentes entidades tendo duas características em comum: todas elas consistem em algum aspecto em uma estrutura social e elas facilitam certas ações individuais contidas nestas estruturas. Como outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis sem a sua existência” (Coleman, 1990, p.302).

Evidências empíricas, tanto de épocas passadas quanto recentes, indicam que os fatores sócio-culturais, como o capital social, representam um papel decisivo na explicação das diferenças regionais. Apesar disso, qualquer interpretação baseada apenas em um único fator certamente estará equivocada. As tradições cívicas, o capital social e práticas colaborativas, por si só, não desencadeiam o progresso econômico. Elas, contudo, são a base para as regiões enfrentarem e se adaptarem aos desafios e às oportunidades da realidade presente e da futura. O entendimento dessas considerações abre novos campos de ação dentro da esfera governamental. O Estado tem sua atuação direcionada

para outro ângulo, voltado à percepção das capacidades e potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção das iniciativas sociais.

“Esse papel coordenador do Estado remete-nos inelutavelmente para o papel mais crucial das formas de organização da sociedade civil no processo de geração, distribuição e apropriação do conhecimento e das inovações dele advindas. Redes de colaboração formadas por empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação são composições flexíveis de agentes da sociedade civil para uma nova articulação entre Estado e sociedade. Este é mais um aspecto do deslocamento dos espaços da administração pública.” (Maciel, 1996, p.152).

Levando-se em consideração esses pressupostos, é possível compreender que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente a ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na Formação Bruta de Capital Fixo. Ela deve também, e fundamentalmente, procurar manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social e estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns.

Mas, para isso, é preciso também formar, mesmo que em um longo espaço de tempo, comunidades voltadas à colaboração e à participação. Comunidades compostas por indivíduos que entendam a importância do trabalho em conjunto e do civismo, abertos à mudança e preparados para criarem e inovarem (Marshall, 1998). Isto é, as políticas voltadas a ampliar a sinergia público-privada e a cultura da ação conjunta, mesmo que possam ser desenvolvidas no curto prazo, devem também estar focadas em mudanças culturais que permitam fundar uma mentalidade democrática e colaborativa de forma sustentada.

Portanto, o que deve ser realçado, como corrobora Judith Tendler (1998), é que o Estado tem o poder de construir e manter uma sociedade civil coesa e engajada no seu desenvolvimento. O Estado não pode ser visto automaticamente como um inimigo desse processo, mas como uma peça fundamental da engrenagem (Evans, 1996). Isto significa que o atual conceito unidirecional, de que somente em entornos compostos por uma sociedade civil preparada existam governos eficientes e de que bons governos dependam da existência de uma sociedade civil atuante, possa ser substituído por um conceito bidirecional, onde o Estado seja um dos principais agentes da construção de uma sociedade civil atuante e sabedora de suas potencialidades.

Uma das formas mais eficientes de o Estado atuar nesse sentido é promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais, já que essa nova compreensão de Estado fortalece as

instâncias regionais e locais, criando oportunidades para que a sociedade civil participe mais ativamente da gestão pública. Todavia a efetiva participação da comunidade nos processos de composição e implantação de iniciativas públicas exige uma grande capacidade política dos governantes e da própria sociedade. O Governo terá que estar preparado para conviver com os conflitos naturais advindos dessa participação, visto que as relações de poder entre Estado e sociedade passam a se caracterizar pela transparência, ampliando o controle do último sobre o primeiro. Os exemplos do Rio Grande do Sul demonstram que essa relação pode avançar, principalmente quando os espaços de participação são mantidos de forma permanente e democrática mesmo no âmbito regional, como o que será apresentado a seguir.

Participação e acúmulo de capital social

Os componentes que formam o capital social, entre os quais estão o engajamento cívico, a integração social e as normas de confiança, conforme Peter Evans (1996), podem ser promovidos pelas esferas governamentais e, inclusive, podem ser utilizados com vistas ao desenvolvimento. Evidências empíricas recentes indicam que as características que definem o capital social têm um papel decisivo na estabilização de novas democracias (Torcal, Montero, 1998) e na explicação de diferenças sociais (Nejamkis, 1999). No entanto, a construção dessas relações sociais, ainda hoje, representa uma caixa preta para os agentes públicos, os quais dificilmente entendem que práticas participativas podem atuar como um dos melhores instrumentos para esse fim.

Apesar de se constituir em uma idéia antiga, experiências e mecanismos de participação direta da população na definição de ações do Estado e na formulação e implementação de políticas públicas vêm surgindo recentemente na mesma medida em que organismos internacionais enfatizam a importância dessa participação para o sucesso de políticas de desenvolvimento (Bandeira, 1999). Embora sua defesa esteja baseada em diversos aspectos, como a ampliação da eficiência das políticas, o fortalecimento democrático e maior transparência e menor corrupção nos atos governamentais, serão abordadas, neste artigo, somente as questões que dizem respeito ao acúmulo de capital social.

Os diversos estudos que apresentam experiências de participação cívica local e regional na América Latina (Fox, 1993; Hadenius, Ugglá, 1996; Fedozzi, 1997; Bandeira, 1999) destacam as inúmeras dificuldades intrínsecas a todo o processo, ao mesmo tempo em que demonstram os avanços nos campos social e econômico de tais práticas. Possibilitando a integração entre diferentes

segmentos da sociedade civil e a interação com as várias instâncias da administração pública, as experiências participativas representam uma das poucas formas de o Estado viabilizar processos de cooperação e aprendizagem coletiva (Brown, Ashman, 1996). Através do debate rotineiro, da tomada de decisões conjuntas, seja sob situações de consenso ou de dissenso, e da necessidade de superar conflitos e perseguir a coesão, a participação pode se constituir em um importante gerador de capital social, desde que a gestão de seu processo esteja dirigida para esse fim e que sua prática seja ordinária e permanente.

Primeiramente, experiências participativas gestadas sem a preocupação de estimular habitualmente uma interação social e buscar decisões conjuntas, como as consultas populares e as audiências públicas, pouco contribuem na acumulação de capital social e na geração de ações solidárias. Em segundo lugar, é comum encontrar a questão da descontinuidade das experiências entre as principais críticas dos defensores da participação cívica. Independentemente de seu impacto nas demais finalidades da prática participativa, será na acumulação de capital social que a continuidade do processo será determinante para sua concretização. A experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Estado do Rio Grande do Sul, ao extremo sul do Brasil, demonstra que a participação cívica motivada pelo Estado pode conduzir, no médio e longo prazos, iniciativas próprias por parte da sociedade civil.

Os Coredes são um dos frutos do processo de redemocratização brasileira, sacramentado pela Constituição de 1988, e do crescimento das discussões acerca das diferenças regionais no Estado, em meados da década de 80. São instituições independentes, organizadas localmente por iniciativa do Governo do Estado, que nasceram com a finalidade de promover a descentralização política através da manutenção de um espaço permanente e apartidário de participação da comunidade regional. Seus objetivos principais são estimular a ação organizada da sociedade na busca do desenvolvimento e orientar e respaldar as políticas públicas para a região, além de constituir instância de regionalização do Orçamento do Estado, dirigindo recursos às demandas verificadas localmente.

