

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

JULIANO VARELA DE OLIVEIRA

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE?

O caso da RIDE Petrolina Juazeiro

RECIFE

2015

JULIANO VARELA DE OLIVEIRA

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE?

O caso da RIDE Petrolina Juazeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro de Comunicação e Artes (CAC), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Urbano, realizada sob a orientação da Prof^ª Dr^ª Suely Maria Ribeiro Leal.

RECIFE

2015

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

N48p	<p>Oliveira, Juliano Varela de Cooperação intermunicipal abrangente? O caso da RIDE Petrolina- Juazeiro / Juliano Varela de Oliveira. – Recife: O Autor, 2015. 270 f.: il., fig.</p> <p>Orientador: Suely Maria Ribeiro Leal. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2015.</p> <p>Inclui referências e anexos.</p> <p>1. Planejamento urbano. 2. Governança corporativa. 3. Capitais (Cidades). 4. Administração pública. 5. Crescimento urbano. I. Leal, Suely Maria Ribeiro (Orientador). II. Título.</p> <p>711.4 CDD (22.ed.)</p>	UFPE (CAC 2015-120)
------	--	---------------------

Ata da quarta defesa de TESE de Doutorado, do Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 04 de maio 2015.

Aos quatro dias do mês de maio de dois mil e quinze (2015), às 10 horas, no Mini Auditório 1 do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Tese intitulada “COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE? O CASO DA RIDE PETROLINA JUAZEIRO” do aluno Juliano Varela de Oliveira, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação da Professora Suely Maria Ribeiro Leal. O doutorando cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação em 09 de dezembro de 2014, na sua 9ª Reunião ordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.017616/2015-26 em 04/05/2015 composta pelos Professores: Prof. Pierre Georges Joseph Fernandez, da Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE; Tânia Bacelar de Araújo, Geografia/UFPE, Profa. Márcia Karina da Silva Luz, Departamento de Sociologia/UFRPE; Amélia Maria de Oliveira Reynaldo, Arquitetura e Urbanismo/UNICAP, Prof. Remo Mutzemberg, Sociologia/UFPE. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a explanação, o candidato foi argüido pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção APROVADO da referida Tese. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretária de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 04 de maio de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal
Profa. Tânia Bacelar de Araújo
Profa. Amélia Maria Oliveira Reynaldo
Prof. Pierre Georges Joseph Fernandez
Profa. Márcia Karina da Silva Luz
Prof. Remo Mutzemberg
Juliano Varela de Oliveira
Renata de Albuquerque Silva (Secretária)

*Dedico aos meus sobrinhos Alessa, Darlan
e Vitória, futuros doutores da família.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, pela concessão de bolsa de doutorado, e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano, pelo afastamento integral concedido, razões pelas quais as condições dignas de estudo me foram garantidas.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Suely Leal, pela confiança e dedicação ofertadas durante esses quatro anos de orientação, e, principalmente, por ter me acolhido num ambiente de liberdade de ideias, imprescindível ao meu amadurecimento intelectual.

A Rildo Veras e Paulo Afonso Barbosa, primeiros amigos que me acolheram com casa, comida e ótimas conversas em Recife, no início do meu doutorado.

À minha turma de amigos do MDU, meu carinho todo especial a Otávio Santos, Dóris Campos, Tiago Gonçalves, Ana Renata Santos, Elvira Fernandes e Yuri Moraes. Pessoas queridas, amigos que espero não perder após a conclusão dessa jornada.

Agradeço a Jennifer Borges, Mariana Bonnates e Camila Leal pela parceria de vida para além da academia, nos momentos felizes ou tristes, de sobriedade ou embriaguez, de alegria ou de agonia, que fez de mim um ser humano melhor. À nossa amizade e à vida, um brinde e um grito de liberdade e de arte todo especial.

Aos meus irmãos de alma, Raimunda Cadó e Emanuel Cadó, pelo apoio, confiança e credibilidade intelectual e profissional a mim ofertados e, principalmente, pelos sonhos de um mundo melhor compartilhados, pelo espírito humanitário alimentado e pelo amor fraternal que a distância não consegue aplacar. Tudo isso nutre em mim uma profunda admiração por vocês!

Agradeço a Haroldo Gomes, pela camaradagem que me tirou do sufoco no primeiro ano do doutorado.

A Denes Vieira, meu amigo de longas datas, agradeço suas discussões teóricas e políticas propaladas, que me fizeram enxergar além do referencial que eu já tinha, ampliando minhas possibilidades analíticas e dando maior complexidade às minhas ideias. Por vezes fico calado apenas para te ouvir melhor!

Agradeço aos meus pais, Fátima Varela e Josias Varela, origem vital e humana de tudo isso, sem os quais eu seria muito pouco, quase nada. À minha mãe em especial, minha admiração e amor incondicional, por tudo que já superou por mim!

Ao meu companheiro Marcelo Gomes, pela paciência, amor e dedicação que me encobriu da segurança, da tranquilidade e da paz que eu tanto precisei para chegar até aqui.

Do mesmo modo que encerrei os agradecimentos de minha monografia de graduação, em janeiro de 2003, encerro minha tese de doutorado agradecendo, enfim, à vida, que desde sempre foi imensamente generosa comigo.

RESUMO

No âmbito dos estudos em planejamento e gestão urbanos, a cooperação intermunicipal é colocada como uma provável alternativa de solução para alguns dos problemas críticos da escala metropolitana, como o da gestão e financiamento de questões que afetam mais de um município, a exemplo dos recursos hídricos, dos resíduos sólidos ou do uso e ocupação do solo. Vem ganhando destaque na ciência política, sobretudo pela via da análise das relações federativas horizontais e verticais e da atuação de seus atores políticos; e na sociologia, como viés das discussões em torno da institucionalização de experiências colaborativas. Tais interesses se justificam pela observância de que mesmo sendo preconizada como alternativa aos problemas urbanos, a cooperação intermunicipal encontra significativos obstáculos à sua efetivação. Nessa perspectiva interdisciplinar, a presente tese se insere com o objetivo de compreender o processo de cooperação intermunicipal na Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina (PE) Juazeiro (BA), a partir dos fatores histórico-culturais e político-sociais da formação da sociedade brasileira e à luz dos conceitos de capital social, laços fortes, laços fracos e governança colaborativa. Fundamenta-se na teoria histórica da formação social e econômica do Brasil, que forjou o ambiente propício à construção de uma cooperação pouco abrangente, pois restrita apenas a “grupos de proximidade”. Além disso, enxerga a realidade estudada sob a luz das contribuições de Robert Putnam e Pierre Bourdieu com seus conceitos de capital social; Mark Granovetter e seus laços fracos e fortes; e Hugh Kellas que discute a governança colaborativa, para entender de que forma o planejamento das cidades da RIDE ocorreu durante os anos de 2001 a 2010. O caminho metodológico traça um encontro com: 1) a análise histórica do desenvolvimento brasileiro e seus rebatimentos na escala regional estudada e 2) a elaboração e verificação de indicadores qualitativos de cooperação intermunicipal abrangente. A primeira efetivada por meio de uma imersão no referencial teórico; e a segunda pela realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes do desenvolvimento, que compreendem o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, bem como pela análise de documentos gerados por ocasião da criação e funcionamento da RIDE como instrumento de planejamento regional e de captação de recursos. Os resultados alcançados permitem concluir que a experiência em estudo foi determinada pela atuação de grupos políticos de interesses bastante circunscritos “em si” e “para si”, bem à luz da história da formação social brasileira, cuja base fundamental foi uma cooperação restritiva. O capital social forjado no âmbito regional permitiu relações de cooperação apenas entre agentes “próximos”, não oportunizando uma articulação entre os laços fortes e fracos, nem tampouco uma governança colaborativa. O planejamento e a gestão dos municípios se deram de maneira deficiente, tanto do ponto de vista técnico quanto político-institucional, pois se mostrou incapaz de elaborar projetos estruturadores do desenvolvimento regional, bem como de abarcar todos os agentes de maneira ampla e adequada, perdendo legitimidade e comprometendo os resultados da experiência.

Palavras-Chaves: Planejamento. Cooperação. RIDE Petrolina Juazeiro. Capital social. Laços fracos e fortes. Governança colaborativa.

ABSTRACT

In the range of the urban planning and urban management studies, the intercity cooperation is set as a possible alternative for solution to some of the critic problems in the metropolitan scale. Such as the management and financing of matters which affect more than one city, for instance the hydric resources, the solid residuous or the use and occupancy of the ground. It has been receiving attention of the Politics Science, above all, by the analysis ways of the horizontal and vertical federative relations and for the performance of their player-politician; and for sociology, as bias of the discussions around the institutionalization of colaborative experiences. Such interests are justified by the observing that even being preconized as alternative to the urban problems, the intercity cooperation finds meaningful obstacles to its effectuation. In this cross-curricular perspective, this thesis sets itself with the aim to understand the intercity cooperation process in the *Development Integrated Region of Petrolina (PE) Juazeiro (BA)* hub, of what cultural-historical factors and social-politics factors of the brazilian society formation and under the light of the social capital concepts, Strong binds, weak binds e colaborative governance. It has founded itself under the historic theory of the social and economic formation of Brazil, which carved the favourable environment to the construction of a less extensive cooperation, once biased only to "proximity groups". Besides this, sees the reality under the light of Robert Putnam's and Pierre Bourdieu's contributions with their concepts of social capital; Mark Granovetter with his Strong and weak binds; and Hugh Kellas who discusses the colaborative governance, in order to understand in which way the planning of the DEIR cities occurred during the years of 2001 to 2010. The methodological path traces a convergence with: 1) the historical analysis of the brazilian development and its returnings in the studied regional scale and 2) the elaboration and verification of qualitative indicators of a range of intercity cooperation. The first one throughout an imersion in the theoretical referential; and the second through semistructured interviews with the development agentes which are made of State, private enterprise and the organized civil society, and through documents generated by the time the origination and functioning of DEIR as instrument of regional planning and raising of resources. The achieved results allows the conclusion that the experience in the study was determined by the performance of interested policial groups circumscribed in and to themselves, quite under the light of the brazilian social formation, which main base was restricted cooperation. The social capital carved in the regional range allowed cooperation relations only between "close" agents, not giving opportunity to an articulation between the Strong and weak binds, not even a colaborative governance. The planning and management of the cities happened in a very deficient way, from a technical to a political-institutional point of view, once it showed itself incapable to elaborate structured projects of the regional development, as well as gather all the agentes in a wide and proper way, losing legitimacy and committing the experience results.

Keywords: Planning. Cooperation. DEIR Petrolina Juazeiro. Social Capital. Strong and Weak Binds. Colaborative Governance.

LISTA DE FIGURAS

Fig. 1: Esquema teórico do Capital Social.....	99
Fig. 2: Esquema teórico do Capital Social com os Laços Fracos e Fortes.....	104
Fig. 3: Esquema teórico do Capital Social, Laços e Governança.....	112
Fig. 4: Mapa da RIDE.....	116
Fig. 5: Campanha virtual para o colhimento de assinaturas contra as queimadas da AGROVALE e denúncia ao Ministério Público.....	148
Fig. 6: Blog do GT RIDE Petrolina Juazeiro.....	160
Fig. 7: Capital Social na RIDE.....	187
Fig. 8: Capital Social, Laços Fracos e Laços Fortes na RIDE.....	213
Fig. 9: Capital Social, Laços Fracos e Laços Fortes e Governança Colaborativa na RIDE.....	233

LISTA DE QUADROS E TABELAS

(ordem de inserção)

Quadro 1: Matriz de Organização dos Conteúdos Empíricos (entrevistas).....	30
Quadro 2: Indicadores de Cooperação Intermunicipal Abrangente.....	113
Quadro 3: Composição do COARIDE Petrolina Juazeiro.....	121
Quadro 4: Divisão dos recursos pleiteados pelo CODERIDE em 2003 junto ao MIN e/ou CHESF.....	128
Quadro 5: Projetos executados na RIDE.....	130
Tabela 1: Indicadores Econômicos RIDE - 1991, 2000 e 2010.....	143
Quadro 6: Representantes na elaboração do Pano de Ação (GT RIDE).....	158
Quadro 7: Linhas estratégicas do Plano de Ação da RIDE.....	164
Quadro 8: Participação da família Coelho na política municipal, estadual e nacional.....	170
Quadro 9: Relação dos Prefeitos da RIDE eleitos e seus partidos - 2000, 2004 e 2008.....	177
Quadro 10: Relações partidárias entre os Prefeitos da RIDE - 2000, 2004 e 2008.....	178

LISTA DE SIGLAS

ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste.
AGROVALE	Agroindústria do Vale do São Francisco S.A.
AC	Análise de Conteúdo.
ASSEA	Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Petrolina.
APNB	Associação de Prefeitos do Norte da Bahia.
VALEXPORT	Associação dos Produtores e Exportadores de Hortigrangeiros e Derivados do Vale do São Francisco.
ASSITUR	Associação Interestadual de Hotéis e Turismo de Juazeiro-BA e Petrolina-PE.
BNB	Banco do Nordeste.
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento.
CAIXA	Caixa Econômica Federal.
CPATSA	Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido.
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco.
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia.
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco.
COARIDE	Conselho Administrativo da RIDE Petrolina Juazeiro.
DEM	Democratas.
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
EMBRAPA SEMIÁRIDO	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Semiárido.
FACAPE	Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas de Petrolina.
FIEPE	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco.
FPM	Fundo de Participação do Município.
GERES	Gerência Regional de Saúde de Pernambuco.
GT RIDE	Grupo de Trabalho da RIDE.
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste.
GTs	Grupos Temáticos.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IPEA	Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada.
ITEP	Instituto de Tecnologia de Pernambuco.
IF SERTÃO PE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano.
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada.
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
MIN	Ministério da Integração Nacional.
MC	Ministério das Cidades.
MCS	Movimento Cidades Saudáveis.
MRU	Movimento pela Reforma Urbana.
NE	Nordeste.
OMS	Organização Mundial da Saúde.
PCB	Partido Comunista Brasileiro.

PC do B	Partido Comunista do Brasil.
PFL	Partido da Frente Liberal.
PMN	Partido da Mobilização Nacional.
PRN	Partido da Reconstrução Nacional.
PR	Partido da República.
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira.
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional.
PDT	Partido Democrático Trabalhista.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PAN	Partido dos Aposentados da Nação.
PT	Partido dos Trabalhadores.
PHS	Partido Humanista da Solidariedade.
PL	Partido Liberal.
PPS	Partido Popular Socialista.
PPB	Partido Progressista Brasileiro.
PP	Partido Progressista.
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro.
P RTP	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro.
PRP	Partido Republicano Progressista.
PSC	Partido Social Cristão.
PSDC	Partido Social Democrata Cristão.
PSD	Partido Social Democrático.
PSL	Partido Social Liberal.
PST	Partido social trabalhista.
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade.
PSB	Partido Socialista Brasileiro.
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro.
PTC	Partido Trabalhista Cristão.
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil.
PTN	Partido Trabalhista Nacional.
PV	Partido Verde.
ZOPP	Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos.
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento.
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
PNMT	Política Nacional de Municipalização do Turismo do Governo Federal.
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PRT	Programa de Regionalização do Turismo.
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento.
RMs	Regiões Metropolitanas.
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda da Bahia.
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro Empresas.
SMSF	Sub-Médio São Francisco.
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco.
UPE	Universidade de Pernambuco.
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. CAPÍTULO 1: COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL: QUAL COOPERAÇÃO?.....	33
2.1. A cooperação na histórica: formação social brasileira e os obstáculos à “cooperação intermunicipal abrangente”.....	33
2.2. O contexto capitalista atual e a permanência da lógica da exploração: qual sociedade democrática?.....	52
2.3. O município brasileiro como protagonista da cena pública federativa: qual participação?.....	59
2.4. Os limites do modelo de planejamento público participativo.....	63
2.5. O papel das escalas espaciais e dos sujeitos sociais.....	71
2.6. Funcionalidade urbana ou cooperação?.....	73
3. CAPÍTULO 2: CAPITAL SOCIAL, LAÇOS FORTES E LAÇOS FRACOS: A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE E A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	77
3.1. Capital Social e o neo-institucionalismo de Robert Putnam.....	77
3.1.1. Putnam e a formação social brasileira: aproximações.....	83
3.2. Capital Social e a abordagem relacional de Pierre Bourdieu.....	84
3.2.1. O campo.....	84
3.2.2. O <i>habitus</i>	86
3.2.3 Os capitais.	88
3.2.4. Bourdieu e a formação social brasileira: aproximações.	91
3.3. Capital Social: convergências e divergências teóricas entre Putnam e Bourdieu.	96
3.4. Laços Fracos e Laços Fortes: amarrações conceituais em torno do planejamento governamental.	100
3.5. Construindo os conceitos de cooperação intermunicipal abrangente, cooperação intermunicipal restritiva e de governança colaborativa.....	106
3.6. Os indicadores de cooperação intermunicipal abrangente.....	112
4. CAPÍTULO 3: RIDE PETROLINA-JUAZEIRO E SEUS AGENTES DO DESENVOLVIMENTO: ENTRE POLÍTICAS, “CABEÇAS PENSANTES” E FRACASSOS.	115
4.1. Contexto histórico e marco legal da RIDE.....	115
4.2. Os governos municipais e seus “parceiros mais próximos”: como o turismo se tornou a prioridade na RIDE por meio da atuação do SEBRAE Petrolina.....	123
4.3. A sociedade civil como figurante.	137
4.4. A iniciativa privada e seu empreendedorismo antecipado.....	142
5. CAPÍTULO 4: CAPITAL SOCIAL E PLANEJAMENTO REGIONAL: ENTRE OS GRUPOS DE PROXIMIDADE E A CONSOLIDAÇÃO DA COOPERAÇÃO RESTRITIVA.	156
5.1. A retomada da RIDE sob a coordenação do MIN e seu Plano de Ação Estratégica e Sustentável.	156
5.2. A família Coelho e seus interesses políticos: entre a vanguarda desenvolvimentista e a oportunidade na ditadura.	168
5.3. A família Coelho, as relações políticas na RIDE e os fatores da não	

continuidade da experiência.	173
5.4. O capital social na RIDE.	183
6. CAPÍTULO 5: LAÇOS FRACOS E LAÇOS FORTES: QUAIS ELOS LIGARAM A RIDE?	188
6.1. Laços Fracos e Laços Fortes: qual sinergia?	188
6.2. O uso dos Laços Fracos: captação de recursos, informações e conhecimentos em ambientes externos a RIDE.	195
6.3. O uso dos Laços Fortes: aplicação de recursos, informações e conhecimentos no ambiente interno da RIDE.	202
7. CAPÍTULO 6: GOVERNANÇA COLABORATIVA: ORGANIZAÇÕES, LEGISLAÇÃO E LIDERANÇA POLÍTICA.	215
7.1. O relacionamento entre as organizações: RIDE, CODEVASF e COARIDE.....	216
7.1.1. A RIDE na CODEVASF.	216
7.1.2. O COARIDE.	219
7.2. Decisões, responsabilidades e legislação.	225
7.3. RIDE: liderança política para o desenvolvimento?.....	229
7.4. Qual governança colaborativa?.....	232
CONSIDERAÇÕES FINAIS: RETOMANDO OS INDICADORES DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE.....	234
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	240
ANEXOS.	250

1. INTRODUÇÃO

O tema da cooperação intermunicipal no Brasil, no que tange à esfera administrativa, conforma-se numa discussão interessante, principalmente por ser vista como um caminho capaz de oportunizar o encontro com alternativas aos problemas do setor público, sobretudo àquelas relacionadas à otimização de recursos. No que se refere à esfera técnica, a cooperação poderia ser um importante instrumento para o enfrentamento de problemas urbanos.

Tal discussão vem ocorrendo com mais vigor, no debate acadêmico e governamental, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o processo de descentralização de políticas e de ascensão dos municípios e da sociedade civil organizada nas engrenagens das decisões públicas. Desde então, questões estruturantes ao poder público municipal brasileiro são constantemente postuladas e colocadas como pontos nevrálgicos ao planejamento e à gestão das cidades, principalmente àquelas relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano e aos arranjos institucionais entre os entes federados, bem como entre estes e a sociedade.

Nesse âmbito, com o novo pacto federalista, as regiões metropolitanas (RMs) no Brasil passaram a assumir um papel secundário no que tange ao planejamento, gestão e governança das cidades. Os municípios, face ao seu grau de autonomia, assumiram o papel de gestor da problemática urbana local. Contudo, os problemas das metrópoles permaneceram e, assim, cenários em que prevalecem iniciativas pontuais, isolacionistas e, muitas vezes, de um municipalismo autárquico (ABRÚCIO, 2000; DANIEL, 2001), delinearam-se, enquanto os entraves a uma vida digna e saudável nas cidades continuaram comuns aos municípios limítrofes e contíguos.

Nesse debate, se destaca também a questão do controle social. Com o processo de redemocratização da sociedade engendrado pós-1988, através da descentralização de políticas públicas e da implantação dos conselhos gestores, esse tema veio à tona como possibilidade para a construção de modelos de gestão mais democráticos, em especial da esfera municipal. A sociedade passou a ser chamada a interagir com o poder público, na tentativa de estabelecer

corresponsabilidades e de aguçar a transparência como pré-requisito fundamental dessa relação.