Implantados a partir de 1991 e sancionados por Lei Estadual em 1994, os Coredes mantêm hoje sua independência em relação ao Governo do Estado e cobrem 22 diferentes regiões, abrangendo todo o território estadual. Dividem-se, em sua estrutura interna, em três componentes. A Assembléia Geral, onde participam todos os representantes nominados, constitui-se no órgão máximo de deliberação do Corede. O Conselho de Representantes, formado pelos representantes escolhidos em cada segmento social participante, é o órgão executivo e deliberativo de primeira instância, cabendo-lhe, dentre outros deveres, promover a articulação da sociedade civil com o Corede e deste com os diversos

níveis da administração pública estadual. Por fim, as Comissões Setoriais, que têm a competência de fornecer subsídios para embasar as decisões do Conselho na escolha de prioridades, através da formulação de estudos, programas e projetos regionais.

Nos primeiros quatro anos de sua formação, entre 1990 e 1994, a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento demonstrou as mesmas dificuldades encontradas na grande maioria dos processos de construção de práticas participativas. O despreparo de ambos os lados — tanto por parte da esfera governamental, para constituir um espaço para debate público imparcial, quanto por parte da população, inabilitada a utilizar os instrumentos de abertura para a discussão de proposições — impediu que os Coredes servissem como um mecanismo eficiente de fomento ao desenvolvimento das regiões. Durante esses anos iniciais, a construção de uma sinergia interna nas regiões e a composição de relações colaborativas entre as comunidades regionais e o setor público acabaram pouco evoluindo. Os esforços dos participantes dos Coredes concentraram-se na possibilidade de indicar as prioridades de alocação de recursos orçamentários na região, “(...) configurando uma espécie de versão territorialmente ampliada das experiências de orçamento participativo existentes em escala municipal” (Bandeira, 1999, p.45).

Apesar dos esforços empreendidos e mesmo contando, naquele momento, com o apoio incondicional do Governo do Estado, a iniciativa não alcançou os resultados esperados. Por um lado, o Tesouro do Estado enfrentava enormes dificuldades para atender às reivindicações regionais, visto que a maior parte dos recursos já possuía destinação específica. De outro lado, alguns órgãos governamentais encaravam os Coredes como concorrentes na luta por verbas escassas e não como parceiros, o que impedia a composição de novos espaços de discussão das necessidades e dos anseios regionais.

A distância existente entre a elevada expectativa gerada pela publicidade do Governo e a efetiva concretização dos pleitos regionais trouxeram como resultado a desmobilização da maioria dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O grande desinteresse desencadeado a partir desta experiência poderia ter levado à extinção da iniciativa no momento da troca de Governo, no início de 1995. Todavia o Governo eleito para o quadriênio 1995-98 manteve os Coredes, instituindo uma nova sistemática de relação, baseada em uma maior integração com os órgãos estaduais, porém com menores garantias na alocação dos recursos orçamentários (Propostas..., 1995).

A mudança de governo e a nova sistemática implantada representaram um ponto de inflexão na experiência dos Coredes. Os primeiros anos de instalação haviam sido relevantes na abertura ao diálogo, no estímulo à participação e na

organização de instrumentos para a sustentação de práticas conjuntas. Sendo assim, após esse período de consolidação, os Coredes perceberam que, independentes como são, poderiam atuar em outras esferas da promoção do desenvolvimento, mesmo que distanciadas do Orçamento Estadual. Como consequência, a demanda por recursos orçamentários deixou de ser a principal atividade dos Coredes, tornando-se apenas mais uma de suas tarefas enquanto agentes de organização da comunidade na busca do crescimento. Tendo uma base já constituída em quatro anos de interação social, alguns Coredes partiram para a definição de soluções conjuntas para os problemas específicos de sua região e a elaboração de estratégias de desenvolvimento consensuais.

Apoiado na competência delegada pela legislação de criação dos Coredes e em cooperação com universidades regionais, parte desses esforços resultaram nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento. Em uma das regiões, o Vale do Taquari, o Plano de Desenvolvimento elaborado expressa com clareza a percepção da região da necessidade da interação dos agentes e da união de esforços no caminho do crescimento.

“A precondição, o pressuposto para que isso ocorra (melhoria de competitividade e garantia de sustentabilidade), sem dúvida, é a busca constante da cooperação entre os agentes do processo de desenvolvimento. Só a parceria, via cooperação, pode assegurar para regiões como o Vale do Taquari melhoria nos seus níveis de competitividade, bem como garantir a sustentabilidade do padrão de desenvolvimento regional inserido no processo geral-mundial de desenvolvimento.” (Codevat, 1995, p.12).

Os Coredes localizados no noroeste do Estado, junto à divisa com o Estado de Santa Catarina, promoveram um processo de integração maior, unindo esforços na elaboração conjunta de um plano estratégico único para as cinco regiões, baseado também em ações colaborativas. A densa rede de interações gerada no processo permitiu que as regiões abrangidas ampliassem seu escopo para fora do Estado, em projetos de cooperação com associações de municípios do estado vizinho.³ Outros Coredes avançam na mesma direção, procu-

³ Ao final de 1997, um pré-projeto de desenvolvimento conjunto para o noroeste do Rio Grande do Sul e o sul de Santa Catarina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Uruguai, foi apresentado para a Secretaria Especial de Políticas Regionais do Governo Federal, para subsidiar as políticas públicas de desenvolvimento para essa região. Segundo Bandeira (1999), o documento tem servido como referencial básico nas negociações entre as administrações estaduais e a federal.

rando fomentar ações coletivas e solidárias nas comunidades regionais através de planos estratégicos, como no caso das regiões norte e nordeste do Rio Grande do Sul.

Os Coredes localizados ao sul do Estado, área considerada prioritária para a ação de governo, contaram com um estudo de reestruturação econômica, coordenado pelo Estado (Plano..., 1997). Ao invés de empreenderem iniciativas próprias de promoção do desenvolvimento, os Coredes do sul atuaram em um esquema de co-produção com o Governo e com a empresa contratada, desenvolvendo uma relação sinérgica de complementaridade com a administração pública. A operacionalização de relações de complementaridade entre o Governo e a sociedade civil, destacada por Ostrom (1996), abre caminho para a realização de composições harmônicas entre os envolvidos. Contudo a complementaridade pode gerar "(...) o potencial para sinergia, mas não as bases organizacionais para realizar o potencial" (Evans, 1996, p.1123). Se a sociedade não dispõe intrinsecamente dessas bases, o Estado pode atuar com medidas de estímulo e na promoção de espaços.

Em certo sentido, a sistemática de trabalho estabelecida no período 1995-98 buscou a complementaridade das ações no escopo do planejamento, através de modelos participativos e interativos. O objetivo era formar redes entre Coredes e órgãos públicos para a elaboração e a proposição conjunta de medidas voltadas à promoção do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida para a população das regiões (Propostas..., 1995). Em última análise, essas iniciativas configuraram, na opinião de Bandeira (1999), um esforço no caminho de consolidar a estruturação e a institucionalização de um *policy network* para estratégias de desenvolvimento regional no Estado. Os primeiros resultados dessa política sugeriam a ampliação da integração entre o Governo e os Coredes através de avanços paulatinos, onde a participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento avançaria desde o estágio de órgãos para consulta e subsídio até o estágio de instância de decisão pública (Resultados..., 1996).

Essa abordagem cautelosa e progressiva, que se mostrava mais adequada para evitar frustrações e impasses, acabou não evoluindo da forma como era esperado nos anos seguintes. A dificuldade de manter um processo de integração constante por parte da administração pública, despreparada nesse sentido, e a necessidade de um maior reconhecimento da importância do papel desempenhado pelos Coredes reduziram o ímpeto inicial da proposta, redundando em poucos resultados efetivos.

O último ano de governo, 1998, foi marcado pelo retorno de práticas consultivas pouco eficientes ao estímulo da coesão social. Com a implantação do projeto Consulta Popular, instituído através do Decreto nº 38.610, foi decidido

destinar às regiões parte dos recursos orçamentários do Estado através da eleição direta das prioridades regionais. Para tanto, os Coredes foram incumbidos de preparar uma listagem prévia de projetos, submetida à comunidade de cada região para a eleição de cinco prioridades de investimento das verbas públicas.

Apesar da intenção positiva de escutar os anseios e as demandas das populações regionais, a proposta de consulta popular não trouxe nenhum avanço ao processo de estruturação de uma relação sinérgica e colaborativa entre a sociedade civil e o Estado. Pelo lado do Governo, a instituição de práticas participativas que se encerram na consulta não abre espaço para outras formas de interação. Pelo lado da sociedade civil, a consulta popular não permite desenvolver um sentido de comprometimento social entre a prioridade eleita e seu efetivo benefício para a região. Da mesma forma, a simples consulta não garante que a alocação das verbas públicas esteja inserida em um projeto integrado de crescimento formulado a partir da sociedade regional.

O novo Governo do Estado, eleito para o período 1999-02, realçou a participação popular como um dos principais pontos do programa do Governo. A partir da ampliação para a esfera regional da experiência de orçamento participativo do Município de Porto Alegre, organizou uma estrutura própria de espaço para a decisão pública, que abrange também os Coredes. Mas somente a participação no processo orçamentário, como salientado anteriormente, não será suficiente para o completo desenvolvimento de relações sociais colaborativas nas diferentes regiões do Estado.

Caberá a esta administração, portanto, explorar também formas alternativas de sinergia Estado-sociedade civil, utilizando, principalmente, o instrumental disponibilizado pela estrutura dos Coredes. Deverá, da mesma forma, procurar criar mecanismos de permanência dessas práticas sinérgicas, tendo em mente que toda proposta de práticas participativas, que também visar à acumulação de capital social, terá que manter, por um longo período, o apoio institucional, a credibilidade e a sustentação política da proposta, sob pena de inviabilizar, no futuro, a continuidade das práticas cívicas e solidárias na comunidade.

Como demonstrado acima, a construção de relações participativas e solidárias nas comunidades regionais é relevante para o acúmulo de capital social e para a formação de uma sociedade civil ativa e engajada em processos endógenos de desenvolvimento. Contudo, além do aspecto social, a construção dessas relações traz benefícios também à esfera estatal, pois possibilita que ações públicas específicas de suporte ao desenvolvimento empresarial alcancem melhores resultados.

Um exemplo específico desses benefícios será apresentado a seguir, onde políticas públicas de fomento à pequena e à média empresa, quando adotadas

estratégias de cooperação, podem alcançar um sucesso maior onde o estoque de capital social é mais abundante. Todas essas condicionantes comprovam a necessidade da busca de instrumentos de gestão pública, que compreendam macro e micro escopos de atuação, ou seja, que abranjam tanto os aspectos sócio-culturais e econômicos quanto os aspectos específicos de promoção da atividade produtiva.

Políticas públicas para cooperação interempresarial

A crise contemporânea do modelo fordista de produção revelou os limites existentes na competitividade por meio de vantagens estáticas, baseadas nas economias de escala de mega-estruturas industriais, do consumo massificado e na hierarquização vertical dos processos de produção e gerência. Na esteira da crise do fordismo, diversas alternativas de organização do trabalho têm recolocado uma nova ênfase nas vantagens competitivas dinâmicas, assentadas, entre outros fatores, no fortalecimento do entorno produtivo e na integração horizontal dos processos. Por esses motivos e, principalmente, pela necessidade de uma reestruturação produtiva em novos paradigmas pós-fordistas, onde o processo de produção em massa passa a ser substituído pela manufatura flexível e adaptada às especificidades do cliente final, as empresas de menor porte tornaram-se revalorizadas dentro do atual contexto produtivo.

Desde então, espalharam-se pelo mundo diversas experiências de industrialização local, baseadas em pequenas e médias empresas. Amplamente estudados, os exemplos europeus, com destaque para os distritos industriais italianos (Godman et. al., 1989; Quintar, Gatto, 1992; Garofoli, 1993), os sistemas industriais localizados da França e da Alemanha (Pecqueur, 1993; Colletis, Winterhalter, 1993), assim como experiências sul-americanas (Quintar et al., 1993; Perotti, 1999) e brasileiras (Schmitz, 1998; Meyer-Stamer, 1999), demonstram a importância de uma estrutura de pequenas e médias empresas dentro de um processo de desenvolvimento econômico sustentado e socialmente autônomo. A chave do sucesso desses exemplos está diretamente relacionada aos ganhos de competitividade das empresas, os quais, em todos os exemplos observados, somente foram possíveis através de estratégias de cooperação.⁴

⁴ Outras experiências de *clusters* industriais e seus ganhos de competitividade, além do papel desempenhado pelos governos, podem ser encontrados em Humphrey e Schmitz (1996); Pietrobelli e Rabelotti (1991); e Casarotto Filho e Pires (1998).

A cooperação como um sistema onde indivíduos, empresas, instituições “(...) se unem no sentido da realização do equilíbrio entre os interesses pessoais e os da coletividade” (Buys de Barros, 1955, p.125) não se constitui em uma idéia recente. Os exemplos históricos, como as iniciativas dos *Konzerns* alemães, os consórcios franceses e as experiências de união de interesses, *pools* e *joint ventures* entre empresas comprovam que necessidade de compartilhar tarefas e buscar soluções coletivas existe há mais de meio século.