A essas duas discussões (relação cooperativa entre governos e entre esses e a sociedade), agrega-se uma terceira: o papel da iniciativa privada. Num cenário de ascensão econômica do Brasil em todo o mundo e de retomada do poder de consumo de seu povo, não se pode deixar de lado, numa análise metropolitana ou regional, o papel das empresas na construção de uma estratégia global de desenvolvimento do país, que não se efetiva sem uma articulação com os governos municipais.

No entanto, é importante destacar que os resultados de uma articulação entre setor público e privado, com objetivos de promoção econômica local, variam de acordo com os interesses em jogo. É por isso que “[...] projetos de competitividade urbana, executados isoladamente por prefeitos neolocalistas [...], podem desencadear uma disputa predatória entre lugares, agravando uma tendência à fragmentação do território nacional” (KLINK, 2010, p. 09). Desta forma, é preciso conhecer que tipo de articulação está sendo feita entre governos e segmento empresarial e quais os rebatimentos isto pode gerar para sociedade.

Essas discussões a respeito da relação entre governos municipais, sociedade e setor privado são de suma importância para uma maior compreensão sobre a complexidade que permeia as cidades brasileiras, e que nos remonta ao tema da governança colaborativa. Não é à toa que o principal marco regulatório da política urbana brasileira, o Estatuto da Cidade, postula como uma de suas diretrizes gerais, em seu Art. 2º, “a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

A cooperação é, portanto, uma ação almejada — por setores profissionais e instituições do poder público mais atentas com a reforma urbana brasileira —, cujo objetivo principal pode ser o de ampliar e otimizar os recursos existentes, na tentativa de implementar um processo de desenvolvimento urbano mais justo, direcionando adequadamente investimentos e executando com racionalidade as ações necessárias. Deste modo, é vista como alternativa a partir do momento em que se constata a urgência de uma intervenção não somente pontual ou emergencial, e sim com objetivos predefinidos de uma mudança mais estrutural.

No entanto, mesmo tendo sua importância e necessidade constatadas à efetivação de uma boa gestão pública, caracteriza-se como uma iniciativa que ainda encontra entraves à sua implementação. Tecnicamente, é uma estratégia de ação que otimizaria recursos (humanos, financeiros e técnicos), mas sua execução, por depender de decisões políticas, acaba emperrada no imediatismo das questões cotidianas e das urgências da administração.

Ela requer planejamento, atividade que no Brasil, de um modo geral, ainda não têm seu valor devidamente reconhecido pelas organizações governamentais, pelo menos no plano da prática. Assim, as gestões públicas municipais no país sofrem com a questão da desarticulação de suas instituições e parceiros, mitigando as alternativas de compartilhamento.

Quando essas alternativas são construídas e postas em prática, elas se configuram muito mais como experiências isoladas, cumpridas a risca, mas não em função de uma mudança no modo de planejar e gerir as cidades, e sim como meio para o alcance de resultados circunstanciais, a exemplo das exigências feitas por organismos financiadores internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ou ainda “[...] quando os custos da não cooperação são muito altos — como no caso das bacias hidrográficas” (ABRÚCIO *et al*, 2010, p. 23), que afetam diretamente a vida de toda uma população comum a vários municípios.

Nesse âmbito, a literatura especializada, trabalhada ao longo da presente tese, mostra que os arranjos institucionais federativos no Brasil são, em sua grande maioria, experiências mal sucedidas, a exemplo das RMs que, a despeito de sua importância para o desenvolvimento do país, dada a concentração de população e de atividades econômicas, vivenciam um significativo descaso por parte dos governos que teimam em não vê-la como foco de planejamento.

De outro modo, os estudos sobre o associativismo territorial já apontam para o alargamento da compreensão dessa problemática, oriunda de um modelo descentralizador meramente municipalista e de uma prática intergovernamental compartimentalizada a partir das políticas setoriais (*Ibid.*, p. 25).

Em recente pesquisa sobre o associativismo territorial no Brasil, por exemplo, Abrucio *et al* (2010, p. 37) fizeram um mapeamento das experiências

atuais existentes no país e uma análise sobre as mesmas, constatando um expressivo aumento no número delas e chegando à hipótese explicativa de que:

Estaria havendo um aprendizado institucional dos níveis de governo em torno do associativismo territorial, de modo que ele vem se tornando cada vez mais importante nas estratégias federativas. Isso não quer dizer que não haja ainda empecilhos à cooperação, nem que as diversas formas de consorciamento já tenham mudado significativamente os resultados das políticas públicas [...]. No entanto, o mais razoável é supor que a tendência associativista cresça, num processo com indução dos “níveis superiores” de governo para a execução intermunicipal e que isto se tornará mais sólido e terá implantação mais veloz quanto mais o consorciativismo for colado ao desenho e à dinâmica das políticas públicas e de seus programas.

A despeito do número de experiências ter aumentado, é também importante avaliar, como os próprios autores sublinham, até que ponto essas experiências estão, em suas dinâmicas de execução, alcançando os resultados esperados. Sobretudo quando se consideram os contextos políticos nos quais essas experiências estão sendo realizadas.

Quando se observa o Brasil, percebe-se que os governos, de um modo geral, ainda atrelam-se à prática da centralização de poder. Carecem, portanto, de mudanças estruturais que passam, necessariamente, pela vontade/liderança política dos gestores públicos em implementar ações e projetos inovadores, pois garantidores de uma sociedade mais participativa e de administrações mais democráticas e cooperativas.

Mas onde estão as bases para explicação dessa realidade? Acredita-se que na história da formação da sociedade brasileira e como esta, influenciada pelas interferências socioculturais do período colonial, construiu os fundamentos de seu desenvolvimento. Ao estar atrelada a uma herança em que as relações familiares e de compadrio tinham mais importância do que as relações entre Estado e cidadãos, a sociedade brasileira manteve-se, por longo período, pautada na defesa de privilégios dos poucos que detém o poder econômico e político nas mãos.

Nesse sentido, compreender as raízes da formação social brasileira é primordial, portanto, para entender como essa sociedade vem participando dos processos decisórios públicos que, supostamente, deveriam trazer resultados positivos para sua vida. Além disso, a história também nos ajuda a entender

melhor sobre os rebatimentos do patriarcalismo, do patrimonialismo e do coronelismo — bem como de seus congêneres contemporâneos, como o paternalismo, o clientelismo, o assistencialismo, etc. — no âmbito local, pois é no município (e a partir dele) que essas características se expressam mais fortemente, dificultando o cenário da consolidação de uma gestão pública eficaz e, por conseguinte, de uma governança colaborativa.

Essa história, claro, trouxe rebatimentos para a relação entre governos, sociedade e iniciativa privada. Afinal de contas, essas relações são oriundas da própria sociedade, constituída sobre as bases históricas e culturais da colônia. Romper com essa cultura política não é tarefa fácil, uma vez que essas bases estão solidamente firmadas não somente no imaginário, nos hábitos e nos costumes sociais, mas também nas práticas cotidianas (isoladas e relacionais) dos indivíduos e das instituições.

Essa dinâmica parece ter levado, e ainda levar, à construção de um tipo bem específico de capital social (PUTNAM, 2006; BOURDIEU, 2004, 2005, 2007, 2009, 2011a, 2011b) no Brasil, onde a cooperação não se deu de maneira abrangente, mas restritiva, pois efetivada não pelo conjunto da sociedade em relação com os governos e iniciativa privada, mas somente entre a elite, entre os “próximos”; entre aqueles que historicamente detiveram o poder econômico e político em suas mãos.

Ao mesmo passo, atitudes isolacionistas podem ter acarretado um perigoso encarceramento dos municípios, impedindo-os de estabelecerem dinâmicas de comunicação entre o ambiente interno e o externo, e impossibilitando-os de tomarem para si atitudes mais pró-ativas no que tange à busca de recursos, conhecimento e informação para além de suas fronteiras.

Para estudar essas questões em várias organizações e grupos sociais, Granovetter (1973; 1983) criou os conceitos de laços fracos e laços fortes, onde os primeiros se referem aos elos que tecem uma rede social de baixa densidade entre os indivíduos e seus “conhecidos”; e os segundos, ao contrário, tecem uma rede social de alta densidade entre os indivíduos e seus “agentes próximos”, como familiares e amigos íntimos. Quanto mais enclausurado em seus vínculos de proximidade o município estiver, menos irá buscar soluções para seus problemas fora de seu círculo de conhecimento e “zonas de conforto” de maneira eficiente.

Esses três conceitos, dentro de uma perspectiva histórica, nos saltam aos olhos para uma discussão em torno da cooperação intermunicipal no Brasil. Serão, assim, cruciais para o estudo proposto.

Disso tudo, destaca-se, portanto, que é na história que se deve buscar as bases teóricas para a construção de esquemas explicativos sobre a problemática da cooperação intermunicipal brasileira. Nessa perspectiva, o planejamento e a gestão das cidades no país foram constituídos ao longo do tempo, a partir de uma cultura política isolacionista, com forte traço privatista, em que a cooperação e a participação foram levadas a serem tratadas na atualidade mais como “obrigações constitucionais”, muitas vezes cumpridas de maneira esdrúxula e/ou fantasmagórica, do que como estratégias de desenvolvimento.

Daí se expressam as dificuldades encontradas no país em se implementar um processo de governança colaborativa entre as cidades com base na produção, acúmulo e usufruto de um capital social que dê conta de uma cooperação abrangente e na articulação adequada dos laços fracos com os fortes.

Diante do exposto, de que forma essa problemática é expressa num caso empírico de uma Região Integrada de Desenvolvimento? Estudar isso é o desafio da presente tese.

Nesse sentido, tem-se por *objetivo geral* compreender o processo de cooperação intermunicipal na Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina (PE) Juazeiro (BA), a partir dos fatores histórico-culturais e político-sociais da formação da sociedade brasileira e à luz dos conceitos de capital social, laços fracos, laços fortes e governança colaborativa.

Como *objetivos específicos*, pretende-se:

- estudar o patriarcalismo, o patrimonialismo e o coronelismo como fatores histórico-culturais e político-sociais determinantes para o tipo de cooperação que se engendrou no país, a restritiva;
- delinear, a partir da literatura histórica, os traços teóricos mais gerais que caracterizam o capital social brasileiro;
- construir os conceitos de “cooperação intermunicipal abrangente”, “cooperação intermunicipal restritiva” e “governança colaborativa”;
- elaborar indicadores de “cooperação intermunicipal abrangente” e verificá-los empiricamente a partir de uma metodologia qualitativa;

- analisar o capital social constituído e o equilíbrio dos laços fracos com os fortes na relação entre agentes indutores do desenvolvimento; e
- avaliar o caso da Região Integrada de Desenvolvimento Petrolina Juazeiro na perspectiva de uma governança colaborativa.

Doravante, a RIDE Petrolina Juazeiro será chamada apenas RIDE.

O período do estudo refere-se aos anos de 2001 a 2010, cujos trabalhos de planejamento da RIDE e de execução de ações ocorreram de maneira mais efetiva. Após 2010, a experiência se arrefece, diluindo informações e substratos de análise.

A escolha da RIDE se justifica pela importância da região para o desenvolvimento de dois estados da federação, PE e BA, atrelada à ausência, em seu âmbito, de pesquisas referentes à cooperação horizontal e vertical de entes federativos, na interface com a questão do desenvolvimento de escalas espaciais de corte metropolitano e/ou regional.

A RIDE já foi estudada no que tange à sua economia, com ênfase na questão dos interesses públicos e privados (SILVA, 2001) no desenvolvimento territorial (SOBEL, 2006) e na reestruturação produtiva (FRANCA, 2008) da fruticultura irrigada, bem como à migração e ao emprego (PEREIRA, 2012) e às questões ligadas ao poder das classes dominantes (CHILCOTE, 1991), mas carecia de um estudo sobre o planejamento e à gestão de seus municípios de maneira institucionalizada e em relação com seus aspectos sociais.

O foco do *referencial teórico* adotado é a cooperação entre municípios como instrumento de planejamento urbano e regional, sob a ótica histórica e social do Brasil, por isso o capital social, os laços fracos e fortes e a governança colaborativa são os principais conceitos trabalhados.

Nesse sentido, cinco linhas de discussão formam o tronco teórico da pesquisa. A *primeira* refere-se às questões históricas relativas à formação da sociedade brasileira; a *segunda* diz respeito ao debate sobre a questão metropolitana no Brasil, envolvendo a temática específica do associativismo territorial; a *terceira* trata das contribuições analíticas e metodológicas do Movimento Cidades Saudáveis, cujas ações de promoção da saúde no espaço urbano vão além dos “aspectos curativos”; a *quarta* relaciona-se com a atual conjuntura institucional e legal do processo de planejamento e gestão das cidades, que passa, necessariamente, pelo debate a respeito do padrão de desenvolvimento urbano

que se tem no Brasil; e a *quinta* e última linha de discussão expressa a ideia de que uma escala espacial também é socialmente construída.

A partir disso, tal empreitada toma como *hipótese de pesquisa* a ideia de que, no plano histórico da formação social brasileira, o capital social não foi estimulado do ponto de vista da concretização da confiança, da cooperação e da participação cívica num âmbito mais abrangente. Isso trouxe rebatimentos políticos e técnicos no que diz respeito ao planejamento e à gestão das cidades, oportunizando entraves que impediram e impedem um equilíbrio entre os laços que ligam os agentes envolvidos e, conseqüentemente, uma governança colaborativa.

Desta maneira, tomando como *objeto de pesquisa* a cooperação intermunicipal ocorrida no âmbito da RIDE, as *perguntas de partida* que norteiam esta tese são: Porque, mesmo sendo reconhecida e preconizada como um elemento importante ao planejamento e à gestão pública das cidades e, por conseguinte, a uma governança colaborativa, a cooperação intermunicipal não prevaleceu na RIDE de maneira abrangente? Que fatores determinaram a cooperação restritiva?

Para dar conta de tudo, a *metodologia* adotada dividiu-se em três eixos. O *primeiro eixo* da investigação referiu-se ao aprimoramento teórico sobre a formação social brasileira e o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, à construção dos conceitos de “cooperação intermunicipal abrangente”, “cooperação intermunicipal restritiva” e o de “governança colaborativa”, este último como desdobramento dos demais.

Sobre a perspectiva histórica como fundamento primeiro do referencial teórico adotado, a ideia não foi reproduzir sinteticamente os autores que falam sobre a sociedade patriarcal no Brasil. O esforço analítico esteve em encontrar, na teoria histórica que trata da formação social do país, que tipo de cooperação foi efetivado pelos atores sociais que forjaram o “desenvolvimento” brasileiro (CAPÍTULO 1), para entender o porquê da adoção de um tipo bem específico de capital social e da fragilidade na adequação do uso dos laços fracos e fortes pelas suas instituições.

Frisa-se que os conceitos de capital social, laços fracos e laços fortes já são bastante conhecidos na literatura especializada, o que nos fez apenas ajustá-los ao estudo proposto. No entanto, para atender as especificidades do caso em análise, definiram-se novos conceitos de cooperação e governança (CAPÍTULO 2).

Assim, os procedimentos metodológicos dessa etapa inicial foram: 1) leitura e análise do referencial teórico escolhido; 2) filtragem dos principais conceitos e questões e; 3) sistematização dos conceitos de “cooperação intermunicipal abrangente”, “cooperação intermunicipal restritiva” e “governança colaborativa”.

O *segundo eixo* diz respeito à definição de categorias conceituais e à elaboração de indicadores¹. Tais categorias referem-se aos conceitos de capital social, laços fracos, laços fortes e governança colaborativa que, por sua vez, estão atrelados aos indicadores de cooperação intermunicipal abrangente. De uso que exige bastante cautela, os indicadores ajudam a sintetizar informações e podem ser utilizados como importantes ferramentas para testar hipóteses (MONASTERIO, 2011).

Kayano e Caldas (2002, p. 01-03) alertam que na elaboração de indicadores é preciso cuidado no que tange à clareza do que se pretende medir, à qualidade e precisão na produção das informações que comporão os indicadores e à interpretação das informações disponíveis. Além disso, os indicadores são insuficientes por revelarem apenas uma faceta da realidade, além de estarem preenchidos pelas “visões políticas” de seus elaboradores.

Tal insuficiência está atrelada a sua faceta quantitativa. Sendo assim, esses indicadores não dão conta de maneira adequada da realidade e, por isso, não se pode prescindir de um estudo qualitativo mais minucioso, vendo os indicadores como informações complementares.

Contudo, podem ser aplicados a determinados espaços territoriais para análise da realidade social ao longo do tempo, permitindo um acompanhamento mais sistemático dessa realidade. Assim, são definidos pelos autores como sendo “[...] um instrumento que sintetiza um conjunto de informações em um ‘número’ e, portanto, permite medir determinados fenômenos entre si, ou ao longo de determinado tempo” (*Ibid*).

Aqui, a perspectiva metodológica adotada priorizou a construção de “indicadores qualitativos de cooperação intermunicipal abrangente”. Tais indicadores foram construídos a partir da concepção teórica que fundamenta a pesquisa, o que, por sua vez, compreendem parte do esforço analítico do autor.

¹ Os indicadores elaborados são considerados “cenários ideais” de cooperação.

De posse dos indicadores (CAPÍTULO 2), parte-se para o *terceiro eixo*, que é o da verificação destes em campo.

Tomando como premissa metodológica os “10 passos da pesquisa e da análise qualitativa” trabalhados por Minayo (2012), vejamos os procedimentos que conferem rigor metodológico à presente tese:

- primeiro: conhecer os termos estruturantes da pesquisa qualitativa;
- segundo: definir o objeto sobre a forma de uma pergunta;
- terceiro: delinear as estratégias de campo;
- quarto: dirigir-se informalmente ao cenário de pesquisa;
- quinto: ir ao campo munido de teoria e hipótese, mas aberto para questioná-las;
- sexto: ordenar e organizar o material secundário e o material empírico e impregnar-se das informações e observações de campo;
- sétimo: construir a tipificação do material recolhido no campo e fazer a transição entre empiria e a elaboração teórica;
- oitavo: exercitar a interpretação de segunda ordem;
- nono: produzir um texto ao mesmo tempo fiel aos achados de campo, contextualizado e acessível; e
- décimo: assegurar os critérios de fidedignidade e de validade.

Os três primeiros passos foram dados no sentido de delinear o projeto de pesquisa — já relatado nesta introdução e contidos nos dois primeiros eixos da metodologia —, a partir do contexto no qual o autor está imerso e dele extraí os elementos para a elaboração de seu estudo. Isto se dá com base na “experiência” e na “vivência” adquiridas em torno de uma “compreensão” e de uma “reflexão” sobre sua “existência no mundo”. Assim, o autor de uma análise qualitativa extrai de sua própria “existência” o objeto de pesquisa, sua problematização, a teoria na qual vai fundamentar seu trabalho e a metodologia a ser seguida (*Ibid.*, p. 622-623).

Os setes passos restantes referem-se ao terceiro eixo metodológico do estudo proposto. Deste modo, foi realizada uma viagem exploratória de campo de caráter informal, “buscando observar os processos que nele ocorrem” e tentando sintonizar “o quadro teórico e os primeiros influxos da realidade” (quarto passo) (*Ibid.*, p. 623). Durante os meses de outubro/2012 a janeiro/2013, os oitos

municípios integrantes da RIDE foram visitados com a finalidade de levantar documentos, dados e informações preliminares sobre os agentes do desenvolvimento.

Esse momento permitiu o desenho de um panorama geral sobre a atual situação de arrefecimento da RIDE e do porquê e de como esta situação se delineou. Isso permitiu uma reafirmação da hipótese e um aprimoramento dos instrumentos de pesquisa, na medida em que nos deparamos com um cenário de considerável desinformação sobre a RIDE e de desarticulação entre os municípios, principalmente num comparativo entre os dois estados (PE e BA), carecendo de uma incursão sobre a visão dos representantes do Estado, da sociedade e da iniciativa privada sobre o assunto; daí a importância das entrevistas.

Nestas visitas, conversou-se informalmente, sem a preocupação em quantificar, com servidores públicos, técnicos administrativos, arquitetos, professores universitários, cidadãos comuns, analistas empresariais e profissionais autônomos, registrando num “diário de campo” a impressão dos mesmos sobre a experiência da RIDE e já identificando os prováveis respondentes da pesquisa.

Numa segunda visita, realizada entre os meses de outubro/2013 a fevereiro/2014, além de continuar com as “conversas informais”, procurou-se por documentos nas secretarias municipais (principalmente nas de planejamento e nos gabinetes dos prefeitos) e, concomitantemente, na internet (site do Ministério da Integração Nacional - MIN, da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) que registrassem, de alguma forma, os debates e as decisões tomadas, assim como os dados preliminares da economia e da população.

Nenhum documento consistente foi encontrado nas prefeituras. A internet, nesse momento, com exceção da Lei 113 e do Decreto 4.366, também não deu nenhuma informação mais relevante. Em ocasião posterior, descobriu-se junto à CODEVASF que o MIN retirou de seu site todas as atas das reuniões ordinárias do Conselho Administrativo da RIDE - COARIDE. Restaram apenas os dados do IBGE, que serviram somente para um traçado geral da região.