No entanto, somente nas últimas décadas os instrumentos de cooperação passaram a ser enfatizados como uma estratégia para o crescimento de pequenas e médias empresas. Do ponto de vista empresarial, por exemplo, Jordan Lewis (1992) estudou as diferentes formas de alianças estratégicas exitosas entre empresas. Sob uma ótica da relação dos setores público e privado, Jaime del Castillo (1992) apresentou as vantagens de redes de colaboração. Em termos mais amplos, Francis Fukuyama (1995) propôs que, em um futuro de livre mercado, as nações e as regiões mais prósperas serão aquelas melhor preparadas para formar cidadãos dispostos a trabalhar colaborativamente e organizadas para promover associações voluntárias. Por tudo isso, a idéia de cooperação, nos últimos anos, tem tido cada vez mais destaque tanto por organismos internacionais⁵ quanto em estudos e propostas de política por parte de órgãos setoriais.⁶

Na mesma medida, ampliou-se a elaboração de estudos e propostas de novas formas de gestão de políticas públicas para esse novo entorno produtivo caracterizado pela cooperação. Anna Lee Saxenian (1994), por exemplo, demonstrou a importância relevante de políticas na formação de redes colaborativas interinstitucionais para a grande expansão do Silicon Valley, na Califórnia, uma região intensamente competitiva. John Humphrey e Hubert Schmitz (1996) apontaram uma alternativa de suporte governamental para pequenas e médias empresas agrupadas em *clusters*, orientadas pelo consumidor, pela eficiência coletiva e pelo crescimento cumulativo, a qual denominam *Triple C Approach*.

Como não é difícil de se perceber, a maior parte dos estudos referentes à cooperação interempresarial, seja nos estudos de experiências ou nas propos-

⁵ Em 1995, como resultado da conferência **Local development and structural change: a new perspective on adjustment and reform**, a OECD já defendia um esforço institucional baseado na construção de confiança e cooperação, criação de uma coalizão política e colaboração inter-regional (Local..., 1995).

⁶ Em outubro de 1998, a Confederação Nacional da Indústria do Brasil apresentou a sua proposta de industrialização local calcada nos conceitos de agrupamento avançado de empresas e de eficiência coletiva (Agrupamento..., 1998).

tas de políticas públicas, centralizam seu foco nos agrupamentos locais ou na constituição de *clusters* industriais. Sem desmerecer a importância dessas estruturas locais em processos dinâmicos e sustentados de crescimento, deve-se salientar que políticas e estratégias de cooperação entre empresas não podem estar voltadas somente para a esfera municipal, mas também para os espaços regionais. A extensa gama de relações possíveis de serem empreendidas a partir de novas tecnologias de informação, por exemplo, permite que a abrangência das estratégias colaborativas seja espacialmente mais ampla. Da mesma forma, novos entornos baseados na especialização flexível de pequenas e médias empresas abrem maiores possibilidades de processos colaborativos em escala regional (Castillo, 1992). Nesse contexto, onde o Governo desempenha um papel decisivo para o êxito de experiências de cooperação interempresarial, o estudo e a proposição de novos modelos de políticas públicas tornam-se fundamentais.

O entendimento dessas vicissitudes abre novos campos de ação dentro da esfera governamental. Segundo Verónica Silva (1993), a composição de estratégias regionais de cooperação requer formas alternativas de políticas em um moderno estilo de gestão, onde os instrumentos se orientam primordialmente para os fatores sócio-culturais e para o comportamento dos agentes. Sua afirmação é corroborada por pesquisas recentes, as quais confirmam que o sucesso dos processos de cooperação é condicionado pelas diversas características que compõem as relações entre os agentes envolvidos (Molinas, 1998). Portanto, qualquer política pública voltada a promover estratégias colaborativas regionais entre empresas de menor porte não poderá desconsiderar os entraves sócio-culturais antepostos aos resultados planejados.

Em primeiro lugar, como a "(...) cooperação é mais fácil nas comunidades com um substancial estoque de capital social" (Molinas, 1998, p.423), todas as ações direcionadas à sua ampliação estarão diretamente facilitando estratégias coletivas. As práticas participativas regionais, como as abordadas anteriormente, representam uma das melhores oportunidades nesse sentido. Quando promovidas com o intuito de manter regionalmente o debate público e a tomada de decisões coletivas, permitem, além do crescimento dos laços de confiança, gerar e ampliar a percepção de que soluções conjuntas trazem inúmeros benefícios. Evidentemente, a administração pública tem ao seu dispor outros mecanismos para produzir o acúmulo de capital social. As experiências de envolvimento da sociedade civil em políticas de extensão rural e empresarial no nordeste brasileiro são dois exemplos valiosos de práticas colaborativas promotoras de engajamento cívico originadas no Estado (Tendler, 1998).

Em segundo lugar, a questão cultural e os fenômenos psicossociais, como realça Javier Medina (1996), devem receber uma atenção especial. O sincretismo

das diversas culturas existentes no entorno regional pode ser buscado através de políticas educacionais de interação social e de identidade territorial. Stephanie Marshall (1998), no seu estudo referente à preparação de comunidades para o futuro, apresenta considerações quanto à importância do aprendizado integradô e comprometido e da harmonização de valores no desencadeamento de processos recíprocos de crescimento.

Os aspectos culturais e psicossociais do ambiente regional rebatem com a mesma intensidade no âmbito empresarial. Como fora observado em várias práticas de cooperação interempresarial, “As alianças necessitam de aspirações mútuas, práticas compatíveis e entendimentos claros. Quanto mais próximas as culturas, mais fácil a construção destas pontes” (Lewis, 1992, p.290). Assim, ações empreendidas na geração de valores regionais comuns e na redução de distâncias culturais entre os agentes regionais constituem-se em outro espectro de atuação estatal, mesmo que não afetem diretamente as experiências de cooperação postas em prática.

Apesar da relevante importância de ações no campo dos fatores sócio-culturais, o sucesso de experiências de cooperação interempresarial na esfera regional está, em maior grau, condicionado à gestão de políticas específicas ao processo. Estudos e pesquisas, ainda que recentes, permitem a determinação de um norte científico para o aprofundamento do instrumental técnico de ação governamental ao fomento de práticas colaborativas no âmbito regional.

Existem amplas possibilidades de atuação direta da administração pública na alavancagem da cooperação entre empresas regionalmente localizadas. O ponto inicial de todo o processo são os esforços de disseminação da idéia de eficiência coletiva. Uma política de fomento ao compartilhamento de atividades pode se utilizar de diferentes recursos de promoção, desde a capacitação empresarial para o trabalho conjunto até a divulgação de experiências exitosas que consigam estimular a curiosidade através do efeito-demonstração.

No entanto, para que uma política geral de promoção regional de pequenos e médios empreendimentos possa efetivamente proporcionar retornos cumulativos para a região, a ação governamental terá que, indubitavelmente, ter em conta os fatores determinantes de fracassos de experiências passadas. Conforme Verónica Silva (1993), a experiência latino-americana demonstra a existência de uma grande diversidade de fatores que emperram as práticas de cooperação, como, por exemplo, o fraco poder de negociação, o insuficiente controle de qualidade e prazos, o déficit de demanda nos mercados e o difícil acesso à informação.