O cenário era de desalento, face à ausência de informações mais consistentes sobre a RIDE, recrudescido pelas impressões populares das pessoas com as quais se teve as primeiras conversas no campo de que a RIDE era, na verdade, um “morto

vivo” e que qualquer estudo sobre a mesma poderia incorrer num “vácuo empírico”.

No entanto, tal cenário mais a observação de desarticulação dos municípios possibilitada por estas visitas informais ao campo, pareceram um importante indicador de que a hipótese de pesquisa podia ser confirmada. O trabalho continuou!

De posse dessas primeiras impressões, o esforço em traçar uma estratégia de pesquisa “voltou ao gabinete”. Assim, uniu-se a fundamentação teórica da pesquisa já constituída, com o importante norte dos indicadores de cooperação abrangente, mais as primeiras impressões das visitas de campo informais, resultando na definição da entrevista semiestruturada como ferramenta de pesquisa e na consequente elaboração do roteiro de perguntas (ANEXO 1), que por sua vez, estava diretamente atrelado aos indicadores e às categorias conceituais da pesquisa (capital social, laços fracos, laços fortes e governança colaborativa).

Em seguida, definiu-se quem seriam os segmentos de entrevistados a partir do seguinte critério: experiência e vivência com a RIDE e/ou conhecimento técnico sobre a mesma. Assim, a pesquisa procurou entrevistar:

- 1) gestores e legisladores públicos e profissionais técnicos (governadores, prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais, secretários estaduais e municipais, arquitetos, técnicos, etc.);
- 2) representantes da sociedade civil organizada;
- 3) representantes do setor empresarial; e
- 4) professores universitários e técnicos de órgãos federais, em atuação nos estados de Pernambuco e Bahia, como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA SEMIÁRIDO), Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF SERTÃO PE).

Com o estabelecimento de quatro segmentos de entrevistados, procurou-se também diversificar as fontes de informação, para não circunscrever os resultados somente a um segmento, o que comprometeria a fidedignidade da pesquisa em relação à realidade estudada.

É importante destacar que a experiência, vivência ou conhecimento técnico do entrevistado sobre a RIDE deveria se dar no período delimitado da pesquisa, ou

seja, entre os anos de 2001 e 2010. Claro que algumas reflexões extrapolaram esse íterim ou até mesmo o antecederam, enriquecendo inclusive a pesquisa, mas é importante pontuar que as perguntas estavam direcionadas em primeira instância para esse período.

Como nesse momento ainda não se tinha ideia de quem poderia contribuir mais com informações à pesquisa, não foi delimitado quantitativo exato de entrevistados por segmento, nos termos de uma amostra. Preferiu-se deixar que as próprias entrevistas apontassem esse quantitativo, pois a avaliação era que, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, mais importante que a quantidade de entrevistados, seria o volume e a qualidade de informações que cada um deles teria, sobretudo por se tratar de uma pesquisa sobre uma experiência ainda pouco avaliada e com um número reduzido de conhecedores na região.

A partir das “conversas preliminares de campo” nos oito municípios, foi decidido que as entrevistas deveriam começar por aqueles que foram mais citados como os que estiveram mais diretamente envolvidos com a RIDE. Esses nomes foram de funcionários públicos, cargos comissionados e profissionais do setor empresarial vinculados às seguintes instituições:

- 1) Prefeituras de Juazeiro (01), Sobradinho (02) e Casa Nova (01) na Bahia e de Petrolina (01) e Santa Maria da Boa Vista (01) em Pernambuco;
- 2) Governo Federal - funcionários efetivos e cargos comissionados da CODEVASF (01) e do MIN (01), respectivamente;
- 3) empresas privadas de Casa Nova-BA (01) e Petrolina-PE (01); e
- 4) SEBRAE de Petrolina-PE (01) e de Juazeiro-BA (01).

De posse desses nomes, considerados aqui como “entrevistados-norte” (grifo do autor), iniciou-se o quinto passo da pesquisa, durante os meses de maio a julho/2014. Com eles, pode-se ter o primeiro panorama mais consistente da pesquisa e o que era “vácuo empírico” foi sendo transformado por um conjunto de informações que apontava para a confirmação da hipótese, mas sempre com um olhar crítico e questionador, não somente sobre a realidade que se descortinava, mas também sobre a adequação do referencial teórico ao objeto e da própria verificação da hipótese.

Durante a pesquisa com os entrevistados-norte, que foram 12 em seu total, importantes reverberações empíricas foram possibilitadas, sobretudo no que

tange à contextualização histórica e à reflexão política da RIDE, à indicação de novos entrevistados e à disponibilização de documentos oficiais que a visita de campo informal às prefeituras não permitiu, pois os documentos sobre a RIDE, além de serem escassos, estavam sob a guarda dessas pessoas sem que muitas outras soubessem disso.

Foi assim que se teve acesso à Resolução 02, que aprova o Regimento Interno do Conselho da RIDE, e ao Plano de Ação Integrada para a RIDE Petrolina Juazeiro — que estavam sob a guarda de dois dos entrevistados-norte e que se configuravam como desconhecido por grande parte dos demais —, onde consta uma lista com os nomes de todos aqueles que participaram de sua elaboração e que podiam integrar o grupo de entrevistados da pesquisa, já que, em tese, haviam participado daquele que fora o único diagnóstico oficial sobre a região, elaborado coletivamente e sob a coordenação do MIN.

Essas primeiras entrevistas permitiram, portanto, a construção do que Minayo (2012, p. 623) chama de “um relato composto por depoimentos pessoais e visões subjetivas [...], em que as falas de uns se acrescentam às dos outros e se compõem com ou se contrapõem às observações”. Nesse caso, as observações de campo foram acrescidas às falas dos entrevistados-norte, enriquecendo a pesquisa e permitindo a composição da história da RIDE e, conseqüentemente, às primeiras análises mais consistentes sobre o capital social constituído e a cooperação entre os municípios (CAPÍTULOS 3 e 4).

Após um período (de agosto a setembro/2014) de maturação, revisão e complementação do que já se havia produzido e com uma análise que se encaminhava para uma fase mais conclusiva, a segunda rodada de entrevistas foi iniciada a partir do cenário que foi delineado com a contribuição dos entrevistados-norte. Com um campo empírico mais claro, definiu-se que seriam entrevistados:

- 1) pelo menos 01 prefeito² e/ou 01 secretário/técnico em cada município que participou das discussões da RIDE entre os anos 2001-2010 – de

² Não foi possível entrevistar os prefeitos das cidades polos, Petrolina-PE (Júlio Lóssio) e Juazeiro-BA (Isaac Carvalho), dada a indisponibilidade dos mesmos. O período eleitoral foi um grande limitador da pesquisa de campo, considerando que os representantes do poder público nos oito municípios estavam envolvidos com a campanha. Os citados prefeitos foram procurados após o período eleitoral, mas mesmo assim não se mostraram disponíveis a dar entrevistas face a outros compromissos.

modo a abarcar a visão dos oito municípios da maneira mais diversa possível;

- 2) representantes do poder legislativo estaduais e federal que tenham participado das discussões da RIDE;
- 3) a atual Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional, Adriana Melo Alves, responsável do MIM pela coordenação da elaboração do Plano de Ação da RIDE;
- 4) pelo menos 01 gerente ou executivo das empresas privadas situadas na região que tenham sido citadas pelos entrevistados-norte como instituições relevantes para o desenvolvimento da região³. As empresas citadas foram as Vitivinícolas Miolo (Casa Nova-BA), Santa Maria (Lagoa Grande-PE) e a Milano (Santa Maria da Boa Vista-PE), produtoras de uvas, sucos e vinhos; a Agroindústria do Vale do São Francisco - Agrovale (Juazeiro-BA), responsável pela produção em larga escala de açúcar, etanol e bioenergia; a Associação dos Produtores e Exportadores de Hortigrangeiros e Derivados do Vale do São Francisco - VALEXPORT (Petrolina-PE), grande exportadora de frutas da região; e a Associação Interestadual de Hotéis e Turismo de Juazeiro-BA e Petrolina-PE – ASSITUR, que tem caráter privado por estar vinculada ao *trade* turístico da região⁴; e
- 5) representantes de instituições de produção do conhecimento: EMBRAPA, UNIVASF e IF SERTÃO PE.

O sexto e o sétimo passos deste eixo metodológico estão de certa forma imbricados e tem a ver com o instrumento utilizado para analisar as entrevistas: a análise de conteúdo (AC).

De caráter quantitativo e qualitativo, a AC pode traçar tanto uma frequência das características que se repetem no conteúdo do texto, quanto considerar a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo em fragmentos do texto.

³ Não se utilizou aqui nenhum critério quantitativo para a definição dessas empresas, como número de empregos gerados ou volume de contribuição tributária municipal, pois esse critério não se aplica a esse estudo qualitativo, que considera muito mais a visão que os agentes têm sobre o papel dessas empresas no desenvolvimento da região do que seus aspectos quantitativos.

⁴ Não foi possível entrevistar nenhum gerente ou executivo das vitivinícolas citadas, pois todos se mostraram indisponíveis face às inúmeras tentativas do autor.

O procedimento quantitativo pode ser realizado por meio da “dedução frequencial”, entendida como a enumeração da ocorrência de uma mesma palavra que se repete com frequência; enquanto que o qualitativo se efetiva pela “análise categorial”, que consiste em identificar uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados (BARDIN, 1977 *apud* CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 682-683). Adotou-se aqui a segunda opção.

Em suma, o presente estudo prioriza uma “análise qualitativa do conteúdo” (MINAYO, 2012), expresso por um texto (a entrevista – meio de expressão), a partir das “categorias conceituais de análise” já definidas (capital social, laços fracos, laços fortes e governança colaborativa). Tais categorias nortearam a elaboração dos indicadores e, por conseguinte, as perguntas aos entrevistados.

O texto (as entrevistas) foi desmembrado em “fragmentos de análise” que expressam “ideias-chave”, com o intuito de identificar a correspondência destas com os indicadores. Daí foi possível coletar informações para a análise qualitativa do conteúdo. Segundo Minayo (2012), a ordenação e a organização do material empírico deve proporcionar uma impregnação das informações obtidas por meio da compreensão, da interpretação e da reflexão das mesmas, gerando a análise.

Em seguida (o sétimo passo) veio a tipificação do material e a transição entre a empiria e a elaboração teórica, organizando as informações por ordem (por exemplo, por temas ou subconjuntos) e transversalizando seus significados, para, em seguida, “descolar-se das falas”, chegando à análise das mesmas. Para ambos os passos, criou-se a seguinte matriz:

Quadro 1: Matriz de Organização dos Conteúdos Empíricos (entrevistas).

Categorias conceituais de análise	Indicadores qualitativos de cooperação intermunicipal abrangente	Perguntas (roteiro das entrevistas semiestruturadas)	Fragmentos de análise (meios de expressão do entrevistado/meios de verificação dos indicadores)	Análise (significados)	Transversalidade (correlação com a matriz de outros entrevistados)
-----------------------------------	--	--	---	------------------------	--

Fonte: Elaboração própria.

Para proceder à transição entre empiria e teoria, a matriz organizou as informações de campo (as entrevistas) a partir das categorias conceituais (capital social, laços fracos e laços fortes e governança colaborativa) em correlação com os

indicadores e as perguntas. Ao acessar as entrevistas, a matriz possibilitava identificar os fragmentos (os trechos que continham as ideias-chave) que seriam analisados a partir dos significados que eles conferiam ao objeto. Para cada entrevistado, uma matriz desta foi gerada, permitindo a identificação de ideias transversais entre as entrevistas (VER EXEMPLO NO ANEXO 3).

Em caráter complementar, foi realizada análise de dados estatísticos e também documental em alguns momentos da pesquisa, considerando a existência de leis, de diagnósticos, de projetos de turismo, planilhas orçamentárias, ofícios, atas de reuniões e clippings de jornais, encontrados com os entrevistados-norte.

A escolha dos documentos se deu a partir da menção dos mesmos ou de temas correlatos nas entrevistas, servindo apenas como “pontos de referência” para confirmação ou contra-argumentação das falas dos entrevistados. A análise empreendida desses documentos se deu a partir da leitura e da reflexão com base na teoria e nas informações de campo. Esses passos possibilitaram não somente analisar o capital social na RIDE, mas também a adoção dos laços fracos e fortes (CAPÍTULO 5), bem como os impasses à governança colaborativa (CAPÍTULO 6).

O oitavo passo refere-se a uma espécie de “retorno à teoria”, uma vez que o “exercício de interpretação de segunda ordem” que Minayo (2012., p. 625) expõe deve ser realizado após a fase de conclusão das análises empíricas, como um novo processo de teorização em razão dos resultados da pesquisa, que podem apontar para “novos horizontes”, mostrando “resultados não esperados” (grifo do autor). É um esforço analítico do autor sobre a teoria adotada.

Nesse caso, esse retorno à teoria (CONSIDERAÇÕES FINAIS) se deu em relação às categorias conceituais (capital social, laços fracos e laços fortes e governança colaborativa) e também empíricas (indicadores de cooperação intermunicipal abrangente) escolhidas e construídas, respectivamente, para balizar o estudo.

Ambas as categorias se mostraram extremamente importantes como norte da pesquisa e da análise, possibilitando resultados condizentes com o que havia sido proposto desde o início da pesquisa, inclusive a confirmação da hipótese da tese. Em suma, a fundamentação teórica do presente trabalho possibilitou a definição clara de categorias adequadas ao objeto proposto, não sofrendo,

portanto, nenhum questionamento, mas contribuições que lhes pode acrescentar subsídios, tanto teóricos quanto empíricos.

Os nono e décimo passos são conjunturais. Expressam a necessidade de se ter fidedignidade aos “achados de campo”, transmitindo uma “síntese com verdade” (grifos do autor). Assim, a metodologia ora delineada se configurou como um caminho sistemático rumo a uma síntese analítica que buscou a:

[...] objetivação de um tipo de conhecimento que tem como matéria prima opiniões, crenças, valores, representações, relações e ações humanas e sociais sob a perspectiva dos atores em intersubjetividade (*Ibid.*, p. 626).

Deste modo, a partir desta introdução, a presente tese está dividida em mais seis capítulos. O capítulo um trata da cooperação intermunicipal no Brasil numa perspectiva histórica, tentando identificar, na teoria da formação social brasileira, os aspectos mais relevantes que obstaculizaram a cooperação abrangente no país. O dois, de cunho conceitual, delimita as principais categorias teóricas da tese, a dizer, capital social, laços fortes e laços fracos; e constrói as de cooperação intermunicipal abrangente, cooperação intermunicipal restritiva e governança colaborativa, a partir dos quais foram elaborados os indicadores que nortearam toda a análise da tese. O três enseja a discussão do capital social, explicitando como se deram as relações entre os agentes do desenvolvimento nos primeiros anos da RIDE, notadamente por ocasião das discussões em torno do projeto de turismo. O capítulo quatro faz um paralelo entre o capital social e as atividades de planejamento da região, dando ênfase à elaboração do Plano de Ação da RIDE. O cinco aborda os elos que ligaram a RIDE no que tange aos laços fracos e fortes. O capítulo seis analisa a experiência na perspectiva da governança colaborativa, projeto político que não logrou êxito na experiência. As considerações finais retomam os indicadores de cooperação intermunicipal abrangente, concluindo a tese.

2. CAPÍTULO 1 – COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL: QUAL COOPERAÇÃO?

2.1. A cooperação na histórica: formação social brasileira e os obstáculos à cooperação intermunicipal abrangente.

O objetivo desta incursão teórica é pinçar, da história do Brasil, alguns aspectos relacionados à formação social de seu povo que dizem diretamente respeito aos obstáculos que a cooperação enfrenta no país nos dias de hoje, sobretudo do tipo de cooperação que envolve decisões governamentais, que se supõe possuírem caráter público. Assim, não se pretende aqui fazer um compêndio revisor das obras clássicas da sociologia do Brasil, razão pela qual alguns autores não foram citados, a exemplo de Oliveira Viana, Nelson Werneck Sodré, José Murilo de Carvalho, Maria Sylvia de Carvalho Franco, Elisa Reis e Simom Schwartzman (PORTELA JR., 2012, p. 10).

Procurou-se, deste modo, traçar um panorama geral a partir dos principais estudiosos da formação da sociedade brasileira, por entendermos que nestes já estão contidos elementos teóricos suficientes para o alcance do objetivo proposto. Deste modo, priorizaram-se as obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Raymundo Faoro e Victor Nunes Leal, para compreender como o patriarcalismo, o patrimonialismo e o coronelismo influenciaram a construção de um cenário onde a cooperação pouco se desenvolveu quando o assunto versava (e versa) sobre o interesse público.

Nesse sentido, a sociedade brasileira, tal qual a conhecemos em sua amálgama étnico-racial de índios, brancos e negros, nasceu sob o julgo de uma “cooperação restritiva”. Ao atentarmos para a história do Brasil, podemos perceber que desde o período colonial o povo brasileiro forjou-se num ambiente de explorações, subjulgamentos e dependências.

Até aí, nenhuma novidade. Contudo, ao atentarmo-nos para os aspectos históricos do país, percebemos que uma boa parte das ações cooperativas que hoje se tenta implementar não alcançam lastro sustentador para que o bem comum possa, em sua plenitude, ser alcançado. De onde vem, então, essa predisposição brasileira ao emperramento de uma cooperação mais abrangente?

Será reconhecendo o passado que os problemas do presente serão, portanto, desvelados. Sobre isto, Prado Jr. (2006, p. 10-11) esclarece:

[...] que para compreender o Brasil contemporâneo precisamos ir tão longe; e subindo até lá (*período colonial*), o leitor não estará se ocupando apenas com devaneios históricos, mas colhendo dados, e dados indispensáveis para interpretar e compreender o meio que o cerca na atualidade. [...] O passado, aquele passado colonial que referi acima, aí ainda está, e bem saliente; em parte modificado, é certo, mas presente em traços que não se deixam iludir.

Assim, foi durante o período colonial que, no Brasil, a realidade da não cooperação voltada para a coletividade foi forjada, e vem sendo ao longo de todos esses séculos. Isto é, foi no bojo das relações de exploração e dependência das terras e do povo *tupiniquim* pelos portugueses que a sociedade brasileira ensejou internalizar as práticas da centralização do poder, da troca de favores, do favorecimento dos abastados e da enganação dos desfavorecidos, que mais tarde se consolidariam no cenário social e político brasileiro. Deste modo, com o passar do tempo, percebeu-se que a cooperação, diretamente voltada para o bem comum do povo, nunca conquistou seu espaço adequado, uma vez terem sido priorizadas as práticas que valorizavam o privilégio de poucos em detrimento dos direitos de muitos. Por isso, a cooperação é restritiva, pois se resumia a pequenos grupos de interesses.

Apesar de se colocar na perspectiva do “senhor de engenho” — concebendo, inclusive, a ideia de que os escravos viviam bem melhor durante a escravidão do que após seu fim —, Gilberto Freyre, em *Casa Grande & Senzala*, expõe características do período colonial que, para um leitor mais atento e crítico, torna-se possível entender como o modelo de cooperação existente na época beneficiou somente os moradores da “casa grande”, enquanto os da “senzala” precisaram optar pela subserviência em prol da sobrevivência.

O autor percebe que a miscigenação favoreceu a diminuição da distância social existente entre senhores de engenho e escravos. Considera que, com o tempo, os “mestiços” se tornaram “herdeiros”, contribuindo para construção de uma sociedade que, mesmo escravocrata, permitiu a complementação da casa grande pela senzala.

A miscigenação que largamente se praticou aqui corrigiu a distância social que doutro modo se teria conservado enorme entre a casa-grande e a mata tropical, entre a casa-grande e a senzala. [...] A casa-grande, completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao *pater familias*, culto dos mortos, etc.); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); [...] de política (o compadrismo) (FREYRE, *s. d.*, p. 13-16).

A casa grande era, assim, o ambiente da coesão social. Pautada na hierarquia, essa coesão postulou a ideia de sociedade brasileira onde senhores exerciam papéis de autoridade e mando, enquanto os escravos assumiam os de submissão e obediência. Mediadas por uma vida sexual intensa entre ambos os moradores (da casa grande e da senzala), esses papéis oportunizaram, segundo Freyre, um “equilíbrio de antagonismos”, sucumbindo em certa medida os conflitos existentes. Surgem, então, o patriarcado e a interpenetração das culturas como elementos inexoravelmente constituintes da sociedade brasileira.

A casa-grande venceu no Brasil a Igreja, nos impulsos que esta a princípio manifestou para ser a dona da terra. Vencido o jesuíta, o senhor de engenho ficou dominando a colônia quase sozinho. O verdadeiro dono do Brasil. [...] A força concentrou-se nas mãos dos senhores rurais. Donos das terras. Donos das mulheres. Suas casas representam esse imenso poderio feudal. “Feias e fortes”. Paredes grossas. Alicerces profundos. (*Ibid.*, p. 19).

O poder, que à época se concentrou nas mãos do senhor de engenho, estabeleceu o patriarcado no Brasil que, subsidiado pela escravidão e pelo latifúndio, determinou um modelo de família que se posicionava, inclusive, acima do Estado e do bem comum de um povo.

A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa das Américas. Sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar. Os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis

e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes (*Ibid.*, p. 56-57).

A sociedade brasileira, “agrária”, “escravocrata” e “híbrida”, foi forjada sob a influência de uma lógica de família patriarcal em que o poder sempre esteve voltado para o benefício de uma minoria privilegiada em seus potenciais econômicos e políticos. A cooperação que se estabeleceu entre senhores e escravos, proporcionando, como destaca Freyre, um “equilíbrio de antagonismos”, não estava voltada para um bem comum, nem tampouco se pautou numa relação de confiança entre os envolvidos.

A ideia de cooperação do período colonial foi construída com base numa relação de mando exercido pelos senhores sobre os escravos. Se houve cooperação entre os “atores” da colônia, houve numa perspectiva de sobrevivência dos índios e dos negros frente a uma situação de exploração e dominação irrestrita.

É imponderável acolher a ideia de que a família patriarcal trouxe algum tipo de benefício para a formação da sociedade brasileira. Por um motivo muito simples, desde a chegada dos portugueses ao país, observa-se a subjugação do bem público em favor do privado. E nessa dinâmica, a família colonial assumiu uma série de funções que a conformou como grande propagadora de uma lógica política e social cujo mote principal foi a concentração de poder patriarcal e a subserviência dos menos favorecidos, dando margem ao surgimento das grandes oligarquias rurais.

A monocultura da cana-de-açúcar erigida no grande latifúndio, capitaneada pelas citadas oligarquias rurais, por exemplo, contribuiu para o empobrecimento da alimentação da população colonial. Desde sempre, a mulher senhorial achava-se superior às escravas, justificando, assim, o assassinato de muitas destas por ciúmes de seus maridos ou inveja sexual. A formação do jovem senhor, ainda menino, sempre cercado de cuidados e “servos”, o levava a se achar superior ao escravo, podendo mandar dar surra ou exigir a exibição de “capoeiras” brigando.

Dos exemplos domésticos, no campo da vida íntima, aos relacionados às dimensões política e social, as oligarquias rurais determinaram ações que afetaram diretamente a vida de toda a sociedade colonial. Por meio do mandonismo e do

autoritarismo, articularam ações num estilo de vida em que o poder centralizado era a mais astuta e eficiente de suas estratégias de beneficiamento e perpetuação.

Assim, o patriarcalismo familiar se constituiu na força mais poderosa que arregimentou em torno de si os poderes econômico, social, administrativo e até mesmo religioso da colônia. Sob as “peias” do senhor de engenho, a sociedade no Brasil se formou frágil do ponto de vista das ações coletivas, na medida em que a luta pela sobrevivência dos povos subjugados, sobretudo o negro, se deu em meio a iniciativas não de resistência radical e sistemática em busca da liberdade, pelo menos não na maioria dos casos, mas de “negociações” entre negros e brancos, cuja base fundante foi a da subserviência dos primeiros em relação aos últimos (PRADO JR., 2006, p. 286).

Nenhuma sociedade se forma autônoma e independente, com princípios de emancipação e desenvolvimento, com base no medo. As relações entre brancos e negros não estavam pautadas na confiança ou na reciprocidade de sentimentos humanitários ou civilizatórios, mas no medo do açoite, da fome e da morte. Para ser “protegido”, o negro precisava estar à mercê em constância; somente assim teria sua subsistência, mesmo precarizada pela escravidão, garantida.

O que definiu a sociedade brasileira nesse contexto foi, portanto, o “espírito da conduta ibérica” que alavancou a colonização do Brasil. De acordo com Caio Prado Jr. (2006, p. 22-23), a colonização do país não foi um projeto de construção de um “novo mundo”, mas uma ação que se articula com um conjunto de iniciativas que compõe a história da expansão do comércio europeu mundo afora.

Tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os países da Europa a partir do século XV, e que lhes alargará o horizonte [...]. É sempre como traficantes que os vários povos da Europa abordarão cada uma daquelas empresas que lhes proporcionarão sua iniciativa, seus esforços, o acaso e as circunstâncias do momento em que se achavam.

Aqui não prevaleceu o trabalho do europeu para fins de desenvolvimento. O que este fez foi vir como agente de comando e exploração, utilizando o trabalho árduo e hostil de subalternos — primeiro do índio, depois do negro —, acentuando uma divisão social do trabalho discriminatória, cujos alicerces principais foram a escravidão, o latifúndio e a monocultura.

Sobre este aspecto, Prado Jr. (*Ibid.* p. 31-32) atesta que o “sentido histórico” da colonização brasileira foi a execução de um expressivo plano de exploração do território virgem em benefício do comércio europeu, o que gerou consequências incomensuráveis, por meio das quais se conformaram os elementos fundamentais, tanto no plano econômico como no social, da constituição da sociedade brasileira tal qual a conhecemos hoje.

A essência, portanto, desse “sentido histórico” se formou a partir de uma dinâmica que privilegiou a especulação por parte do branco europeu, o envio de riquezas ao exterior, a subalternização da cultura e dos povos nativos, a escravidão dos negros e o favorecimento de uma lógica privatista em detrimento de uma coletiva, pública.

Na convergência dessa reflexão, para Holanda (1995), os portugueses quando aqui chegaram, vieram motivados pela competição e não pela cooperação. O país é herdeiro de um estilo de vida bem próprio do europeu ibérico, na medida em que foi alicerçado em seu processo “civilizatório” por princípios que valorizaram a “autonomia individual da pessoa humana”.

Para eles (*os colonizadores ibéricos*), o índice do valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste. Cada qual é filho de si mesmo, de seu esforço próprio, de suas virtudes [...] (*Ibid.* p. 32).

O “espírito da colonização” foi, portanto, “sobranceiro”, por meio do qual o colonizador altivo e desdenhoso se pôs como superior e, assim, se lançou de maneira “aventureira” às terras tupiniquins, desleixando-se das questões relativas à organização estrutural da recente sociedade e de suas instituições, o que por sua vez reforçou uma lógica competitiva, e não uma cooperativa.

Os elementos anárquicos sempre frutificaram aqui facilmente, com a cumplicidade ou indolência displicente das instituições e costumes. As iniciativas, mesmo quando se quiseram construtivas, foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unirem. Os decretos dos governos nasceram em primeiro lugar da necessidade de se conterem e de se refrearem as paixões particulares momentâneas, só raras vezes da pretensão de se associarem permanentemente as forças ativas. (*Ibid.*, p. 33).

A dinâmica colonizadora valorizou o mérito e a responsabilidade individuais, em detrimento das ideais de solidariedade e da associação entre os homens. Atrelado a isso, segundo o autor, o europeu colonizador não era dado ao trabalho; preferia, antes, o poder de mando, uma vida de grande senhor, o que caracterizava o português como um povo adepto à centralização do poder.

Nessa “*psique* ultramarina”, a sociedade brasileira obteve seu germe pautado num estilo de vida europeu que primava, sobretudo, pelo gozo seminal de “colher o fruto sem plantar a árvore”, da “recompensa imediata” e do “rápido proveito material” (*Ibid.*, p. 44). Com a ausência de uma ética do trabalho, fortalecida pelo latifúndio e pela escravidão, prevaleceu no país a ética do “ganho fácil”, o que gerou ações que impediram o desenvolvimento da cooperação tanto entre homens, quanto entre instituições.

A situação colonial foi de dissipação de um estilo de vida onde ações cooperativas, quando ocorriam, estavam sempre atreladas a acordos para conquistas de interesses de uns e não de todos. Ausentaram-se da história colonial brasileira iniciativas que pretendiam projetos coletivos de sociedade.

Deste modo, a cooperação se deu em função de um “espírito aventureiro” em busca de “facilidades” e não como proposta de desenvolvimento de um “novo mundo”. Numa comparação entre os dois principais modelos colonizadores na América Latina, espanhol e português, Holanda (1995, p. 98) destaca que “[...] o esforço dos portugueses distingue-se principalmente pela predominância de seu caráter de exploração comercial [...]; os castelhanos, ao contrário, querem fazer do país ocupado um prolongamento orgânico do seu”.

Essa conjuntura se conformou com a atuação inexorável do agrupamento patriarcal. Corroborando as ideais de Freyre (*s. d.*) , Holanda (1995) afirma ainda que este modelo de família se solidificou de tal maneira, que era considerado a mola real da riqueza e do poder na colônia. Bastando-se a si mesmo, nada abalava o império do *pater familias*, nem a sociedade, nem mesmo o Estado, pois ambos advinham da própria constituição patriarcal.

O Brasil não foi formado para ser uma coletividade cooperativa numa perspectiva abrangente; antes, foi sendo, pouco a pouco, constituído como reserva de exploração e laboratório de uma prática política em que o privado sempre se sobressaiu ao público. Essa característica patriarcal foi levada à política, à

burocracia estatal, aos processos de tomadas de decisões. Nem mesmo os novos contornos de uma vida urbana, traçados a partir da chegada da Corte Portuguesa em 1808 e mais tarde com a Independência em 1822, foi capaz de mudar esse quadro. O Estado no Brasil se fez como adendo da família patriarcal.

O desenvolvimento das cidades veio fundamentado na imaturidade para enxergar a necessidade de mudanças. Os novos cenários oriundos da crise da escravidão e da transformação dos espaços urbanos [de meros “pontos obrigatórios de passagem das mercadorias exportadas e importadas” para “importantes centros de redistribuição de mercadorias entre diferentes regiões da mesma colônia” (SINGER, 1990, p. 103), favorecendo, segundo Prado Jr. (2006, p. 125), a constituição de um “mercado interno”, pois voltado às necessidades do país] foram herdeiros de um estilo de vida rural.

No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização — que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades — ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje (HOLANDA, 1995, p. 145).

Mudou-se o significado econômico dos espaços, mas permaneceram em grande medida as velhas concepções e práticas de vida e de política, por meio das quais a família patriarcal se postergou, apesar de uma nova roupagem. Os filhos dos senhores de engenho, por exemplo, vieram às cidades assumir profissões liberais e cargos políticos, mantendo suas famílias em posições de mando; perpetuando uma situação de superioridade sociocultural e política da “fazenda” sobre o “novo comércio”; e conservando o mesmo sistema de relações sociais e políticas em que os privilégios precediam os direitos.

Esse é um processo que nasce por meio do contato prolongado, e sempre “negociado”, entre dominantes e dominados. Nasce com o que Freyre chama de “equilíbrio de antagonismos”. No Brasil, com o tempo, a dominação deixou de ter caráter escravocrata para se transformar em uma espécie de “subserviência por títulos familiares”. Ou seja, o senhor de engenho deu lugar ao “padrinho”, enquanto o escravo deu lugar ao “afilhado”. Desta maneira, a partir de uma dinâmica constante de “reformulações imagéticas”, a política no país foi se moldando,

mantendo os privilégios de “quem faz parte da família”, em detrimento dos direitos dos cidadãos que, em tese, deveriam ser garantidos pelo Estado (PRADO JR., 2006, p. 286-289).

Isso levou o poder patriarcal a uma prática histórica de adoção de critérios pautados em “vínculos de proximidade direta” para uma partilha da “coisa pública”. Holanda (1995, p. 146), assim, afirma que no Estado brasileiro prevaleceu, por exemplo, um tipo bem específico de profissional: o funcionário patrimonial. Símbolo de uma burocracia viciada e corrupta, o funcionário patrimonial vê:

[...] a própria gestão política como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha de homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida do Estado burocrático.

A presença do profissional patrimonial no Estado brasileiro, por si só, talvez não nos diga muita coisa. Contudo, a lógica política que o beneficia nos esclarece bastante a respeito de seus efeitos sobre a cooperação abrangente no país. Fica claro que seus interesses estão balizados por “vontades particulares”, “círculos fechados” e “ordenações pessoais” (grifos do autor). Isso foi se desenvolvendo ao longo dos séculos até os dias de hoje, conformando uma conjuntura histórica e política que nos mostra quão grandes são os obstáculos que se apresentam às práticas cooperativas. Num contexto em que a cooperação se dá somente entre os mais “próximos”, fica difícil transformá-la em política coletiva, por meio da qual a gestão pública ocorra em benefício de toda a sociedade, e não somente para pequenas parcelas desta.

Esse contexto serve-nos para perceber a importância que o patriarcalismo tem, enquanto aspecto histórico, ao entendimento da atual situação da cooperação no Brasil. Se a família patriarcal foi o sustentáculo mor da formação da sociedade brasileira, é plausível compreender que, mesmo séculos depois, esse modelo de

instituição, que transbordou seu poder para a esfera social, ainda respingue suas idiossincrasias.

E isso é facilmente observável quando partimos para uma análise do clássico conceito de “homem cordial”, por meio do qual podemos compreender também o papel do patrimonialismo no contexto do estudo aqui empreendido. A cordialidade do brasileiro, segundo Holanda (1995), não está vinculada a um determinante civilizatório, presente em qualquer país desenvolvido, mas se caracteriza, exatamente, como um aspecto compulsório somente para com aqueles cujo círculo de “intimidades” é bastante consolidado.

Na tentativa de sobreviver ao “social”, que impinge regras, situações e posicionamentos impessoais, o “homem cordial” não “trata bem” um “cidadão”, mas sim um “parente” ou um “amigo da família”, aquele cujo vínculo é ditado pela proximidade. A gentileza está ligada a fatores íntimos e serve também como estratégia de sobrevivência. É “aliando-se” aos seus próximos que se consegue defender-se da sociedade.

É nesse sentido que o “homem cordial” de Holanda (1995) se coaduna com o “equilíbrio de antagonismos” de Freyre (*s.d.*). O brasileiro se vale de uma “polidez” para alcançar seu “lugarzinho ao sol”, muitas vezes por meio de uma subserviência para com algum “superior”, do mesmo jeito que os escravos da senzala criavam mecanismos de convivência com as famílias dos senhores para garantir sua sobrevivência.

O “homem cordial” é o político que beneficia “os seus” em detrimento dos demais cidadãos. É também o cidadão que se deixa beneficiar pela ação desse político, quando este se baseia por princípios pessoais na execução de sua função, que deveria ser pública. O “homem cordial” tem dificuldades em se incorporar a outros agrupamentos humanos que não sejam os de seus “próximos”. É a afetividade, e não o reconhecimento de que o outro é sujeito de direitos, que está nos alicerces da conduta cordial do brasileiro.

O patrimonialismo ganha relevo nessa reflexão. Segundo Portela Jr. (2012, p. 13-14), Max Weber foi o autor clássico pioneiro no estudo desse fenômeno, entendendo-o como uma forma de “dominação tradicional” que “[...] nasce a partir do desenvolvimento específico da dominação patriarcal”. O patrimonialismo baseia-se, assim, na concessão de “patrimônios” aos herdeiros do patriarca; uma

lógica que ganha envergadura na medida em que esse mesmo patriarca demanda um “quadro administrativo” para organizar esse patrimônio. “O senhor patrimonial precisa, em outras palavras, de um corpo de funcionários”.

Quando todo esse patrimônio demandante de uma organização racional ascende, ganhando “status social”, dá-se margem à inserção da lógica patrimonialista no âmbito da burocratização estatal, e é aí que há a assunção de uma deficiência na distinção entre a esfera pública e a privada. “Na dominação patrimonial, a administração é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder, como partes de seu patrimônio pessoal” (*Ibid.*, p. 13-14).

Nesse caso, o que se configura para Weber é um ambiente em que prevalece uma suposta confiança que o senhor patrimonial tem nos seus funcionários, à revelia da “qualificação objetiva” destes. Ou seja, pouco importa a capacidade técnica de seu funcionário, importa a confiança e a fidelidade que o mesmo conquista e goza para consigo. No patrimonialismo, a ausência do “determinante burocrático”, isto é, dos pré-requisitos racionais, técnicos, objetivos e impessoais para o exercício de uma função, sobretudo pública, é algo imprescindível à manutenção da dominação.

Com base nesse aporte, Portela Jr. afirma que Florestan Fernandes foi o autor que melhor compreendeu a formação do patrimonialismo brasileiro a partir de Weber. Para Fernandes (*apud* PORTELA JR., 2012), após o período colonial, o patrimonialismo no Brasil se desenvolveu pela ação dos estamentos dominantes (grupos de *status sociais* oriundos das famílias patriarcais que concentravam poder, riqueza e prestígio), cuja base solidária se dava em benefício de seus interesses próprios. Dominando os espaços estatais — pois no Brasil estes sempre estiveram nas mãos de uma elite economicamente poderosa —, esses estamentos senhoriais salvaguardaram seus privilégios, influenciando de maneira privatista os destinos da “sociedade nacional”.

Isto feito, a dominação que no período colonial era exercida por famílias patriarcais que independiam do Estado, após a Independência do Brasil, passou a ser efetivada por estamentos “dentro do Estado burocrático”, o que foi conceituado por Florestan Fernandes (2006, p. 80) como “burocratização da dominação patrimonialista”, gerando como consequências a marginalização da participação da

população brasileira na vida política do país, assim como a subalternização das camadas populares.

Mais contundente que Fernandes na análise do patrimonialismo brasileiro, sobretudo no que tange à inexorabilidade do fenômeno no país, Raymundo Faoro (1993, p. 733) afirma que o determinante patrimonial foi a característica mais eloquente e que melhor representou o tipo de Estado vigente no Brasil ao longo dos tempos, da colonização à Era Vargas (1930).

Orientado pelo “capitalismo político”, aquele que para o autor designa a inserção da lógica de mercado (moderna, de índole industrial, racional na técnica e fundada na liberdade do indivíduo de negociar, contratar, especular e de gerir as propriedades sob a garantia das instituições) na realidade estatal, o patrimonialismo resistiu às intempéries das mudanças por meio da perpetuação dos estamentos, cujo alicerce é a desigualdade social e a defesa de privilégios, responsáveis diretos pelo exercício e concentração de poder, riqueza e prestígio.

A realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista [...]. O domínio tradicional (*patriarcal*) se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e dos coronéis. [...] (O) domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas do desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado [...] (*Ibid.*, p. 736).

Desta forma, os estamentos, ao se burocratizarem, ou seja, ao carecerem de uma estrutura administrativa que racionalmente transbordou as fronteiras do patriarcalismo, tornaram-se os grandes articuladores da apropriação privada do Estado no Brasil, edificando uma realidade cuja base política assentava-se no domínio irrestrito de pequenas parcelas da sociedade em benefício próprio, confundindo o público com o privado, enquanto a grande massa populacional brasileira continuava amorfa e à margem do processo de desenvolvimento de sua nação, sempre a espera de uma providência quase divina por parte daqueles que estavam no poder.

Os donos do poder são para Faoro, portanto, os estamentos, que, no exercício da burocracia estatal, não se interessaram em implantar uma lógica impessoal e coletiva em suas ações. Antes, concentraram poder, disseminando uma prática política que influenciou diretamente à formação da sociedade brasileira, marcada por uma relação de mando e obediência entre dominantes e dominados.

Nesse sentido, mesmo que com a abolição da escravatura, em 1888, quando o Brasil deu o pontapé inicial para deixar de ser eminentemente rural para ser essencialmente urbano, as peculiaridades de um estilo de vida cultivado nas posses dos senhores de engenho não deixaram de se incrustar na personalidade de seu povo. Nessa perspectiva, a revolução social e cultural que transformará substancialmente a lógica de ação da sociedade brasileira ainda está por acontecer.

A prevalência dos valores pessoais configurados no recinto doméstico, a “democracia importada” que amacia os privilégios dos que detêm o poder e de seus pares, as leis violadas, as regras de boa convivência sucumbidas, a primazia dos interesses particulares sobre os coletivos, o “jeitinho brasileiro”, a aversão ao Estado como entidade racional, burocrática e impessoal são algumas das características que carecem de transformação no contexto de uma revolução, tão necessária a um Brasil que teve suas raízes regadas por uma colonização expropriadora, personalista e incentivadora da competição.

O que há de se reconhecer é que esse cenário se construiu de fora para dentro. Ele é fruto de um processo colonizador cujo sentido histórico levou o Brasil e seu povo a serem formados sem qualquer preparo ou educação para um convívio social balizado por princípios civilizatórios e de identidade nacional. Não se teve no país, em seu nascedouro colonial, um projeto de nação e/ou de sociedade, em que se pensasse na construção de uma coletividade voltada para o desenvolvimento de seu bem comum. E isto, parece se propagar ao longo do tempo.

Nesse sentido, pensar o trabalho escravo se torna emblemático. Como bem pontua Caio Prado Jr. (2006, p. 276), “O negro não teve no Brasil a proteção de ninguém”. A escravidão não acrescenta coisa alguma ao arcabouço cultural de um indivíduo ou de um povo. A gênese da miscigenação étnica que o país vivenciou não oportunizou o desenvolvimento do potencial social e cultural de seu povo.

Antes, o degradou moralmente por meio do aviltamento humano pelo qual passaram índios e negros na colônia.