Esses entraves podem ser superados pela ação pontual do setor público, através de políticas próprias. No caso específico do poder de negociação, seja vertical ou horizontal, cabe ao Estado o papel de orientador e mediador dos

conflitos. Hubert Schmitz (1998), pesquisando a cooperação interempresarial na região calçadista do Vale dos Sinos, no extremo sul do Brasil, comprovou que a ausência de um poder regulador estatal pode levar ao fracasso de muitas tentativas de integração entre empresas. Nos conflitos decorrentes da cooperação entre distintas empresas, é impossível mensurar, com absoluta precisão, a importância da ação governamental e os resultados alcançáveis com ou sem a sua inserção. Isto não diminui a importância do papel orientador do Estado na maior parte das práticas de cooperação. O próprio autor ratifica essa importância afirmando que “Sem a mediação e a regulação pública (...) a cooperação privada é difícil de se obter” (Schmitz, 1998, p.42).

Outras barreiras elencadas, como a questão da insuficiência de demanda e a exigência de qualidade e prazos de entrega padronizados, são possíveis de serem contornadas pela ação governamental. Agindo pontualmente, através de modelos orientados não pela oferta, mas pela demanda, o Estado do Ceará, no nordeste brasileiro, mostrou caminhos alternativos de políticas públicas aplicáveis inclusive em comunidades pouco propensas a cooperar. O programa de compras governamentais do Governo cearense (Tendler, Amorim, 1996), que direcionou os recursos orçamentários destinados à aquisição de bens e serviços necessários ao setor público para a produção de pequenas empresas localizadas no interior do Estado, conseguiu contornar as deficiências de demanda e de gestão conjunta de produção com medidas plenamente viáveis.

De um lado, abriu a possibilidade de pequenos produtores, aliados dos processos normais de licitações, trabalhando em conjunto, produzirem para o Governo. Com tal mecanismo, aliado ao adiantamento de 50% do pagamento na encomenda, essa política já seria suficiente para abreviar o empecilho representado pela dificuldade da manutenção das vendas de uma produção conjunta. Por outro lado, o Estado condicionou suas compras às exigências de qualidade, prazo de entrega e garantias normais na concorrência de mercado. Essa condicionante, cuja adoção evitou que o programa criado pecasse por privilégios paternalistas, aliada a outros instrumentos de apoio, como a capacitação técnica dos produtores envolvidos, permitiu a geração de processos auto-sustentados de crescimento. O programa de compras governamentais do Ceará, embora atuando localmente, constitui-se em interessante exemplo de uma intervenção diferenciada do Estado na promoção de pequenas e médias empresas, através de serviços públicos orientados pelo lado da demanda e a partir de práticas de cooperação e da busca de soluções colaborativas.

Políticas públicas orientadas pela demanda e processos de cooperação interempresarial são totalmente compatíveis, como afirmam Judith Tendler e Monica Amorim:

“Organizando seus serviços para pequenas empresas em torno de um contrato de fornecimento de bens e serviços, políticas orientadas pela demanda necessariamente tendem a trabalhar mais com grupos de pequenas empresas do que com empresas individualmente. Isto contribui para o desenvolvimento de aspectos externos de promoção do crescimento entre as próprias empresas — a possibilidade de compartilhar encomendas, a especialização entre empresas, a compra conjunta de insumos e a ação conjunta para a solução de problemas” (Tendler, Amorim, 1996, p.421).

Com a mesma intensidade, o difícil acesso a informações e a necessidade da manutenção de um compartilhamento permanente de idéias apresentam-se como outros significativos entraves para o sucesso de experiências de cooperação. Principalmente no âmbito regional, onde a cooperação entre empresas ocorre mesmo sem a proximidade territorial, a qualidade e a agilidade do fluxo de dados configuram-se em um ponto crucial.

Por isso, a preocupação com a criação de espaços de interação social entre os agentes envolvidos, seja para a troca de experiências, seja para o acúmulo de informações, deve estar embutida no rol das ações públicas (Silva, 1993). A criação de espaços de comunicação na esfera regional, onde os distanciamentos espacial e temporal são maiores, depende em maior grau de novos meios técnicos de aproximação. Esses novos meios técnicos

“(...) tornam possíveis novas formas de interação social, modificam ou subvertem velhas formas de interação, criam novos focos e novas situações para a ação e interação e, com isso, servem para reestruturar relações sociais existentes e as instituições e organizações das quais elas fazem parte” (Thompson, 1995, p.296).

A aproximação e a articulação de agentes para o sucesso de práticas regionais de cooperação serão condicionadas também pelos mecanismos de comunicação e interação adotados.⁷

Atualmente, sistemas de informações e redes de comunicação eletrônica permitem o compartilhamento, quase instantâneo, de processos organizacionais. Instrumentos como a *internet* e redes e sistemas empresariais conectáveis a ela, baseadas nos conceitos de Intranet, Extranet e Groupware, possibilitam

⁷ Este trabalho não se propõe a aprofundar o impacto de meios de comunicação modernos nas relações e nas interações sociais. Para um maior detalhamento com relação ao tema, ver, dentre outros, Meyrowitz (1985); Thompson (1995) e Castells (1996).

hoje uma maior extensão de práticas e experiências conjuntas (Maloff, 1995; Hills, 1997). Peter Kollock (1999), por exemplo, salienta a utilização da *internet* nas práticas de cooperação, tanto para a maior facilidade na produção de bens públicos, exemplo do sistema operacional *Linux* para computadores, quanto para a organização de ações colaborativas de desenvolvimento comunitário, como na ilustração do dia beneficente chamado *NetDay*.⁸ Michael Dertouzos (1997), por sua vez, acredita que a *internet* facilitará a formação de alianças virtuais entre empresas.

Este é um campo de relação público-privado ainda pouco explorado. Redes eletrônicas abrem novas perspectivas de suporte e fomento público para diversas políticas de desenvolvimento. No caso específico da cooperação interempresarial, são bastante úteis, principalmente quando a estratégia compreende empresas distantes. Caberá ao setor público encontrar os mecanismos necessários de estímulo e apoio à formação de redes de colaboração entre pequenos empreendimentos, utilizando-se de meios modernos de disseminação da informação.

Por fim, superando os entraves inerentes ao processo, o Estado pode ainda se converter em um dos agentes componentes da cooperação interempresarial, atuando como um parceiro na ampliação da abrangência das fronteiras territoriais, na promoção das empresas, ou mesmo no amparo de atividades conjuntas. Essa função de promoção é tão importante para o completo êxito de experiências de cooperação quanto as atividades de estímulo ao trabalho conjunto ou de redução dos obstáculos. Com referência à sustentação de esforços conjuntos, algumas experiências demonstram a significativa participação do Estado nas atividades privadas de P&D. Políticas de promoção do desenvolvimento tecnológico através de processos de *learning by interacting* podem ser hoje consideradas comuns. Jane Fountain e Robert Atkinson (1998), por exemplo, evidenciando como a interação e as ações colaborativas impulsionam inovações, defendem políticas públicas de estímulo ao engajamento participativo em redes regionais de cooperação.

Entre suas propostas, estão a concessão de incentivos fiscais para empresas empenhadas em práticas colaborativas de pesquisa e desenvolvimento, além do fomento à formação de alianças entre indústrias e, da mesma forma, destas com universidades e com entidades governamentais e da sociedade

⁸ Nesse dia, denominado *NetDay*, através de um esforço regional organizado pela *internet*, 2.500 escolas do Estado da Califórnia foram conectadas à rede mundial pelo trabalho de, aproximadamente, 20.000 voluntários da comunidade, sem remuneração, motivados somente pela importância da estrutura para a região (Kollock, 1999).

civil. Indo mais além, esses autores propõem a composição de redes de colaboração tecnológica entre pequenas e médias empresas e universidades regionais para o desenvolvimento e o emprego de novas tecnologias (Fountain, Atkinson, 1998).

A cooperação entre pequenas e médias empresas pode também ser promovida pelo Estado através do suporte institucional. Exemplos como os Charutos de Cuba, o Rum de Porto Rico, o Café da Colômbia, a região de Champagne na França, os Vinhos do Porto em Portugal e os casos brasileiros do Queijo de Minas e do Chocolate e dos Móveis de Gramado comprovam que a construção de uma marca de lugar, baseada em uma imagem corporativa padronizada, possibilita ganhos de competitividade nas esferas nacionais, regionais e locais.

A construção dessa marca de lugar, referência da singularidade do produto e garantia do monopólio de origem, é a típica estratégia fundamentada na cooperação. Todavia a percepção da viabilidade de campanhas conjuntas e a própria constituição de um projeto nessas condições, na maior parte dos casos, dependerão da atuação de um agente estatal. A competência desse agente baseia-se em funções como a de disseminar a idéia, aglutinar e organizar os interesses, definir e certificar os padrões mínimos de produção e, principalmente, institucionalizar e promover, em conjunto com os produtores, campanhas de divulgação da marca do lugar. Constitui-se, dessa forma, em uma política de colaboração mútua entre o Estado e o setor privado, com ganhos de competitividade para ambos. O ponto-chave dessa estratégia está exatamente na sinergia entre esses dois lados. Como defende Sergio Boisier, "O desenvolvimento de uma imagem corporativa e a promoção de apoiada nela não é uma tarefa que compete somente a um governo regional. Este é um dos campos no qual a articulação entre o setor público e o privado tem que dar seus melhores frutos" (Boisier, 1992, p.184).

Além das medidas institucionais, outro mecanismo com abrangência supranacional, voltado à superação dos limites regionais da cooperação interempresarial, é a consolidação de laços comuns entre regiões limítrofes ou distantes. Esta não é uma tarefa limitada ao apoio e à regulação de negociações com agentes externos à região, formação de blocos de comércio ou integração regional. Trata-se da formação de vínculos extra-regionais que estabeleçam e consolidem estratégias comuns entre agentes públicos e privados de diferentes regiões.

Segundo afirma Luis Lira (1996), a idéia de regionalismo virtual pode oferecer respostas válidas para a composição de estratégias conjuntas entre diferentes territórios organizados. Alguns exemplos de acordos de cooperação supranacionais entre regiões para a construção de atividades colaborativas, voltadas ao combate ao tráfico de drogas ou ao contrabando de mercadorias e à

coordenação de direitos individuais para permitir o uso da rede de serviços sociais por trabalhadores legais ou ilegais, corroboram a efetividade de suas proposições. Essas experiências, assim como outras nas mesmas bases, permitem propor novas formas de cooperação entre regiões pautadas pelo fomento de pequenos e médios empreendimentos. Além de proporcionar condições para o desenvolvimento de políticas comuns de melhorias do processo produtivo, ações públicas com essa direção ainda fornecem condições para um crescimento sustentado, pelo lado da demanda, com a abertura de novos mercados.

Certamente, as ações e as políticas públicas arroladas acima não esgotam os espaços de atuação do setor público para o desenvolvimento regional a partir de estratégias de cooperação interempresarial. Pelo contrário, elas expandem ainda mais as possibilidades e as oportunidades do Estado para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a ampliação da sua relação com os membros componentes da sociedade civil. Compete, portanto, às administrações públicas regionais e locais promoverem o debate e o aprofundamento de propostas nesse sentido, considerando as vantagens e os riscos inerentes ao processo, para implementar as transformações necessárias.

Considerações finais

Indubitavelmente, as recentes transformações produtivas ocorridas no contexto internacional trouxeram enormes dificuldades para as estratégias tradicionais de desenvolvimento regional. Os formuladores de políticas públicas, acostumados, muitas vezes, com conjunturas de mercados fechados, de pouca mobilidade de fatores e de uma maior lentidão quanto à evolução tecnológica e econômica, deparam-se, hoje, com desafios inteiramente diferentes dos enfrentados no passado. Esses desafios impostos às estratégias de políticas públicas para o desenvolvimento regional estimulam, cada vez mais, a pesquisa e a elaboração de propostas alternativas para a atuação estatal. Este artigo abordou as diferentes nuances de interação entre Estado e sociedade civil, para destacar algumas das recentes proposições de políticas e inseri-las em uma contextualização mais ampla, dentro de uma estratégia pública que abranja instrumentos com micro e macroscopos de gestão.

Em um nível mais elevado, na esfera que poderia ser denominada macroeconômica ou social, analisou-se o papel do Governo com relação às práticas participativas e o acúmulo de capital social. Demonstrou-se, através da experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, que um efetivo envolvimento do Estado tem o poder de promover uma cultura solidá-

ria e a composição de laços sociais vigorosos e consistentes nos entornos regionais, extremamente valiosos para os atuais processos de desenvolvimento. Sustentou-se, da mesma forma, a necessidade da manutenção de espaços rotineiros e permanentes para o debate das questões regionais. Somente a continuidade da participação e do envolvimento cívico da comunidade permitirá, no médio e longo prazos, a geração de maiores estoques de capital social e, até mesmo, iniciativas próprias por parte da sociedade civil. A percepção dos benefícios diretos e indiretos relacionados às práticas participativas regionais proporcionará aos governos novos campos e modernos mecanismos de ação para a consolidação de modelos equilibrados e sustentados de desenvolvimento sócio-econômico.

No nível das relações empresariais, podendo este ser entendido também como o nível microeconômico ou social, discutiram-se as diferentes propostas de ações pontuais do Estado para o fomento de práticas colaborativas para pequenas e médias empresas. Foram arrolados os ganhos advindos da eficiência coletiva e das economias de colaboração em experiências auto-sustentadas e socialmente autônomas de crescimento. Embora se conheçam experiências históricas de formação de alianças e estratégias coletivas autônomas entre empresas de pequeno porte, entende-se o Estado como um agente fundamental para o êxito e a replicação dos processos em escala maior, principalmente nas regiões em desenvolvimento. Em função disso, apontaram-se diversas alternativas de ação estatal possíveis para a consolidação de estratégias de cooperação regional, muitas delas teórica e empiricamente balizadas.