Assim, está na formação inicial da sociedade brasileira não somente a dívida social e cultural para com esses povos, mas também a chave para entender o porquê a cooperação abrangente no Brasil é algo tão difícil de implementar no âmbito de esferas governamentais. Um país que nasceu da desavença original entre três etnias por subjugações de uns sobre outros resultou na construção de uma lógica social e política mais competitiva e predadora do que cooperativa.

Conforme PRADO JR. (2006, p. 341) expõe:

Raças e indivíduos mal se unem, não se fundem num todo coeso: justapõe-se antes uns aos outros; constituem unidades e grupos incoerentes que apenas coexistem e se tocam. Os mais fortes laços que lhes mantêm a integridade social não serão senão os primários e mais rudimentares vínculos humanos, os resultantes direta e indiretamente das relações de trabalho e produção: em particular, a subordinação do escravo ou do semiescravo ao seu senhor. Muito poucos elementos novos se incorporarão a este cimento original da sociedade brasileira, cuja trama ficará assim reduzida quase exclusivamente aos tênues e sumários laços que resultam do trabalho servil.

Deste modo, foi-se construindo um Estado no Brasil viciado a uma dinâmica patriarcal e patrimonialista que, mesmo com a proclamação da República, em 1889, e, por conseguinte, com a instauração de um regime político representativo, não abandonou a lógica privatista. Pelo contrário, a mesma foi “repaginada”, saindo do comando dos “senhores de engenho” para o apoio dos chamados “coronéis”.

O coronelismo é, portanto, herdeiro da decadência econômica do patriarcalismo do período colonial, quando o *pater familias* dominava impolutamente o cenário político e econômico do país, bem como do patrimonialismo, quando os estamentos adentraram seu comando no Estado burocrático brasileiro. Assim, se apresentou, do período que vai da Primeira República até a década de 1970, como elemento caracterizador de uma sociedade politicamente subordinada aos interesses de grupos específicos, que não comungava de um espírito público e coletivo. Com os coronéis, a cooperação mais uma vez se deu somente entre “próximos”.

Oriundo de um segmento econômico cuja base do poder continuou a ser o latifúndio, o coronel se impôs no cenário político nacional como “cabo eleitoral” dos governadores estaduais pelo interior do país afora, sobretudo do Nordeste, por meio do chamado “voto de cabresto”.

Segundo Victor Nunes Leal (1993, p. 20), o coronelismo:

É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra.

O autor expõe a vinculação direta existente entre a lógica privatista com que políticos municipais exerciam seu poder com o regime representativo de governo. Os coronéis impunham sua força e seu poder a partir da miséria e da ignorância daqueles que habitavam suas terras, em troca de subsistência. Como grandes proprietários de terras, assumiam o papel daqueles únicos que detinham a capacidade de “ajudar” os trabalhadores rurais nos momentos de “apertura”. Daí surge o “voto de cabresto”: trabalhadores de coronel X só votam no candidato que o coronel mandar. É a manifestação pura de um mandonismo ilimitado que se alimenta da situação de penúria dos que viviam da “roça”, cuja existência obscura era reflexo de uma organização econômica rural completamente injusta e desigual.

Era o coronel, portanto, uma liderança municipal que corroborava com os líderes estaduais (os governadores). Não havia aí, nessa relação, qualquer sentido coletivo. Aqui se expressa mais um obstáculo histórico à cooperação abrangente entre governos. O coronel representava no município o papel de oferecer “tudo aos amigos e familiares” e “perseguição aos adversários”. Prevalece a cooperação entre “próximos”, relegando a segundo plano o espírito cívico de beneficiamento da coletividade.

Cabia ao coronel, líder local, arrebanhar votos aos governadores, enquanto a estes cabia levar “benfeitorias” ou “cargos comissionados” ao município. Essa “troca de favores” só se processava com a colaboração direta entre os “mais próximos”: governadores e coronéis apoiadores. Desta forma, foi possível manter o

funcionamento do Estado nas mãos daqueles que faziam deste uma extensão de sua propriedade privada, degenerando a moralização da administração pública e o exercício da autonomia municipal, por meio de uma situação de “extralegalidade” (*Ibid.*, p. 52).

Ou seja, o município que tivesse uma atuação forte de um coronel local fornecendo apoio ao governo estadual, “dádivas de poder” eram concedidas, assim como também “vistas grossas” eram feitas para abafar irregularidades, mantendo os “próximos” cada vez mais “próximos” por meio de uma lógica nem sempre legal, mas que politicamente funcionava no mais das vezes acima da própria legalidade.

Essa situação favoreceu o desgaste da autonomia municipal, acarretando consequências políticas e econômicas gravíssimas, na medida em que o município no Brasil se desenvolveu sempre a reboque dos demais entes federativos. Razão pela qual Leal (1993, p. 57) afirma que o coronelismo não é expressão de sucesso ou vigor dos senhores rurais, mas de decadência, por ter se alimentando do sacrifício da autonomia municipal para sobreviver; uma espécie parasitária típica da política brasileira.

Nisso reside a complexidade do fenômeno. Para o autor, o coronelismo não é sinônimo de patriarcalismo. Antes, se caracteriza como contrário. Pois entende que este último é expressão do privatismo colonial de veia parental, enquanto o primeiro se conforma como um “sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (*Ibid.* p. 252).

Diferentemente do período colonial, em que a máquina pública do ponto de vista administrativo ainda não estava consolidada — e, por isso mesmo, carecia fortemente do poder privado do senhor de engenho —, da Primeira República em diante, o Estado já se encontra com suas instituições bastante fortalecidas. No entanto, com a extensão do direito ao voto, inclusive aos trabalhadores rurais, cresce a influência política dos donos de terra, dos coronéis, que arrebanhavam os “votos de cabresto” para os seus governadores. Conformou-se, portanto, uma relação de retroalimentação ideal, de cunho essencialmente governista.

O coronelismo foi a marca da decadência de uma estrutura agrária ultrapassada que se utilizava de um trabalho servil e ignorante, mas, por outro lado, se fortaleceu com a consolidação do poder público, pois se tornou

imprescindível para a manutenção de determinados segmentos políticos no poder, tanto em âmbito estadual, quanto municipal. O coronelismo, decadente em uns aspectos e espertamente relutante em outros, se caracteriza como um aspecto da histórica política do país que se faz enxergar até os dias atuais.

Mesmo que com a ascensão econômica e política das cidades a partir da década de 1930, o coronelismo ainda se fazia enxergar com bastante robustez até a década de 1970, com o início do declínio da ditadura militar no país. O que dizer, assim, das famílias tradicionais que se fizeram na política e até o presente permanecem, saindo avôs, entrando netos? Como bem pontua Leal (1993, p. 258):

Não podemos negar que o “coronelismo” corresponde a uma quadra da evolução política do nosso povo que deixa muito a desejar. Tivéssemos maior dose de espírito público e as coisas certamente se passariam de outra forma. Por isso, todas as medidas de moralização da vida pública nacionais são indiscutivelmente úteis e merecem o aplauso de quantos anseiam pela elevação do nível político do Brasil.

O patriarcalismo se colocou acima do Estado quando este ainda se apresentava frágil perante a família patriarcal, dando origem ao patrimonialismo, que passou a fazer parte de um quadro social em que grupos que gozavam de *status social* se apossaram do poder público como propriedade privada. O coronelismo, por conseguinte, se apresenta como expressão da lógica patrimonial, se dispondo como aliado de um tipo bem específico de político, aquele que almeja o acesso ao poder público ou a permanência neste, em um cenário de consolidação do regime representativo. Deste modo, sublinha-se que o coronelismo, assim como o patriarcalismo e patrimonialismo, corroboraram uma lógica social e política que não prima pela cooperação abrangente. Esta deu lugar à restritiva, que permaneceu, da colônia à redemocratização brasileira, como expressão de grupos particulares envolvidos em seus próprios interesses.

Numa perspectiva econômica, Maria da Conceição Tavares (1999) contribui significativamente para o entendimento desse processo, colocando que, para se compreender a formação do Brasil contemporâneo e seu desenvolvimento ao longo dos séculos, é preciso aliar aspectos geopolíticos aos geoeconômicos. Deste modo, afirma que o desenvolvimento capitalista brasileiro fundamentou-se em duas concepções: nas liberais, das novas elites burguesas, e nas conservadoras, das

velhas oligarquias regionais (rurais). Destaca, na verdade, que o Brasil sempre vivenciou acordos políticos entre aqueles que estavam no poder e este aspecto sempre influenciou a forma como o desenvolvimento brasileiro foi engendrado.

Ou seja, o contexto geopolítico brasileiro embasa a constituição de uma economia periférica no país: o Brasil cresce para dentro, na medida em que sua economia se insere de maneira dependente na ordem econômica internacional. Assim, o Brasil foi constituindo seu desenvolvimento capitalista que, mesmo tardio e à sombra da expansão do capital financeiro inglês, aos poucos se inseriu no mercado internacional, sobretudo, com o café.

Esse histórico tem rebatimentos nos dias atuais. Para Tavares, a associação entre aspectos políticos e econômicos permite uma análise consistente a respeito do desenvolvimento capitalista brasileiro. O que permite ambientar o país num contexto de dependência, pautado numa política liberal, com uma moeda frágil, subordinado a uma globalização financeira que o torna devedor e, na mais dolorosa das situações, como sendo resultado de uma história de pactos entre elites políticas economicamente dominantes.

Atesta-se, desta maneira, que o cenário da formação social brasileira não permitiu o desenvolvimento da cooperação abrangente. Indivíduos e instituições no Brasil se construíram sob a égide da exploração, dos privilégios e, por conseguinte, da competição. Seria redundante e por demais maçante retrair o caminho percorrido pelos portugueses, depois pelos senhores de engenho, em seguida pelos coronéis, até se chegar aos políticos profissionais da atualidade para se alcançar esta assertiva.

Contudo, o que cabe destacar é que os aspectos históricos da formação social brasileira, aqui discutidos, ajudaram (e ainda ajudam) a compreender o porquê o país enfrenta grandes obstáculos à implementação de gestões públicas mais cooperativas, sobretudo no que tange às questões relativas ao associativismo territorial voltado à governança colaborativa.

Seria injusto dizer que nada mudou no Brasil da colônia ao século XXI. A sociedade hoje, sem dúvida, é outra, mais “desenvolvida” e democrática, melhorada em alguns aspectos de sua civilidade e cidadania. Longe de tudo fazer aqui uma análise pessimista do mundo contemporâneo, tal qual apontava F. Nietzsche e M. Weber a respeito do mundo moderno, mesmo considerando que estes autores

tinham razão naquilo que apregoavam sobre o estilo de vida pós-revolução industrial.

Em tempos de pós-modernidade (ANDERSON, 1999; HALL, 2006; HARVEY, 2009; JAMESON, 2006), há de se destacar que a humanidade, em específico o povo brasileiro, amadureceu em algumas de suas características mais essenciais. O Brasil, hoje, é uma nação soberana, que à revelia de alguns posicionamentos contrários, vem galgando seu espaço no cenário internacional enquanto país em ascensão política e econômica.

No entanto, o motivo pelo qual aqui se empreendeu uma reflexão a respeito das especificidades históricas da formação da sociedade brasileira, foi porque algumas características dos períodos expostos conseguiram se manter até os dias atuais, sem que mudanças substanciais se apresentassem de maneira radical. As “aparências” foram modificadas, mas as “essências” não, e são estas que estão na base da constituição das principais características do Brasil, que se apresentam como as grandes causas da permanência de um cenário em que causas particulares se sobressaem às públicas.

Tais características interferiram e interferem diretamente na maneira pela qual se administram a “máquina estatal”, cujas ações cooperativas mais abrangentes são emperradas pela concentração do poder e na adoção de atitudes isoladas e personalistas, sempre em detrimento da coletividade. O que dizer, nesse sentido, do clientelismo (CARVALHO, 1997) e do que alguns autores chamam de “neopatrimonialismo” (AGUIAR, 1987)? O que são esses “novos” fenômenos senão a ressurreição em novas vestes das velhas práticas coloniais de expropriação de um povo em benefício de uma elite dominante?

A despeito das especificidades que os conceitos até aqui tratados têm, uma coisa é comum a todos eles: foram forjados num ambiente mais propício a um tipo bem particular de cooperação, a “cooperação restritiva”, pois efetivada somente em pequenos grupos detentores de poder político e econômico concentrado e jamais compartilhado de maneira ampla para toda a sociedade. Deste modo, aquilo que poderia ser uma “cooperação abrangente” entre o povo e as instituições brasileiras, inclusive os entes da federação, se tornou exploração, competição e beneficiamento elitista.

A leitura histórica nos mostra um cenário de exploração que, segundo Prado Jr. (2006), fez parte de uma dinâmica muito maior de expansão do capitalismo pelo mundo afora. O Brasil foi inserido nessa dinâmica como posse de colonizadores que aqui só enxergaram “matéria-prima de exportação”, o que gerou, por conseguinte, um cenário político e social bastante complexo.

Não se afirma que este cenário continua exatamente o mesmo, mas sim que suas reverberações no âmbito das relações institucionais ainda podem ser vistas e sentidas com alguma eloquência. Nesse caso, em qual contexto econômico internacional o Brasil está imerso? Que novos rebatimentos políticos e sociais são possíveis?

2.2. O contexto capitalista atual e a permanência da lógica da exploração: qual sociedade democrática?

O processo de acumulação de capital é, sem dúvida, o centro das atenções do capitalismo. Inevitavelmente expansionista, sua natureza é dinâmica e nela se situa a “missão histórica da burguesia”: planejar e executar ações de mudanças constantes em prol da perpetuação do sistema e do alcance do seu intento primeiro, que é, como dito, a própria acumulação.

No entanto, como bem pontua Harvey (2005a) ao revisar a teoria marxista, o capitalismo também possui uma natureza contraditória, pois o seu processo de acumulação é recheado de tensões, vivendo sobre constantes ameaças de crises, relacionadas ao desequilíbrio entre o excedente de capital e o da força de trabalho, cuja solução é dada através da exploração do mercado externo.

Em outras palavras, a solução das crises está na exploração de outros mercados além das fronteiras daqueles já explorados. É o que Harvey (2005b) chama de “reestruturação geográfica da acumulação”, traduzida simplesmente na máxima “acabou aqui, explora ali”. Por isso, o autor chama a atenção para a importância do espaço em sua análise sobre o capitalismo, dizendo:

[...] no século XX, a sobrevivência do capitalismo foi assegurada apenas pela transformação das relações espaciais e pela ascensão de estruturas geográficas específicas (como centro e periferia, Primeiro e Terceiro Mundo) (*Ibid.* p. 142).

Nesse contexto, do ponto de vista instrumental, na dinâmica de expansão geográfica do capitalismo, quanto menor o tempo gasto com o giro de capital, maior será a mais-valia, mais se lucrará. Assim, o espaço diminui diante da capacidade capitalista de dominar a distância entre os mercados.

É um processo de “anulação do espaço pelo tempo”, que se materializa pela localização racional das atividades em locais que podem gerar mais lucro, mais acumulação; notadamente os grandes centros urbanos, onde se localizam as condições de diminuição dos custos com a movimentação de mercadorias. Atrelado a isso, está o fato de que a dinâmica capitalista exige, cada vez mais, processos ágeis de “inovação tecnológica”.

A urbanização serve, portanto, para otimizar a acumulação de capital (minimização de custos e de tempo), pois concentra num mesmo espaço todas as condições para produção de mercadorias, reprodução da força de trabalho e operacionalização dos mercados consumidores (*Ibid.*, p. 146).

Na confluência desses argumentos, Milton Santos (1997) afirma que o tempo abarca os espaços que dão ambiência à aplicabilidade das técnicas e, assim, conforma-se uma ligação direta dessas três variáveis à dinâmica de reprodução e acumulação do capital, o que, no decorrer da história humana, gera inevitáveis transformações, seja no campo social, político ou econômico.

Num debate que se pretende, de certa forma, aprimorador das teorias sociais clássicas, Castells (1999) diz que o espaço e o tempo possuem um significado social e que o espaço não é dominado pelo tempo, mas o organiza na sociedade em rede. Ou seja, o que é central na compreensão do desenho atual do capitalismo, não é a localização espacial de atividades econômicas ou serviços, mas a versatilidade das redes de informação, que foram criadas no bojo das recentes transformações tecnológicas e dos novos fluxos comunicacionais, para dar conta da conectividade entre os espaços de localização.

De nada adiantaria uma boa localização espacial, por exemplo, em lugares com maiores vantagens competitivas, se não existissem condições de comunicação com outros espaços. É fato que o processo de reestruturação produtiva impingiu a necessidade de mudanças espaciais às empresas, que passaram a organizar a produção separando-a em várias localizações, mas ao mesmo tempo exigiu a conexão dessas localizações por meio das telecomunicações e da microeletrônica.

Isto é, em nome da concorrência, as empresas precisam não somente estar bem posicionadas espacialmente, como bem conectadas tecnologicamente num mundo em que cada vez mais o local e o global precisam interagir nos espaços de fluxos da informação. Assim, “Tanto o espaço quanto o tempo estão sendo transformados sob o efeito combinado do paradigma da tecnologia da informação e das formas e processos sociais induzidos pelo processo atual de transformação histórica [...]” (*Ibid*, p. 467).

Nesse quadro de mudanças estruturais, os espaços físicos tradicionais deram lugar aos espaços de fluxos (de informação), seja a partir das redes sociais via internet, seja das transações monetárias do mercado financeiro. Nesse sentido, a perspectiva de Castells de que os espaços organizam o tempo saltam aos olhos.

O que se torna claro, a partir da análise feita sobre as considerações teóricas desse autor, é que são os espaços de fluxos que “comprimem” o tempo em busca da instalação de uma dinâmica que prima por uma maior competitividade, eficiência e acumulação de capital.

O mundo capitalista atual, que encontra nos espaços de fluxos o ambiente propício à manutenção do sistema e da dinâmica global de acumulação, condensa o tempo impingindo uma nova maneira de se portar perante a realidade. A sociedade vai se moldando a novas exigências, as empresas às novas dinâmicas de mercado e a cultura a novos hábitos e costumes. Há pouco tempo para tudo, pois tudo muda, tudo se metamorfoseia de maneira extremamente rápida.

Como exemplo dessa realidade, Milton Santos (1997) nos traz o contexto da cidade moderno-capitalista, que para ele possui dois tempos: o lento e o rápido, cada um com um modo de agir próprio, através do qual o tempo rápido diz respeito a um modo de agir racional, ágil, preocupado com a materialidade; e o tempo lento corresponde a um modo de agir mais atento à subjetividade do ser humano, como a vivência solidária, local, enfim, com aquilo que de mais “natural” a cidade pode oferecer.

Esse debate introdutório sobre a natureza do capitalismo nos ajuda a entender porque e como se processam tantas transformações estruturais no mundo de hoje, com rebatimentos diretos na vida das pessoas em todo o planeta. Permite-nos, sobretudo, compreender os impactos em âmbito local ocasionados

por esse capitalismo expansionista, que gera sérias consequências nas relações sociais e políticas, principalmente naquelas entre Estado e sociedade.

A partir da década de 70 do século XX, com o fim do fordismo, início do regime de acumulação flexível e ascensão do neoliberalismo no cenário mundial, o capitalismo gerou o que Chesnais (2011) chamou de um “novo regime de acumulação de capital”, através do qual os espaços de fluxos se proliferaram, o capital financeiro tomou o comando das transações econômicas internacionais, as grandes empresas transnacionais passaram a liderar as mais importantes decisões econômicas e políticas mundiais, os Estados tiveram seus papéis redefinidos, os processos de liberalização de mercados, privatização das esferas públicas e de desregulamentação se intensificaram e as crises sociais se agudizaram.

Para Maricato (2007, p. 52),

Assim como o taylorismo e o fordismo moldaram um novo homem e uma nova sociedade, a globalização também está produzindo um novo homem e uma nova sociedade por meio de transformações nos Estados, nos mercados, nos processos de trabalho, na estética, nos produtos, nos hábitos, nos valores, na cultura, na subjetividade individual e social, na ocupação do território, na produção do ambiente construído e na relação com a natureza.

Ou seja, as transformações impostas pela globalização neoliberal são de tamanho vulto que foram capazes, e ainda são, de transformar coisas, gentes e ideias, sendo, portanto, um processo civilizatório que aponta para o surgimento de um novo paradigma científico, desenhando um novo mapa do mundo, da realidade e do imaginário (IANNI, 2001).

No que tange ao poder alcançado por esta globalização neoliberal, Maricato (2007, p. 56) afirma que a partir da década de 70 o mundo vivenciou uma dinâmica de complexificação das relações sociais e econômicas entre os povos e nações, traduzida pelo alcance da hegemonia desse modelo, capitaneado pela Inglaterra e Estados Unidos, que trouxe em seu bojo, por meio da primazia do mercado, a dominação e a exploração mais acentuadas dos países capitalistas periféricos pelos centrais, resultando no aumento das desigualdades sociais, da pobreza e da exclusão social.

Para a autora, a consolidação desse quadro hegemônico se deu com o estabelecimento do chamado Consenso de Washington, quando, em 1989,

representantes do governo americano, de organizações financeiras internacionais e dos países “emergentes” se reuniram para traçar e colocar em prática uma ampla estratégia de ajustamento das economias periféricas, mas “emergentes”, às regras (receituário neoliberal) de dominação dos países centrais.

A promessa era de empréstimos para retomada dos investimentos e do crescimento econômico. Os empréstimos ocorreram, a adesão ao receituário — que previa estabilização econômica com superávit fiscal primário, reestruturação dos sistemas de previdência, liberalização financeira e comercial e privatizações — também, mas os benefícios prometidos não aconteceram.

Na confluência dessa reflexão, Gilberto Dupas (2005) trata da dominação entre países centrais e periféricos no contexto da globalização neoliberal, discutindo a ideia do que sejam políticas “boas” e “ruins”. Para os países do chamado primeiro mundo, quando os países do terceiro adotaram políticas industriais ativas, as mesmas que eles adotaram quando estavam em desenvolvimento, foram tachados de aplicadores de “políticas ruins”. Para os centrais, os países periféricos deveriam adotar as “políticas boas”, entendidas como àquelas apregoadas pelo Consenso de Washington.

Para Dupas (2005), assim como para Maricato (2007), as chamadas “políticas boas” do *laissez-faire* não trouxeram os resultados positivos esperados pelos países periféricos, como apregooou o Consenso de Washington. Dupas afirma que as políticas consideradas “ruins” foram, à época de sua aplicação pelos periféricos, as que trouxeram o tão sonhado crescimento econômico. Utilizando Chang (2002), Maricato (2007, p. 58) nos traz a interessante citação:

Assim, parece que estamos diante de um “paradoxo” – pelos menos para quem não é economista neoliberal. Todos os países, mas principalmente os países em desenvolvimento, cresceram muito mais rapidamente no período que aplicaram políticas “ruins”, entre 1960 e 1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. A resposta para tal paradoxo é reconhecer que as políticas supostamente “boas” nada têm de benéfico para os países em desenvolvimento, pelo contrário, na verdade é provável que as políticas “ruins” lhes façam bem quando efetivamente implementadas.

Ainda de acordo com Dupas (2005), esta é uma realidade que rompe com o conceito tradicional de “dominação”. Antes circunscrita ao um determinado espaço

geográfico, agora diretamente correlacionada às condições de inserção no livre mercado, ao acesso à mão de obra barata e ao domínio das tecnologias de comunicação e informação.

Em outras palavras, domina quem tem condições de se lançar no mundo globalizado para concorrer numa economia de mercado, explorando mão de obra barata em outros países e inserindo-se nos “espaços de fluxos”, nos ambientes das grandes transações financeiras virtuais. É a transnacionalização da produção e a desterritorialização do poder econômico.

Com essa complexa conformação, que muitos autores e militantes até cunham de cruel e nefasta, a sociedade vai se amalgamando a um mundo onde o poder político pode até ser exercido no âmbito territorial, mas o econômico atua numa escala metaterritorial (além-territórios), acabando por se sobressair a muitos outros assuntos de interesses planetários.

Isso implica no recrudescimento das relações de competição entre povos, nações, Estados, pessoas. Todos demonstram avidez por “estar sempre à frente”, secundarizando à solidariedade e relegando aos mais fracos o tempo da lentidão, como bem coloca Milton Santos (1997). Nesse ambiente de duelo e fúria de titãs, parece pouco provável uma brecha para a inserção ou mesmo participação dos mais vulneráveis, dos excluídos, dos que estão fora da dinâmica dos “mais fortes.”

Contudo, é preciso frisar também que foi exatamente nesse cenário onde surgiram vários pensamentos e práticas antiglobalização neoliberal, que pautou o debate sobre a construção de alternativas e de um mundo diferente, pois, segundo seus idealizadores, mais democrático, participativo e includente.

Novos atores entraram em cena, a exemplo daqueles balizados pela ascensão da preocupação com as questões ambientais no mundo todo, diante do agravamento da degradação dos recursos naturais não renováveis, em decorrência do avanço do desenvolvimento de molde capitalista. Evidencia-se, então, o debate sobre capitalismo e democracia, enxergando na relação entre essas duas questões o fundamento original para a reflexão sobre a participação social nos processos de tomada de decisões públicas.

Nesse sentido, Santos e Avritzer (2011) explanam que, além da concepção hegemônica e elitista de democracia enquanto prática restrita de legitimação de

governos (democracia representativa), o período pós-II Guerra Mundial viu surgir também um conjunto de concepções alternativas, pois não hegemônicas.

É possível [...] perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá, não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum [...], mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (*Ibid*, p. 15-16).

O que os autores enfatizam é que os processos de democratização ocorridos na segunda metade do século XX, principalmente a partir da década de 70, trouxeram para o mundo, ao inserir novos atores na cena política, novos significados para a própria democracia, através dos quais se possibilitaram: 1) novas práticas e relações democráticas que redefiniram a própria relação entre Estado e sociedade; 2) a valorização da criatividade dos atores sociais na direção dos processos democratizantes; e 3) a ascensão das alternativas de ampliação da democracia para que um maior número de atores sociais possa ser contemplado nos processos de decisão pública (*Ibid*, p. 19-20).

Assim, no âmbito das concepções democráticas não hegemônicas está a de democracia deliberativa, forjada com base em ideias alternativas aos processos de decisão pautados somente na “vontade da maioria” e à revelia das “posições perdedoras” (grifos do autor). A ideia de democracia deliberativa é a de um “processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados” (AVRITZER, 2000, p. 26).

Nesse sentido, como conceitua Lüchmann (2002, p. 19):

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se,

portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

Portanto, a democracia deliberativa se propõe a ser uma alternativa à democracia representativa, vista pela teoria democrática contemporânea como sendo elitista e instrumental. Na medida em que se propõe a ser esta alternativa, a democracia deliberativa visa “retomar a articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular”, ampliando a participação social nos processos de tomada de decisão pública (*Ibid*, p. 20); processos esses que pressupõe descentralização de poder.

Assim, o conceito de democracia deliberativa no contexto atual do capitalismo nos ajuda a compreender melhor o movimento de participação social vivido pelo Brasil, a partir da Constituição de 1988. Deste modo, vejamos a seguir como esse movimento se efetivou no espaço local do município e, conseqüentemente, que reverberações foram propiciadas no que tange à cooperação intermunicipal.

2.3. O município brasileiro como protagonista da cena pública federativa: qual participação?

Da década de 60 a meados dos anos 80, a participação situava-se no campo da subversão, considerando o período militar que o Brasil viveu até 1985. Com o processo de redemocratização da sociedade, deflagrado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o país passou a vivenciar, de maneira institucionalizada, a participação através dos conselhos gestores de políticas públicas, consubstanciados pelo processo de descentralização à esfera local da administração, ou seja, ao município.

Durante todo o regime militar, o Brasil viveu amplos movimentos de atores sociais de toda natureza, reivindicando a democracia não somente como forma de governo, mas como fundamento primeiro do processo de tomada de decisão pública. Havia uma “guerra declarada”, mesmo que na clandestinidade, entre os movimentos sociais e o militarismo. Na década de 90, os movimentos sociais “mudam de cara”, deixando às ruas e ganhando os espaços da participação

institucionalizada pela Constituição de 88, através da criação de inúmeros fóruns, conselhos, encontros nacionais, diagnósticos participativos, etc. (GOHN, 2003).

Houve uma mudança de foco dos movimentos da sociedade brasileira, através da qual as reivindicações políticas passaram a incorporar novas institucionalidades, antes autônomas do aparato do Estado; depois, inseridas nas engrenagens legais e burocráticas da máquina pública.

Nesse contexto, o Brasil vivenciou, do final dos anos 80 ao ano 2000, a despeito de todas as consideráveis críticas formuladas à “transição democrática negociada” (SADER, 1990), um movimento pró-participação social que mesclou experiências de democracia representativa e de democracia deliberativa, uma vez que foi retomada a escolha dos governantes pelo voto direto e criados mecanismos de tomada de decisões que incorporou a atuação do Estado e da sociedade em espaços mais coletivos de argumentação e deliberação pública.

Todas essas mudanças no campo da participação social no Brasil tiveram como principal ambiente de realização o município. Este, com a Constituição de 1988, passou a gozar de maior autonomia política e fiscal, ocupando no pacto federativo um papel de destaque. Em resposta às reivindicações sociais contrárias à lógica da ditadura, transformou-se no ente mais importante da federação, ao considerarmos que foi nele onde se decidiu implantar, em maior medida, as novas ações responsáveis pela descentralização de políticas públicas e de redemocratização da sociedade.

Com a mudança constitucional, as RMs, crias do regime militar, perdem espaço no âmbito do planejamento urbano, assumindo posição secundária, à revelia de seus problemas históricos, originários de uma urbanização acelerada e desordenada, que ocasionou o apinhamento populacional nas grandes cidades do país. No entanto, mesmo com o arrefecimento de sua importância federativa, as RMs permaneceram expressivas no que tange aos aspectos demográficos e socioeconômicos, dado à forte expansão da urbanização brasileira (DANIEL, 1999).

Isso significou uma série de novas atribuições e responsabilidades que foram do nível central ao município, levando a mudanças significativas ao plano institucional do nível local, a exemplo:

[...] da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes e do Orçamento Plurianual de Investimentos, além da descentralização de alguns serviços públicos, tais como: saúde, assistência e educação, que transformou o município em lócus principal das ações de governo (ANDRADE, 2001, p. 52).

Contudo, apesar de o município ter ganhado maior importância dentro do pacto federativo brasileiro, através da outorga de maiores poderes e responsabilidades, isso não significou um aumento adequado das condições de implementação das mudanças colocadas pela Constituição de 88.

Segundo Andrade (2001, p. 53), isso ocorre devido à ausência de articulação entre os diferentes níveis de governo, da resistência do governo federal em distribuir recursos e da recusa dos governos municipais em assumir novas responsabilidades, dada à insegurança quanto aos recursos necessários para a realização de ações efetivas.

Em outras palavras, para realizar a contento o processo de descentralização de políticas públicas preconizado pela Constituição, os municípios teriam que gozar de uma ampla autonomia assentada por quatro capacidades: de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração.

Aos municípios brasileiros faltava e ainda falta a última capacidade, devido à ausência ou deficiência: 1) de uma estrutura produtiva capaz de assegurar recursos próprios; 2) de uma estrutura técnico-administrativa sólida que garanta ações de planejamento e acesso a fontes de recursos externos; e 3) de uma relativa autonomia política, consubstanciada por uma dinâmica política local marcada pela atuação de diferentes atores, pela organização da sociedade civil e pelo equilíbrio entre as forças políticas do espaço local (*Ibid*, p. 54-55).

Assim, os municípios brasileiros encontram grandes obstáculos à efetivação de uma dinâmica participativa no seio da sociedade civil, mesmo sendo a participação um dos pilares das propostas descentralizadoras com vistas à formulação e implementação de políticas públicas.

Esses obstáculos não surgiram do nada. Na verdade, foram forjados historicamente, como já exposto no início do capítulo, se materializando no inexorável monopólio do poder dos governantes, que impede a politização dos espaços públicos, a organização efetiva da sociedade civil, a atuação de forças

políticas diferenciadas ao nível local e a conformação do sentido de conquista que a participação pode conferir aos seus atores (ANDRADE, 2001; DEMO, 1996).

É verdade que muito se avançou no Brasil quando se trata de participação social. Mas é preciso questionar sobre a qualidade dessa participação e avaliar se pelo fato dela estar no campo da institucionalidade estatal, isso reflete mesmo o alcance de resultados esperados ou o atendimento efetivo das demandas sociais.

No âmbito municipal, está claro que com a descentralização de políticas e a ascensão da participação social nas engrenagens de decisão pública, a esfera local foi reconhecida em sua condição estratégica à consolidação da eficiência e eficácia das ações governamentais. Isso possibilitou, inclusive, a emergência de governos mais democráticos, pois mais próximos dos cidadãos, mais estreitos em sua relação com a sociedade. No Brasil, a participação virou um paradigma da democracia.

Contudo, isso não parece ser uma realidade brasileira universal, dada as dificuldades encontradas pelos municípios em implementar, de maneira ampla, tudo aquilo que preconiza a Constituição de 88 no que tange ao processo de redemocratização, via estreitamento das relações entre Estado e sociedade.

Em síntese, num exercício de generalização, a leitura empreendida até aqui nos possibilita tipificar os obstáculos à participação social, no âmbito municipal, em duas categorias. A primeira, de cunho sociocultural e político, refere-se à própria história de constituição da sociedade brasileira, fortemente assentada no patrimonialismo e seus congêneres contemporâneos (clientelismo, assistencialismo, etc.), que atrapalha a consolidação de uma participação social, pois oportuniza a apropriação privada do público por uma elite dominante que emperra a disseminação de práticas mais descentralizadoras, sobretudo, de poder (FREYRE, *s.d.*; HOLANDA, 1995; PRADO JR., 2006; LEAL, 1993; FAORO, 1993; FERNANDES, 2006).

A segunda, de cunho institucional-administrativo e econômico-financeiro, diz respeito às dificuldades encontradas pelos municípios em dotar-se tecnicamente de condições instrumentais e procedimentais, para colocar em prática ações de desenvolvimento que os impulsionem a oferecer qualidade de vida aos seus habitantes (ANDRADE, 2001; ARRETCHE, 1996; JARA, 1998).

Ambas as categorias expressam os obstáculos que a participação social enfrenta no âmbito municipal para se consolidar como prática e expressão de uma democracia deliberativa no Brasil, capaz de gerar pactos, cooperação e confiança, de maneira efetiva, autônoma e abrangente, entre Estado e sociedade.

Talvez isso aconteça por ser essa participação uma iniciativa nascente do Estado e não da sociedade civil que, por sua vez, parece estar sempre a reboque de uma elite que, além de dominante do ponto de vista econômico, continua ditando regras, apropriando-se do aparelho burocrático e da dimensão política do Estado, bem como, gerando dinâmicas de autolegitimação camufladas em processos participativos de fachada.

Nesse sentido, se a democracia deliberativa, como bem conceitua Lüchmann (2002), é “um processo de deliberação política fundamentado na participação da sociedade civil para a regulação da vida coletiva”, não nos parece muito ousado afirmar que, diante do cenário cultural, social e político brasileiro, construído ao longo de toda sua história de exploração, da colônia aos tempos pós-modernos, muito ainda tem que ser feito para que a participação social autônoma seja, de fato, uma realidade vivida pelo povo brasileiro como estratégia de deliberação ou de decisão pública.

De que maneira esse cenário reflete limitações ao planejamento público?

2.4. Os limites do modelo de planejamento público participativo.

Os equívocos do planejamento público no Brasil, sobretudo de suas cidades, também advêm da colonização. Holanda (1995, p. 95) não se preocupou em explicar somente a *psique* do “homem cordial” brasileiro, mas também a origem de tanta desordem, por exemplo, na arquitetura dos espaços urbanos. Delineando um panorama das diferenças entre a colonização portuguesa e a espanhola, o autor esclarece que no Brasil imperou a irregularidade no traçado citadino. Na colonização ibérica, foi o português:

“[...] que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão.”

Enquanto isso, nos países onde se deu a incidência colonizadora dos castelhanos:

[...] o próprio traçado dos centros urbanos [...] denuncia o esforço determinado de vencer e retificar a fantasia caprichosa da paisagem agreste: é um ato definido de vontade humana. As ruas não se deixam modelar pela sinuosidade e pelas asperezas do solo; impõem-lhes antes o acento voluntário da linha reta. [...] O traçado retilíneo, em que se exprime a direção da vontade a um fim previsto e eleito, manifesta bem essa deliberação. E não é por acaso que ele impera decididamente em todas essas cidades espanholas, as primeiras cidades “abstratas” que edificaram europeus em nosso continente (*Ibid.*, p. 96).

O planejamento urbano está, portanto, imerso na lógica da expansão capitalista mundial. Sendo assim, o planejamento (de um modo geral) como atividade preenchida de intencionalidade, no transcurso do tempo, vem assumindo uma importância significativa na vida das instituições e, por conseguinte, na vida das pessoas. Tem sido visto como um instrumento de racionalização da atividade humana, bem como de mudança social, na perspectiva de consolidar um maior poder organizativo e de alcançar objetivos para dar conta de múltiplos e complexos problemas sociais e/ou corporativos.

Intimamente ligado às questões políticas, por envolver diferentes protagonistas e interesses, é visto como um processo de tomada de decisões com objetivos e metas preconcebidas a serem alcançados em tempo predeterminado. Destaca-se, ainda, a importância do pensamento e da ação humana numa perspectiva histórica, ou seja, o homem e sua história são os agentes do processo, uma vez que as características sociais, econômicas e culturais de uma dada sociedade influenciam diretamente na maneira como ela será organizada ou gerida.

Numa análise estrutural da relação entre Estado e planejamento, Lima (2001, p. 84) compreende esta relação como de cunho essencialmente “classista”. Ou seja, o Estado atua como garantidor da hegemonia da classe dominante. Para tanto, tenta acomodar diferentes interesses de classes e frações de classes. E nessa dinâmica política, “[...] o planejamento se transforma em um instrumento eficaz

para que o Estado desempenhe o seu papel de ordenar a sociedade em função das necessidades do mercado, da acumulação e da reprodução do capital”.

Em outras palavras, nessa relação, o planejamento é tido como instrumento voltado à “racionalização da reprodução ampliada do capital” (OLIVEIRA, 1977 *apud* LIMA, 2001, p. 85). Mas, como o Estado também tem que fazer concessões às classes ou às frações de classes dominadas, para garantir que seu papel de “administrador de conflitos” não seja contestado e que sua ação política à sociedade seja legítima e racional, o planejamento também pode ser utilizado de acordo com a atuação de todas as classes que engendram o jogo político em questão. Portanto, “[...] a lógica do planejamento depende diretamente do movimento real das classes sociais que lhe dão conteúdo” (MARANHÃO, 1984 *apud* LIMA, 2001, p. 85).

Assim, quando tomamos como premissa a história política do Brasil, percebe-se que no país se consagrou um ambiente de acordos pactuados pelas elites dominantes, resultando numa falta de rupturas que, por sua vez, implica uma ausência de identidades. Foi assim, em específico, na chamada “transição democrática” brasileira, caracterizada por uma convenção política entre os “assentados no poder” que marcou a “passagem” do período ditatorial ao democrático (SADER, 1990).

No entanto, mesmo que a “transição democrática” do Brasil tenha sido negociada, não se pode negar a atuação de forças sociais engajadas na luta pela consolidação de um autêntico processo de redemocratização da sociedade. A partir desse contexto, por exemplo, é marcante a presença do Movimento pela Reforma Urbana (MRU) e dos movimentos municipalistas, que almejavam, respectivamente, no âmbito da mobilização social em torno da Assembleia Nacional Constituinte (de 1985 a 1988), a melhoria da qualidade de vida nas cidades e do meio ambiente e a valorização dos espaços municipais via descentralização de políticas públicas (LIMA, 2001; ANDRADE, 2001).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforma-se um novo pacto federativo no Brasil, através do qual a esfera municipal ganha destaque, passando a receber uma parcela mais significativa das responsabilidades governamentais e certo aumento no repasse dos recursos tributários. É assim, portanto, que no âmbito do planejamento urbano, a esfera local torna-se o *locus*

por excelência à concretização das ações planejadas, principalmente por ser nela onde se dá um processo de interação social e institucional mais expressivo: as pessoas e as instituições estão mais próximas.

Essa nova realidade do planejamento governamental no Brasil, alcançado com a Constituição de 88, pautou-se numa agenda que, segundo Rezende (2011, p. 187):

[...] buscava conciliar a recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade plural e democrática, incorporava também elementos importantes para o sucesso dessa empreitada, como a participação da sociedade na definição das prioridades nacionais, o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais, a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais que tratam de matérias correlatas e a preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública.

Assim, as últimas décadas do século XX foram, portanto, marcadas pela assunção e ascensão do município como foco territorial do planejamento, em particular o urbano, fortemente balizado pelo “ativismo democrático” (LEAL, 2003b) das até então recentes experiências brasileiras de combinação de democracia representativa com deliberativa.

No auge do regime ditatorial (décadas de 60 e 70), a esfera pública brasileira pautou suas diretrizes de planejamento em iniciativas centralizadoras (voltadas ao âmbito federal) e tecnocráticas, o que desembocou na criação das primeiras RMs do país. Com a Constituição 88, a formação dessas regiões passou a ser de responsabilidade dos estados e não mais do Governo Federal, o que acarretou uma série de mudanças.

Ou seja, o planejamento urbano deixa de ser centralizado no espaço das RMs e passa a ganhar vulto no município, ensejando novas relações entre as instituições públicas e sociais locais e entre estas e as dos governos estaduais e federal. Novos arranjos institucionais são, portanto, engendrados, a partir do texto constitucional em seu capítulo sobre Política Urbana (artigos 182 e 183). Essa realidade veio a ser consolidada com a aprovação do conhecido Estatuto da Cidade. Deste modo,

A Constituição Federal e o Estatuto das Cidades delegaram ao município a competência, ou seja, o poder e o dever, de ordenar o

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade por meio do plano diretor que, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbanas (PEREIRA; PINHEIRO, 2008, p. 163).