Contudo a variada gama de estudos e análises que comprovam a eficiência e os benefícios de políticas públicas com esse corte não exime todo o processo de apreciações críticas e novas contribuições. Alguns autores, por exemplo, destacam os vários entraves concernentes à composição de interações entre Estado e sociedade civil. Uma das barreiras salientadas é constituída pela pouca solidez estrutural das relações de solidariedade em nossas sociedades.

José Luján e Luis Moreno (1996), por exemplo, apresentam um cenário onde diagnósticos genéticos podem acabar com o sistema de previdência social, um dos sistemas mais fortes de solidariedade social. De acordo com suas conclusões, bastaria a identificação das diferenças genéticas de cada indivíduo, de suas probabilidades frente a males específicos, sua longevidade e suas características psicológicas, para indivíduos menos predispostos à utilização dos planos não aceitarem mais os custos tradicionais dos sistemas de previdência. "Se algo assim viesse a ocorrer, o atual sistema de solidariedade social poderia perder grande parte de seus fundamentos." (Luján, Moreno, 1996, p.499).

Essa fragilidade da solidariedade humana não se constitui no único entrave às políticas de suporte à participação e à cooperação. Mesmo um de seus grandes defensores, Robert D. Putnam (1995), evidencia a crescente retração das práticas participativas, do engajamento cívico e do trabalho associativo na sociedade civil. Fornecendo uma série de exemplos, o autor expõe a tendência bastante acentuada do crescimento do individualismo e do declínio do capital social, neste final de século, especialmente nos Estados Unidos. Embora tenha se concentrado no caso norte-americano, acredita que "(...) o quadro por ele desenvolvido pode, em certa medida, caracterizar muitas sociedades contemporâneas" (Putnam, 1995, p.67).

Alejandro Portes e Patricia Landolt (1996) apresentam críticas ao deliberado uso da idéia de capital social em políticas de desenvolvimento. Segundo eles, a visão restrita dos aspectos positivos do capital social gerou uma série de tautologias e estereótipos que encobriram alguns de seus aspectos negativos. Deve-se, portanto, evitar estender demais a capacidade do conceito para não banalizá-lo, utilizando-o em políticas públicas muitas vezes danosas à própria sociedade. Na opinião desses autores, indivíduos e comunidades podem se beneficiar largamente da confiança mútua e da participação social. Esses retornos, porém, irão, muitas vezes, variar conforme o tipo de relação interpessoal imposta e a forma de organização e de sustentação comunitária. Esses mesmos fatores, por outro lado, poderão acarretar a ampliação das diferenças sócio-econômicas existentes entre as comunidades (Portes, Landolt, 1996).

Ainda que existam todas essas dificuldades, além de outras barreiras ao processo, a participação e a cooperação interempresarial representam duas reais possibilidades de ação para governos preocupados com uma melhor distribuição da riqueza em seu território. Apesar disso, deve-se realçar que ambas não podem constituir-se no completo rol de políticas governamentais direcionadas a promover uma base social coesa e preparada para o futuro.

No entanto, somente com essa base social, marcada pelos laços similares que unem a comunidade na busca de objetivos comuns, será possível incorporar regiões preparadas para encontrar soluções para os seus problemas e estratégias de crescimento. Portanto, a formulação de políticas públicas que auxiliem a sociedade a tornar-se agente central de sua prosperidade é, sem dúvida, um dos mais importantes desafios do setor público para os dias de hoje. Abrem-se novas perspectivas para a administração pública, menos voltada aos órgãos internos e mais focada para a sociedade que representa.

Bibliografia

- AGRUPAMENTO (clusters) de pequenas e médias empresas: uma estratégia de industrialização local (1998). Brasília : CNI/COMPI.
- AMARAL FILHO, Jair (1996). Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília : IPEA, n.14, dez.
- BANDEIRA, Pedro S. (1999). **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília : IPEA. Texto para discussão n.630.
- BIRNER, Andreas et al. (1995). **Local development initiatives – an intercultural comparison: life strategies and global structure change**. Wien : Institut für Raumplanung und Regionalentwicklung. IRR Discussion Paper n.51.
- BOISIER, Sergio E. (1992). **El difícil arte de hacer region**: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Cusco : CBC.
- BOISIER, Sergio E. (1997). **Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial**. Santiago, Chile : ILPES, (mimeo).
- BROWN, L. David, ASHMAN, Darcy (1996). Participation, social capital, and intersectoral problem solving: african and asian cases. **Word Development**, v.24, n.9.
- BUYS DE BARROS, Antônio B. (1955). **Instituições de economia política**. Rio de Janeiro : José Konfino.
- CASAROTTO FILHO, Nelson, PIRES, Luis H. (1998). **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista de competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo : Atlas.
- CASTELLS, M. (1996). **La era de la información, economía, sociedad y cultura: la sociedad red**. Madrid : Alianza.
- CASTILO, Jaime (1992). Lo local y lo internacional: la importancia de las redes de colaboracion. **DESARROLLO local: una nueva política regional para vivir mejor, ¿?** Valencia : UIMP.
- COLEMAN, James S. (1990). **Foundations of social theory**. Cambridge : Harvard University.
- COLLETIS, Gabriel, WINTERHALTER, Felix. (1993). O exemplo alemão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.14, n.1, p.76-93.

- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI (1995). **Plano estratégico de desenvolvimento do Vale do Taquari**. Lajeado : FATES.
- CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NOROESTE DO ESTADO (1996). **Plano estratégico de desenvolvimento da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Ijuí : UNIJUÍ.
- CUNILL, Nuria (1996). A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, v.120, n.1, jan./abr.
- DERTOUZOS, Michael L. (1997). **O que será: como o novo mundo da informação transformará nossas vidas**. São Paulo : Companhia das Letras.
- EVANS, Peter (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **Word Development**, v.24, n.6.
- FEDOZZI, Luciano (1997). **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre : Tomo Editorial.
- FERGUSON, Adam (1998). Nations and civilizations. In: RUNDELL, John, MENNELL, Stephen. **Classical readings in culture and civilization**. New York : Routledge.
- FOUNTAIN, Jane E., ATKINSON, Robert D. (1998). **Innovation, social capital, and the new economy**. Washington : Progressive Policy Institute.
- FOX, Jonathan (1993). La participación popular en los consejos comunitarios de abasto en México: una lucha desigual. In: GLADE, William, REILLY, Charles. **Investigaciones sobre el desarrollo de base**. Arlington : Fundación Interamericana.
- FUKUYAMA, Francis (1995). **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New York : The Free.
- GAROFOLI, Gioacchino (1993). O exemplo italiano. **Ensaïos FEE**, Porto Alegre, v.14 n.1, p.49-75.
- GODARD, O. et al. (1987). Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **Estudios Territoriales**, Madrid, n.24.
- GOODMAN, Edward F. et al. (1989). **Small firms and industrial districts in Italy**. New York : Routledge.
- HADENIUS, Axel, UGGLA, Frederik (1996). Making civil society work, promoting democratic development: what can states and donors do? **Word Development**, v.24, n.10.