O planejamento, agora chamado de “participativo”, se voltou para o local, deixando de ser visto como ferramenta tecnocrática e impositiva e passando a ser executado na perspectiva de inserir a sociedade civil organizada em todo o seu processo. No âmbito urbano, o “planejamento participativo local” passou a ser realizado quando da elaboração dos Planos Diretores, como expressão de um processo democrático que, idealmente, deveria se estender às fases de implementação, monitoramento e revisão.

Esses pressupostos foram todos utilizados como base para a construção da Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo (2004-2006), cuja realização impulsionou os municípios integrantes de RMs ou com mais de 20 mil habitantes a elaborarem, com a participação da sociedade civil, seus principais instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo.

Contudo, mesmo com todos os incentivos institucionais realizados, as dificuldades de concretização da participação social na área do planejamento público, diante da fragilidade dos municípios brasileiros em geral, também é uma realidade. Ao tomar, por exemplo, o caso nordestino como objeto de análise, Jara (1998, p. 177-178) explana:

Nos pequenos municípios nordestinos, o planejamento do desenvolvimento tem desempenhado papel secundário no processo de mudanças locais. Nas condições de pobreza, exclusão, baixos níveis de arrecadação tributária, reduzida base econômica, rotinas administrativas obsoletas, acentuada dependência financeira, cultura clientelista, tradição centralista, fragilidade da organização social e, entre outros fatores, carência de instâncias técnicas orientadas para o processo de planejamento local, a construção do futuro representa um conceito fora do imaginário. Como foi argumentado, a formulação dos planos municipais, via de regra, esteve associada a mecanismos clientelistas, particularistas, corporativistas e elitistas comuns às esferas fechadas de poder. A prática do planejamento local, em geral, esteve movimentada pela visão imediatista, voltada para problemas específicos, fechada na esfera das reivindicações, para o curto prazo.

Para Maricato (2007, p. 58-64), as dificuldades encontradas no âmbito municipal para a execução do planejamento urbano têm origem não somente nos recentes processos de recrudescimento da desigualdade social, desencadeados pela atual globalização, mas também na relação de dominação política impingida pelos países centrais combinada com a cultura política do patrimonialismo, comumente encontrada nos países periféricos, principalmente os da América Latina.

Isso gerou uma realidade de “corrupção generalizada como subproduto do exercício do poder que passa pela esfera pessoal”, assim como um “ambiente imprevisível no que tange à aplicação de leis que contrariam interesses dominantes”. Como corolário dessa realidade, a autora afirma que “o Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana”. Ou seja, o planejamento é uma parte desconectada da gestão, assim como o discurso é da prática.

As leis continuam no papel, enquanto o planejamento urbano e sua gestão estão longe de refletirem o tratamento das demandas sociais reais, oportunizando o alargamento da “cidade ilegal”, com todos os problemas que se vivem em espaços urbanos precários e comprometedores da qualidade de vida humana. Além disso, a atuação das elites dominantes continua balizada pela velha e conhecida “política dos privilégios”, agudizando a dominação e a exploração dos mais vulneráveis.

Sobre isso, Maricato (2007, p. 65) ainda afirma:

As oligarquias locais tiram proveito dessa aplicação discriminatória da lei, utilizando-a de forma ambígua e arbitrária. Inseguras por ocupar uma terra em condição ilegal, as comunidades se submetem à proteção de partidos, parlamentares ou governantes, alimentando a relação clientelista.

Apesar disso, para a autora, nem tudo está perdido. Citando exemplos como o do Orçamento Participativo de Porto Alegre-RS e o da criação do Ministério das Cidades em 2003 (com a realização das Conferências Nacionais das Cidades, inclusive no âmbito municipal), dentre outros, Maricato (2007, p. 71) diz que é possível sim encontrar nos países periféricos “bons exemplos de gestões urbanas que elaboraram e implementaram planos democráticos, enfrentando conflitos e desafios na defesa de prioridades sociais e políticas”. O que falta é uma maior divulgação e replicação dessas experiências bem sucedidas de planejamento e de

gestão comprometidos com a participação social entre os próprios países periféricos.

Contudo, como bem pontua Leal (2003b, p. 61), mesmo concordando com a ideia de que experiências como a do Orçamento Participativo representam um “capital social acumulado” e contribuem para o avanço da democracia brasileira, “Essas práticas, apesar de estarem bastante difundidas, ainda constituem, na maior parte dos casos onde foram adotadas, experimentos de democracia participativa embrionários e com limitado grau de eficácia social”.

E ainda conclui:

Embora não se possa generalizar, o que se tem observado, em termos das experiências participativas brasileiras, é a emergência de novos laços de clientelismo. As lideranças legitimadas no bojo dessa nova relação (*entre Estado e sociedade*) passam a gozar de intimidade dos quadros de direção política, assumindo perante a população uma face carismática. Muitas dessas lideranças exercitam práticas individualizadas, levando reivindicações particularizadas em nome das organizações que representam. Por parte do setor público, procede-se à personalização do poder das lideranças, fazendo com que se estabeleça um circuito de relacionamento entre pessoas, e não entre a instituição e os representantes delegados pela população (*Ibid*, p. 62).

Nesse sentido, cabe sublinhar que, diante da conjuntura complexa que a globalização neoliberal formatou com maior vigor no início do século XXI, o modelo de democracia deliberativa via participação social institucionalizada no aparelho burocrático do Estado carece de uma revisão de tal vulto, que seja capaz de oportunizar um novo “ganhar as ruas” (grifo do autor), num movimento social autônomo e efetivamente antenado com as demandas sociais, sobretudo, daqueles mais vulneráveis.

A perspectiva não é a de esquecer ou minorar a importância das contribuições que as experiências participativas institucionalizadas deram até o momento, mas sim a de questionar o modelo de participação social que está posto e de construir coletivamente novas ações e práticas sociais, a partir da própria sociedade, sobretudo na articulação dos entes federados ou, na conceituação de Brandão (2010) e Vainer (2006), das escalas espaciais.

É preciso avançar no sentido de repensar o pacto político entre atores estatais e sociais preconizado pela Constituição de 88, para que um pacto social possa ser efetivado a partir do rompimento da lógica de que a solução para os problemas da sociedade advém somente da capacidade formuladora do Estado.

Muitas institucionalidades já foram criadas para que a participação social aconteça, mas ao perceber que poucas delas trouxeram resultados efetivos num quadro de mudança da problemática social brasileira como um todo, não é de se estranhar o surgimento de propostas que, mesmo reconhecendo que muito já se conquistou em termos de consolidação democrática no Brasil, enfatizam a necessidade de se dar um passo adiante do modelo de participação que está dado.

É necessário explorar a capacidade transformadora de outros atores, pois a formulação para a solução da problemática social brasileira, em particular a urbana, parece não estar mais no plano institucional, mas também no espaço público que, nas ideias de Hannah Arendt (1999), não se limita ao aparato burocrático do Estado, mas se caracteriza no espaço por excelência da coletividade.

As lutas sociais autônomas do aparelho do Estado podem até encontrar mais dificuldades de se transformarem em conquistas propriamente ditas, a partir da formulação e implementação de políticas públicas, por se confrontarem diretamente com o *status quo* estabelecido e com os poderes econômicos e políticos dominantes, mas com certeza ao se efetivarem, geram um sentimento de conquista mais forte, o que dá, por conseguinte, um “sentido de ser” à participação (DEMO, 1996).

Para tanto, cabe refletir sobre a história de dependência econômica do Brasil como país capitalista periférico, mas também, e principalmente, sobre a história patrimonialista brasileira, para compreender melhor os meandros da política nacional, a forma como a própria sociedade enxerga sua realidade e suas possibilidades de superação dos problemas enfrentados, bem como para traçar novos caminhos a partir dos quais se chegue a novas relações entre Estado e sociedade, desatreladas do clientelismo e do assistencialismo que ainda impregnam as administrações públicas do país.

Nesse debate, cabe agora uma inserção teórica sobre o papel das escalas espaciais, ambiente no qual todas essas questões se refletem em sua interface com as questões sociais.

2.5. O papel das escalas espaciais e dos sujeitos sociais.

Brandão (2010) expressa que a escala espacial é socialmente construída e que a atuação numa escala, seja ela local, nacional ou global, tem rebatimentos em outra. A concepção exposta pelo autor é a de que a vida/luta social se faz a partir das relações estabelecidas pelos sujeitos nas diversas escalas existentes.

O prisma analítico das escalas espaciais permite avançar-se em concepções que rompam com esquemas conceituais de estruturas carentes de sujeitos ou de sujeitos apartados de estruturas, dado que as escalas devem ser tomadas justamente como um instrumento de apreensão da concreticidade das práticas socioespaciais (BRANDÃO, 2010, p. 07).

A escala espacial, sob esse aspecto, torna-se uma representação de atores e sujeitos políticos que conferem sentido simbólico e material às suas ações e decisões na própria escala.

O espaço é a unidade privilegiada de reprodução social, encarnação de processos diversos e manifestações de conflitualidades. Seu tratamento, portanto, deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Os espaços são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas *versus* macrodecisões nas várias escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa (*Ibid.*, p. 13).

Nesse sentido, é pertinente analisar a escala, ou o que ocorre/se constrói socialmente nela, a partir de seus sujeitos; na interação que esses sujeitos mantêm entre si “na” e “com” a escala. É importante também refletir sobre a relevância de se enxergar as escalas e seus sujeitos na interação que os espaços escalares mantêm entre si. Uma escala não existe sozinha. Ela, assim como/e a partir de seus sujeitos, se comunica com as demais. Há, nesse mundo globalizado, uma interlocução entre as escalas que não pode prescindir de uma compreensão mais acurada.

Numa linha de reflexão convergente, Vainer (2006, p. 17) destaca que:

[...] por trás, ou à frente, de toda proposta de intervenção/ação política está presente, subjacente ou não, explícita ou não, uma concepção escalar do mundo social, isto é, das formas predominantes de produção e reprodução de relações.

Ou seja, as escalas são construídas pelos sujeitos que a compõem e é nessa construção que se dão as relações sociais que cooperam ou disputam, a depender dos interesses que movimentam as engrenagens das ações e das decisões dos sujeitos. Nessa perspectiva, Vainer enfatiza o fato de que as escalas, além de construções sociais, são, sobretudo, espaços de:

[...] processos contraditórios, conflituosos e determinados por embates em torno da legitimação e imposição (simbólica e política, econômica, cultural) de escalas dominantes. As escalas não são apenas socialmente construídas ou engendradas, como também, e, sobretudo, estão permanentemente em questão, campo e objeto de disputas e confrontos entre diferentes agentes que propõem diferentes escalas e em diferentes escalas se dispõem – seja para conservar seja para transformar o mundo e as escalas que o organizam (*Ibid.*, p. 17).

As escalas não estão dadas em si, elas estão em processos, em constante transmutação, pois assim estão as ações, decisões e interesses de seus sujeitos sociais. Nas escalas é possível a disputa, mas também a cooperação, que inclusive pode escamotear disputas ou ser escamoteada por elas.

A ênfase dada, a partir da discussão sobre as escalas, é a de que nestas, dada suas características não somente espaciais, mas, sobretudo, sociais e culturais, se engendra ou não a cooperação entre governos municipais, a depender do tipo de capital social (PUTNAM, 2006; BOURDIEU, 2004, 2005, 2007, 2009, 2011a, 2011b) acumulado e da adequação dos papéis dos laços fracos com os fortes (GRANOVETTER, 1983) pelos sujeitos sociais. Deste modo, ao tomarmos as RMs ou as RIDEs no Brasil como escalas espaciais de planejamento governamental a serem estudadas, é possível enxergar possibilidades de reflexão acerca da cooperação.

Considerando que em ambas as escalas a conformação se dá pela congregação de outras escalas menores, no caso as municipais, e que, portanto, as escalas, no mundo atual, carecem de uma comunicação “transescalar”;

considerando também que as escalas são construções sociais de sujeitos antenados com a defesa de seus interesses e, por isso, se articulam para tomarem decisões, ganha corpo a hipótese de que a cooperação (ou não) que ocorre em determinadas escalas é determinada pelas relações sociais entre os sujeitos que as engendram. Nesse sentido, nos cabe uma indagação: que tipo de cooperação acontece no Brasil, em âmbito intermunicipal, que faz com que os municípios não dialoguem em benefício dos interesses coletivos de toda a sociedade?

A resposta pode está na história. A hipótese aqui trabalhada é a de que no Brasil prevaleceu a “cooperação restritiva” e não a “abrangente”. As escalas espaciais, não interagem na resolução de suas questões comuns, uma vez estarem determinadas pelo jogo de interesses de agentes pouco preocupados com o bem coletivo. Essa realidade, forjada no período colonial, se propagou ao longo dos séculos, dificultando a cooperação abrangente no país. Os diálogos continuam sendo feitos pelos “próximos”, pelos “familiares”, pelos “apadrinhados” e, assim, as políticas públicas vem sendo implementadas.

A análise aqui tenta compreender e explicar de que maneira os grupos de interesses particulares se sobressaíram aos grupos de interesses coletivos no cenário da federação brasileira. Isso se torna primordial para a compreensão do fenômeno da cooperação intermunicipal no Brasil.

2.6. Funcionalidade urbana ou cooperação?

Na literatura especializada é comum observar que a cooperação entre municípios é vista muito mais sobre o prisma da atuação do poder público, quando na verdade, essa cooperação será muito difícil de ser concretizada sem uma atuação conjunta do Estado, da sociedade e das empresas privadas. Contudo, é preciso questionar sobre que tipos de “atuações conjuntas” estão sendo engendrados.

No Brasil em particular, as dificuldades da cooperação intermunicipal são de tamanho vulto que é difícil dizer que no país vive-se um ambiente propício ao exercício cooperativo entre municípios, sobretudo quando levamos em consideração o histórico fisiologista não só na política (com “p” minúsculo), como

no seio da própria sociedade, acostumada à dinâmica de favorecimento de interesses particulares, onde o poder não é itinerante ou compartilhado de fato.

Além disso, há de se destacar que o pacto federativo, institucionalizado com a Constituição de 88, ao passo que oportunizou a descentralização de políticas públicas ao âmbito municipal e o início da redemocratização da sociedade brasileira, permitiu também que se instaurasse no país um clima favorável mais à competição do que à cooperação, estimulando o que Abrúcio (2000) e Daniel (2001) chamam de “municipalismo autárquico e isolacionista”, expresso, por exemplo, no fenômeno da guerra fiscal.

Assim, mesmo tendo, desde a proclamação da República, em 1889, uma organização político-territorial federativa (que supõe a coordenação entre os entes federados), o Brasil, só recentemente, nos últimos trinta anos, vem debatendo o tema da cooperação, haja vista terem se agravados os problemas decorrentes da crise do Estado nesses anos, o que veio requerer dos governos um melhor desempenho institucional. Essa conjuntura levou o país a aprovar em 06 de abril de 2005, a Lei 11.107, que regulamenta as regras gerais para a contratação de consórcios públicos (ABRÚCIO, 2000 e 2005; LEAL, 2008).

Em sentido correlato, esse tema da cooperação veio à baila no Brasil, principalmente em âmbito municipal, quando da percepção de que a descentralização não trouxe, necessariamente, o alcance de resultados satisfatórios na implementação das políticas públicas (ROCHA; FARIA, 2004, p. 75).

A partir disso, destaca-se que a discussão sobre os impasses da cooperação possui uma ligação direta com a questão da funcionalidade das escalas espaciais. No entanto, a despeito da relevância que tal ligação possui para os estudos do planejamento urbano, a cooperação, vista somente sob o prisma da funcionalidade, parece não alcançar um patamar de explicação suficiente para uma compreensão mais atenciosa a respeito das questões do desenvolvimento urbano em evidência no país.

Os estudos que priorizam, portanto, as questões funcionais das escalas metropolitanas são assaz importantes. Mas aqui a proposta é discutir algo que antecede tanto os problemas, quanto os avanços que fazem ou não a cooperação oportunizar uma adequada funcionalidade às escalas espaciais em questão, dando ênfase aos aspectos históricos, sociais, culturais, políticos e institucionais dessa

cooperação, tal qual aponta Brandão (2010) e Vainer (2006) quando estudam as escalas espaciais na perspectiva dos sujeitos e das relações sociais que as engendram.

A escala metropolitana, hoje em dia, é considerada como um espaço estratégico para o desenvolvimento capitalista no mundo todo. No entanto, como afirmam alguns autores, as metrópoles encontram-se na “corda bamba” do desenvolvimento. Maricato (2011), por exemplo, afirma que, no caso brasileiro, as metrópoles não possuem integração administrativa, ao passo que os governantes parecem não se preocuparem em solucionar tal questão.

Numa análise sobre o papel da escala metropolitana na Europa, Lefèvre (2009) expõe que, salvo raras exceções, as metrópoles permanecem politicamente inexistentes com enormes dificuldades em se constituírem como “atores coletivos” e “territórios políticos” capazes de produzir políticas, defender seus interesses e desafios e orientar seu futuro, algo extremamente necessário para sua governabilidade.

As escalas metropolitanas encontram, no geral, dificuldades em todo o mundo. Identifica-se, assim, que do ponto de vista funcional, as regiões metropolitanas parecem não terem encontrado ainda uma forma de se fortalecer internamente, tanto para atenderem às demandas da população, quanto para atuarem com mais vigor no plano externo em relação às demais metrópoles.

Mas o que há de específico nas realidades pelo mundo a fora que explica as causas do fenômeno “antimetrópole”, que parece ser universal? Nessa seara, cabe, portanto, uma reflexão que não desmerece a funcionalidade da escala metropolitana, mas a vê como questão consequente e complementar ao arranjo político-institucional estabelecido no âmbito intraescalar. Antes de saber se uma metrópole é ou não governada no sentido de articular e implementar políticas públicas atinentes às demandas da população ou se elas estão ou não conectadas numa dinâmica global de reprodução do capital, é preciso refletir se os sujeitos sociais que a constroem estão ou não assentados em bases cooperativas mais abrangentes.

Como se chega a arranjos metropolitanos mais cooperativos? Que construções sociais entre sujeitos de escalas espaciais possibilitam a cooperação? Que preocupações ou motivações estão na base do aprimoramento da questão

cooperativa? Porque um desenho institucional cooperativo abrangente não foi pensado e aprimorado no decorrer do tempo no Brasil?

No Brasil, as RMs são tidas como verdadeiros fantasmas quando o assunto é ação pública efetiva. Os prefeitos não dialogam entre si por questões mil: querelas partidárias, disputas por incentivos fiscais, tradição centralizadora de poder, falta de iniciativa política, etc. Algumas RMs são criadas à revelia de critérios técnicos adequados à realidade, sendo priorizadas as questões meramente políticas (com “p” minúsculo) de interesses particulares. O planejamento não ocorre e os órgãos gestores são verdadeiras alegorias.

Compreender essa realidade requer conceitos atinentes com sua complexidade. Adentremo-nos agora na discussão sobre capital social, laços fortes e laços fracos.

3. CAPÍTULO 2 – CAPITAL SOCIAL, LAÇOS FORTES E LAÇOS FRACOS: A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE E A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA COLABORATIVA.

A exemplo do Capítulo 1, aqui também não se pretende fazer um percurso exaustivo pelas várias nuances ou pelos inúmeros autores do conceito de “capital social”. Objetiva-se, contudo, articular teoricamente o conceito em questão, a partir das visões de Robert Putnam (2006) e Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 2004, 2005, 2007a, 2007b, 2009, 2011a, 2011b) — por entendê-los como autores expoentes que se contrapõem e se complementam na medida exata da análise aqui pretendida — com os de “laços fortes” e “laços fracos”, trabalhados por Mark Granovetter (1973; 1983).

Essa articulação teórica será o grande fundamento para a construção dos conceitos de “cooperação intermunicipal abrangente” e “cooperação intermunicipal restritiva” tão necessários ao presente estudo.

3.1. Capital social e o neo-institucionalismo de Robert Putnam.

Para Putnam (2006), a importância da história e do contexto social para o estudo do desempenho institucional de governos é algo inquestionável. É a história e o contexto social que vão determinar o sucesso ou o fracasso de uma instituição. Partindo desse pressuposto metodológico, estudou a implementação de uma política regional na Itália entre os anos 70 e 90, tentando responder o porquê alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não.

Nessa incursão, percebeu que os contextos históricos desses governos eram radicalmente distintos do ponto de vista social, econômico, político e cultural, apesar de passarem pelo mesmo processo institucional (legislação, estrutura e mandatos) para implantação da descentralização administrativa do país — que contava, até a década de 90, com 20 regiões administrativas que gozavam dos mesmos poderes (*Ibid.*, p. 22).

Constatou, então, que o passado explicava o presente das regiões italianas. Enquanto as regiões do Norte, ao longo do tempo, acumularam capital social, as do Sul relegaram essa questão a segundo plano, adotando atitudes indolentes,

corruptas, clientelistas e ineficientes. O Norte acabou por se desenvolver mais que o Sul.