- HALL, John A. (1995). **Civil society**: theory, history, comparison. Cambridge : The Polity.
- HILLS, Melanie (1997). **Intranet as groupware**. New York : John Wiley Computer.
- HUMPHREY, John, SCHMITZ, Hubert (1996). The triple C approach to local industrial policy. **Word Development**, v.24, n.12.
- KOLLOCK, Peter (1999). The economies of on-line cooperation: gifts and public goods in cyberspace. In: SMITH, Marc, KOLLOCK, Peter. **Communities in cyberspace**. London : Routledge.
- LEWIS, Jordan (1992). **Alianças estratégicas**: estruturando e administrando parcerias para o aumento da lucratividade. São Paulo : Pioneira.
- LIRA, Luis (1996). Regionalismo aberto y regionalismo virtual. In: MEDINA, Javier, BARRIOS, Edgar. **Globalización y gestión del desarrollo regional**: perspectivas latinoamericanas. Santiago, Cali : Editorial Universidad del Valle.
- LOCAL economies and globalization (1995). Paris : OECD.
- LUJÁN, José L., MORENO, Luis (1996). Biological lottery and social solidarity: the impacts of genetic diagnosis. **Futures**, v.28, n.5.
- MACIEL, Maria L. (1996). **O milagre italiano**: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro : Relume Dumará; Paralelo 15 Editores.
- MALOFF, J. (1995). **Internet as a strategic business tool**. Rio de Janeiro : Mantel.
- MARSHALL, Stephanie P. (1998). Criando comunidades vigorosas centradas no aprendizado para o século XXI. HESSELBEIN, F. et al. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo : Futura.
- MEDINA, Javier (1996). Los aspectos psicosociales y culturales de la competitividad y la gestión del desarrollo regional. In: MEDINA, Javier, BARRIOS, Edgar. **Globalización y gestión del desarrollo regional**: perspectivas latinoamericanas. Santiago, Cali : Editorial Universidad del Valle.
- MEYER-STAMER, Jörg (1999). What can we learn from the ceramics and textiles/ clothing clusters of Santa Catarina, Brazil. In: BUILDING a modern and effective business development services industry in Latin America and in the Caribbean. Rio de Janeiro : Inter-American Development Bank.

- MEYROWITZ, Joshua (1985). **No sense of place: the impact of electronic media on social behavior.** New York : Oxford University.
- MOLINAS, José R. (1998). The impact of inequality, gender external assistance and social capital on local-level cooperation. **Word Development**, v.26, n.3.
- NEJAMKIS, Facundo (1999). **Capital social y desigualdade social: un caso; el fondo del Conurbano Bonarense.** Caracas, CLAD. Documentos CLAD.
- NICHOLLS, William H. (1969). Southern tradition and regional economic progress. In: FRIEDMANN, John, ALONSO, William. **Regional development and planning: a reader.** Cambridge : M.I.T. Press.
- OLVERA, Alberto J. (1999). **La sociedad civil: de la teoría a la realidad.** México, D.F. : El Colegio de México.
- OSTROM, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. **Word Development**, v.24, n.6.
- PECQUEUR, Bernard (1993). O exemplo francês. **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.14, n.1, p.26-48.
- PEROTTI, Omar (1999). Asociaciones público-privadas en el desarrollo local: el caso de Rafaela. In: BUILDING a modern and effective business development services industry in Latin America and in the Caribbean. Rio de Janeiro : Inter-American Development Bank.
- PIETROBELLI, C., RABELOTTI, R. (1991). Relaciones extramercado entre firmas y sus efectos en el desarrollo industrial de los países de menor desarrollo. **Revista Eure**, v.18, n.24, abr.
- PLANO de reestruturação econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul: Relatório Final (1997). Porto Alegre : ENGEVIX.
- PORTES, Alejandro, LANDOLT, Patricia (1996). The downside of social capital. **The American Prospect**, n.26, maio/jun.
- PROPOSTAS para uma nova política de atuação junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (1995). Porto Alegre : Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Secretaria da Coordenação e Planejamento. (mimeo).
- PUTNAM, Robert D. (1995). Bowling alone: america's declining social capital. **Journal of Democracy**, n.6, p.1, jan.
- PUTNAM, Robert D. (1996). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.

- QUINTAR, Aída, et al. (1993). **Rafaela**: un cuasi-districto italiano "a la Argentina". Buenos Aires : CEPAL. Documento de Trabajo CFI-CEPAL, n.35.
- QUINTAR, Aída, GATTO, Francisco (1992). **Distritos industriales italianos**: experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Buenos Aires : CEPAL. Documento de Trabajo PRIDRE, n.29.
- RESULTADOS da aproximação entre os Conselhos e os Órgãos Estaduais (1996). Porto Alegre : Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Secretaria da Coordenação e Planejamento. (mimeo).
- SAXENIAN, Annalee (1994). **Regional advantage**: culture and competition in silicon valley and route 128. Cambridge : Harvard University.
- SCHMITZ, Hubert (1998). **Responding to global competitive pressure**: local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil. Brihngton. IDS Working paper n.82.
- SILVA, Verónica (1993). **Cooperacion interempresarial**: desafio a las políticas regionales. Santiago, Chile : CEPAL. Série Ensayos 93/18.
- STÖHR, Walter B. (1990). **Global challenge and local response**: Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe. London : Mansell.
- STÖHR, Walter B., TAYLOR, D. R. Fraser (1981). **Development from above or below**: the dialectics of regional planning in developing countries. Chichester : John Wiley and Sons.
- STORPER, Michael (1997). **The regional world**: teritorial development in a global economy. New York : The Guilford.
- TENDLER, Judith (1998). **Bom governo nos trópicos** — uma visão crítica. Rio de Janeiro : Revan.
- TENDLER, Judith, AMORIM, Monica A. (1996). Small firms and their helpers: lessons on demand. **Word Development**, v.24, n.3.
- THOMPSON, John B. (1995). **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis : Vozes.
- TORCAL, Mariano, MONTERO, José R. (1998). **Facets of social capital in new democracies**: the formation and consequences of social capital in Spain. Chicago. Kellog Institute working paper n.259.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1988). **Desarrollo local**: una estrategia de creación de empleo. Madrid : Pirámide.

Abstract

The paper reviews and organizes the now vast literature on cooperation and civic participation with the aim of assessing new forms of regional development. Based on the theoretical concepts of the recent contributions in the economic and social fields, the paper shows alternative instruments of policies and presents new perspectives of public action in order to reach a democratic and decentralized economic development.