Fazendo uso de uma abordagem neo-institucional — reformadora da abordagem institucional clássica, defensora do pressuposto de que instituições bem planejadas são suficientes à implantação de governos democráticos e eficientes —, Putnam (2006, p. 23-24) toma como ponto de partida teórico três motes fundamentais: 1) as instituições moldam a política; mas também 2) as instituições são moldadas pela história; e 3) o desempenho das instituições é moldado pelo contexto social no qual elas atuam, pois “A reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais da política” (*Ibid.*, p. 33).

Ou seja, para que as instituições governamentais obtenham um bom desempenho, não basta ter somente uma estrutura bem arquitetada de leis, políticas, planos, projetos, cargos, funções, orçamentos, etc.; é preciso, contudo, que essa “boa estrutura” (grifo do autor) esteja inserida num contexto histórico-social que permita o bom desempenho. De nada adianta boas concepções e estruturas se as práticas políticas perdurarem como velhas, e o que define essas práticas é a história e não o formato das instituições.

Putnam, sob esse prisma, averigua “quais características do contexto social exercem maior influência no desempenho institucional”, entendendo por este, um modelo de governança em que as demandas sociais geram articulações de interesses, impingindo às autoridades governamentais a necessidade de deliberação de políticas públicas eficazes. Assim, “Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas” (*Ibid.*, p. 25).

No que tange ao primeiro mote, “as instituições moldam a política”, Putnam constatou, empiricamente, sua efetivação. A descentralização do poder a 20 instituições regionais, antes concentrado em Roma, fez ascender uma nova elite que mudou a forma de fazer política, passando a ser mais profissionalizada e menos polarizada ideologicamente. As regiões eram governadas por Conselheiros que, ao longo do tempo, passaram a se preocupar mais com a qualificação e experiência política, ao passo em que atentaram para a necessidade de uma diminuição das distâncias ideológicas dos seus grupos que, antes divergentes, se

fizeram mais próximas em nome de uma “abordagem mais pragmática das questões públicas” (*Ibid.*, p. 43).

Não se defende aqui a ideia de não haver oposições políticas ou de que no plano governamental “todos tenham que concordar”. Isso seria, na prática, uma pasteurização das diferenças em nome de qualquer ideia que se julgasse de cunho público. Os interesses dos grupos estão no jogo das decisões, do poder, e estes precisam ser defendidos; isso é legitimamente democrático. Mas é fato que, sob essa justificativa, muitas vezes os interesses particulares podem sobrepujar os coletivos.

Nesse caso, o que Putnam apregoa com a questão da “diminuição das distâncias ideológicas” é que, quando o assunto é de interesse público, no que tange à realidade estudada por ele, constatou-se que “nada prova que a política nas regiões mais cívicas — *e, portanto, mais desenvolvidas (grifo do autor)* — esteja menos sujeita a conflitos e controvérsias, mas seus líderes estão mais dispostos a dirimir seus conflitos” (*Ibid.*, p. 119).

Deste modo, apesar de se contrapor teoricamente à ideia de que uma reforma institucional muda a maneira de fazer política, Putnam observa que esta hipótese condiz com a realidade observada, muito embora ainda afirme que “não é possível resolver essa questão definitivamente” (*Ibid.*, p. 52). Sobre isto, conclui:

A conclusão mais razoável a ser tirada desses dados por vezes precários é que a nova instituição regional fomentava entre seus membros um pragmatismo tolerante e colaborativo. [...] A política italiana sempre se caracterizava pelo dogmatismo ideológico e pelo partidarismo fechado. A dura experiência das realidades políticas dos governos regionais contribuiu para mudar esse quadro. Os anos dedicados à laboriosa tarefa de construir juntos uma nova organização ensinaram aos conselheiros regionais as virtudes da paciência, do senso prático e da temperança. Tal como esperavam os seus defensores, a reforma regional criou “um novo modo de fazer política” (*Ibid.*, p. 53).

Ao adequar esse pressuposto teórico à realidade brasileira, o que se percebe é que aqui esta hipótese parece não se confirmar. Se lá a nova arquitetura institucional possibilitou uma nova maneira de fazer política, aqui, no período pós-descentralização, o que se perdurou (e perdura) é a “velha política com nova roupagem” (grifo do autor). No Brasil, o pacto federativo, consolidado após a

Constituição de 88 (considerada umas das mais democráticas do mundo), ainda não foi capaz de efetivar uma política cooperativa entre seus governos, razão pela qual se justifica a presente pesquisa.

Os governos brasileiros não conseguem dialogar em nome do que Putnam chamou na Itália de “abordagem pragmática das questões públicas”. As questões políticas particulares parecem que se sobrepõem aos interesses coletivos da sociedade. E essa não é uma problemática nascida na contemporaneidade. É histórica, cultural. Nesse sentido, é provável que se constata a hipótese de que o desenho institucional do Brasil não foi capaz de mudar a política efetivada por seus representantes, o que acarreta, por conseguinte, um desempenho institucional questionável, sobretudo quando se analisa as relações entre entes federativos.

Contudo, o que explica as diferenças no desempenho institucional?

Refutando a inexorabilidade da explicação economicista dos sociólogos políticos sobre o papel da modernização econômica como fator determinante para o desempenho institucional dos governos regionais, Putnam (2006, p. 100) afirma que “A riqueza e o desenvolvimento econômico não explicam tudo”. É preciso ir além, em busca de outros fatores explicativos, para compreender qual a relação existente entre economia, democracia e bom desempenho institucional.

Daí advém a utilização do conceito de “comunidade cívica” pelo autor a partir do pressuposto teórico de seus dois outros motes: que as instituições são moldadas pela história e que o desempenho das instituições é moldado pelo contexto social no qual elas atuam. As regiões do Sul italiano sempre obtiveram mais recursos das autoridades do governo central que as do Norte, justamente em função de serem mais pobres. Mas isso não foi capaz de oportunizar um melhor desempenho de suas instituições.

Putnam defende a tese de que uma comunidade, quando pautada no civismo de seus cidadãos conscientes de seus deveres coletivos, é mais capaz de se desenvolver que aquelas que só detêm recursos econômicos. Assim, para que as instituições governamentais atuem no sentido de atender as demandas sociais, é preciso haver participação de natureza cívica, confiança e relações horizontais de reciprocidade e cooperação entre seus cidadãos. Segundo o autor, foi, portanto, o que ocorreu no Norte da Itália, onde prevaleceu uma lógica social diferente do Sul, mais engajada, mais desenvolvida, através da qual possibilitou um melhor

desempenho de suas instituições públicas e conseqüentemente um maior desenvolvimento, sobretudo, o econômico.

Para essa explicação, Putnam (2006, p. 179) se vale do conceito de “capital social”, afirmando que o histórico de confiança, cooperação e participação cívica que o Norte italiano obteve ao longo do tempo permitiu-lhe um desenvolvimento bem mais expressivo que o Sul. Nesse sentido, o capital social se caracteriza como um “recurso moral” resultante de uma prática racional de indivíduos que, coletivamente, buscam confiar e cooperar mais uns com os outros e participar ativamente das decisões que visam o bem público.

Assim, num exercício de delineamento dos principais elementos que compõem o conceito em evidência, pode-se dizer que por capital social entende-se o conjunto de sinergias e de práticas de confiança, cooperação e participação cívica, que permite a fruição dos sujeitos sociais implicados e a interação das escalas espaciais que esses sujeitos constroem num dado processo de desenvolvimento institucional e socioterritorial.

Para obter capital social, é necessário, portanto, haver cooperação. Todavia, para haver cooperação é preciso confiar e acreditar que se goza da confiança dos demais sujeitos. Esse é um movimento voluntário, não se confia em ninguém de maneira compulsória. Deste modo, há um estímulo à reciprocidade e às manifestações de participação cívica, permitindo que os interesses coletivos sobressaiam aos particulares. É uma questão de bem público.

Assim, quem confia coopera, quem coopera participa. Quem confia, confia por acreditar que o outro preferirá sempre agir de maneira a não desertar sua confiança. Quem coopera, coopera por perceber que existem “regras de reciprocidade” que precisam ser respeitadas, caso contrário, acredita-se que a não cooperação poderá oportunizar-lhe algum tipo de sanção. Quem participa, participa por acreditar que sua participação trará algum tipo de benefício para sua realidade/comunidade e isso possibilita maiores intercâmbios e comunicação sociais.

É esse intercâmbio e essa comunicação de cunho interpessoal, coletivo, social, que caracterizam o amplo sistema de produção de “recursos morais” responsável pela formação de capital social, e com este torna-se possível melhorar as instituições envolvidas num dado processo de desenvolvimento. No entanto, a

construção desse sistema não é algo pontualmente arquitetado, carece de uma história. Quando o histórico de um lugar é de cooperação, por exemplo, é mais fácil continuar cooperando.

Por outro lado, quando não há exemplos anteriores de colaboração cívica bem sucedida, torna-se mais difícil superar as barreiras da desconfiança e do oportunismo. Diante de novos problemas que requerem solução coletiva, homens e mulheres de toda parte vão buscar soluções no seu próprio passado (*Ibid.*, p. 184).

Sem um histórico de confiança, cooperação e participação cívica consistente, é quase impossível formar capital social suficiente para o bom desempenho das instituições.

Ao se aprofundar na leitura de Putnam e extrair seus elementos teóricos fundamentais, observa-se que quanto mais se faz uso do capital social acumulado, mas se produz capital social. É um movimento de acúmulo, retroalimentação e de fortalecimento mútuo. O exercício da cooperação, da confiança e da participação cívica se caracteriza como o motor que gera a sinergia coletiva produtora desse capital, possibilitando o intercâmbio, a comunicação e a fruição dos sujeitos na sociedade e das escalas espaciais no mundo, a partir das lutas e conquistas sociais.

Disto, extrai-se que é impossível acumular capital social sem interação coletiva. Atuar de maneira isolada, seja um governo, uma organização ou um indivíduo, pode até trazer algum tipo de conquista, mas esta poderá ser bem menos legitimada, do ponto de vista da sociedade em geral, do que aquela obtida de maneira compartilhada. É aí que está a contraposição de Putnam aos teóricos da escolha racional, que primam pela competição entre as partes de um mesmo jogo.

A confiança, a cooperação e a participação cívica promovem, portanto, a amplitude das conquistas sociais e a formação de “círculos virtuosos”. Enquanto “a deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação” constituem um “miasma sufocante de círculos viciosos”. Nos dois casos, é possível perceber a existência de “equilíbrios estáveis”.

Em outras palavras, tanto reciprocidade/confiança quanto dependência/exploração podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional. Uma vez inseridos num desses dois contextos, os atores racionais

têm motivos para agir conforme suas regras. A história determina qual desses dois equilíbrios estáveis irá caracterizar uma dada sociedade (*Ibid.*, p. 188).

No caso da Itália, as regiões do Norte primaram pelo estoque e uso do capital social constituído ao longo do tempo, ao contrário das regiões do Sul, que priorizaram a ação individual com base em princípios particularistas. Que reflexões são possíveis no caso brasileiro?

3.1.1. Putnam e a formação social brasileira: aproximações.

No Brasil, percebe-se que, do ponto de vista da política governamental, a cooperação não se efetivou ao longo de sua história. A colonização brasileira marcou o país por meio da lógica da exploração e isso perdura, em alguns aspectos, até os dias de hoje, como já debatido no Capítulo 1. No que tange, por exemplo, a cooperação intermunicipal, o país ainda não vivenciou uma experiência ampla e plena de governança colaborativa, em que políticas públicas são planejadas e executadas de maneira compartilhada por todos os interessados no jogo de poder do desenvolvimento.

A problemática de pesquisa aqui tratada não aponta para a construção da ideia de que o povo brasileiro é um povo “mau” ou “cruel” por não ser cooperativo. A despeito de toda e qualquer análise maniqueísta, trabalha-se aqui na perspectiva de que a história do país ainda não oportunizou aos agentes envolvidos nas decisões públicas um “sistema de produção de recursos morais” adequado à formação de um capital social suficiente para o exercício da cooperação intermunicipal abrangente.

Deste modo, uma pergunta vem à tona: se para haver um bom desempenho institucional é preciso ter mais que condições econômicas favoráveis, ou seja, é preciso ter também capital social, qual capital social a história do Brasil formou? Porque esse capital social não é suficiente para a plena realização da governança colaborativa? Porque a cooperação existente no país não é suficiente para a retroalimentação do capital social no âmbito das regiões metropolitanas ou das regiões integradas de desenvolvimento? O Brasil é destituído totalmente de capital

social? Para compreender essas questões, é preciso recorrer a outra construção teórica. Vejamos a ideia de capital social de Pierre Bourdieu.

3.2. Capital Social e a abordagem relacional de Pierre Bourdieu.

Bourdieu opta por uma abordagem relacional da sociedade. Compreende a realidade social não como algo estático, mas tecida historicamente pela interação de agentes e grupos sociais em “campos” de atuação e entremeada pelos “*habitus*” de cada um deles. Ou seja, os indivíduos, agentes ou grupos são impelidos a atuarem num determinado campo do qual fazem parte, conforme seus *habitus*, em busca do acúmulo de algum tipo de “capital”.

Nesse sentido, para entender o conceito de “capital social” trabalhado por Bourdieu e aplicá-lo a um estudo empírico, é necessário, antes, compreender os conceitos de “campo” e “*habitus*” em evidência.

3.2.1. O campo.

Para Bourdieu (2011a, p. 61; 137), é no espaço interno dos campos que a diferenciação social acontece. Assim, o conceito de campo diz respeito a um “espaço social de relações objetivas” [...] “tão real quanto um espaço geográfico”. Ou seja, é um ambiente:

[...] construído na base de diferenciação ou de distribuição constituído pelo conjunto das propriedades que atuam no universo social considerado, quer dizer, apropriadas a conferir, ao detentor delas, força ou poder neste universo. Os agentes ou grupos de agentes são assim definidos pelas suas *posições relativas* neste espaço. Cada um deles está acantadoado [...] numa região determinada do espaço [...]. Na medida em que as propriedades tidas em consideração para se construir este espaço são propriedades atuantes, ele pode ser também descrito como campo de forças [...], como um conjunto de relações de força objetivas impostas a todos os que entrem nesse campo e irredutíveis às intenções dos agentes individuais ou mesmo às *interações* diretas entre os agentes (*Ibid.*, p. 134).

Essas propriedades atuantes a qual se refere Bourdieu são os diferentes tipos de capital, bens ou de poder, que também podem ser vistos como “recursos”. Nos

campos, como dito, se diferencia mais quem acumula mais propriedades. Tal diferenciação se expressa pela posição ocupada pelos agentes dentro de cada campo, seja ele social, econômico, político, institucional, cultural, artístico, literário, etc., de acordo com o que detém de capitais.

Assim, os agentes estão distribuídos no espaço social global, na primeira dimensão de acordo com o volume de capital que eles possuem sob diferentes espécies, e, na segunda dimensão, de acordo com a estrutura de seu capital, isto é, de acordo com o peso relativo das diferentes espécies de capital, econômico e cultural, no volume total de seu capital (BOURDIEU, 2004, p. 154).

Ou seja, não basta ter somente algum tipo de capital acumulado. É preciso acumular os capitais mais importantes, mais valiosos de acordo com o que preconiza o *habitus* do campo. Em outras palavras, se no meu campo relacional o *habitus* codifica um capital “X” como mais importante e valioso que capital “Y”, quanto mais capital “X” o agente tiver acumulado, mais diferente ele será; mais alto estará na hierarquização social de seu campo.

Isso configura o campo, na análise bourdieusiana, enquanto espaço social global, e como tal, um “campo de forças” e um “campo de luta”, na medida em que é uma estrutura social que se impõe aos agentes nele envolvidos, ao mesmo tempo em que também é um espaço de luta dos agentes que conforme suas posições podem conservar ou transformar a própria estrutura social (BOURDIEU, 2011b, p. 50), o que caracteriza o campo como sendo uma estrutura totalmente flexível, pois histórica, construída ao longo do tempo, mutável, adequada às transformações e aos interesses comuns convenientes de seus próprios agentes.

[...] os limites de um campo é o limite dos seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz [...] (BOURDIEU, 2011a, p. 31).

Os campos, desta maneira, são resultados de um processo de diferenciação social e espaços por excelência da atuação de agentes ou grupos de agentes sociais e instituições que, dotados de um mesmo *habitus*, criam seus próprios objetos (artístico, religioso, educacional, político, acadêmico, etc.) e lutam pela hegemonia no interior do campo, que outorga o poder de ditar regras e repartir o capital, que

é específico a cada campo. São ambientes construídos por “grupos de proximidade” (grifo do autor), pois “um conjunto de agentes é tanto maior quanto maior é a sua proximidade no espaço social” (*Ibid.*, p. 137).

Contudo, não se deve perder de vista as diferenças internas que lhes são inatas, a depender do acúmulo de capitais entre os agentes, que os fazem assumir posições de dominantes e de dominados e atuarem como se estivessem numa “arena de conflitos” (grifo do autor), na qual estão “ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem por isso se constituírem necessariamente em grupos antagonistas)” (*Ibid.*, p. 153).

Falar de um espaço social é dizer que se não pode juntar uma pessoa qualquer com outra pessoa qualquer, descurando as diferenças fundamentais, sobretudo econômicas e culturais. Mas isso não exclui nunca completamente que se possam organizar os agentes segundo outros princípios de divisão – étnicos, nacionais, etc. (*Ibid.*, p. 138).

Conformam, assim, “espaços estruturados de posições”, que hospedam os conflitos dos que monopolizam o capital pela via da violência simbólica (não evidente ou física, mas legítima) — como a autoridade de um governante ou delegado, por exemplo — contra os agentes com pretensão à dominação ou à subversão da estrutura vigente. É, portanto, caracterizado pelas relações de força resultantes das lutas internas e pelas estratégias em uso.

Por campo de poder, por exemplo, Bourdieu (2011a, p. 29) entende o espaço social das “[...] relações de forças entre posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder [...]”.

Todavia, o que define essa predisposição em acumular capitais, em constituir esse *quantum* ao qual se refere o autor? É aí que se esclarece o conceito central de *habitus*.

3.2.2. O *habitus*.

Bourdieu entende por *habitus* “o produto de uma aprendizagem” (grifo do autor) ou, nas suas próprias palavras, “um sistema de disposições adquiridas,

permanentes e geradoras” de ação prática (BOURDIEU, 2009, p. 87). O indivíduo, ao longo de sua existência, vai adquirindo um cabedal de percepções e disposições, modos de sentir e enxergar o mundo, e conseqüentemente de agir, caracterizando-o como dotado de uma atitude bastante específica que, em determinada situação, o fará, natural e inconscientemente, tomar “esta” e não “aquela” decisão. Os *habitus* expressam, portanto, dinâmicas inconscientes de classificação e diferenciação em seus agentes e/ou grupos (BOURDIEU, 2004, p. 158).

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de *disposições* duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los [...] (BOURDIEU, 2009, p. 87).

É um conjunto de características “não mecânicas”, “não determinísticas”, “reversíveis”, podendo ser individuais e/ou coletivas, que expressam a interiorização das estruturas sociais do campo. É o campo dentro do indivíduo, agente ou grupo. É o campo estruturando os *habitus*, pois estes são produtos daquele.

[...] o *habitus*, como indica a palavra, é um conhecimento adquirido e também um *haver* [...]: tratava-se de chamar a atenção para o “primado da razão prática” [...], o “lado ativo” do conhecimento prático [...] (BOURDIEU, 2011a, p. 61).

Em outras palavras,

Produto da história, o *habitus* produz as práticas, individuais e coletivas, portanto, da história, conforme aos esquemas engendrados pela história; ele garante a presença ativa das experiências passadas que, depositadas em cada organismo sob a forma de esquemas de percepção, de pensamento e de ação, tendem, de forma mais segura que todas as regras formais e que todas as normas explícitas, a garantir a conformidade das práticas e sua constância ao longo do tempo (BOURDIEU, 2009, p. 90).

Nesse sentido, o *habitus* impulsiona à ação, funcionando como uma espécie de dispositivo gerador e organizador de práticas e de representações que tendem à

reprodução e perpetuação do *status quo*, determinando as diferenças e os princípios de classificação existentes entre os agentes atuantes nos campos de relação (BOURDIEU, 2004; 2011b).

[...] o *habitus* é, com efeito, *princípio gerador* de práticas objetivamente classificáveis e, ao mesmo tempo, *sistema de classificação* (*principium divisionis*) de tais práticas (BOURDIEU, 2007, p. 162).

Ao ser constituído pelas vivências individuais e coletivas no ambiente de existência de seus portadores, o *habitus* é resultado de uma “interação social” que também pode determinar uma possível mudança no *status quo* desta interação. No entanto, a mudança não se engendra como regra, mas como exceção.

3.2.3. Os capitais.

Assim como os demais conceitos, a noção de capital está bastante diluída na obra de Bourdieu, sendo possível encontrá-la em diversos de seus escritos com os desdobramentos mais variados possíveis, como o de capital simbólico (2009, p. 187; 2011a), capital religioso (2005, p. 69; 2009, p. 196), capital cultural (2007a; 2009, p. 223; 2011b, p. 35), “subespécies de capital cultural”: capital literário, científico e jurídico-econômico (2007a, p. 79), capital escolar (2007a), capital político (2011b, p. 31), capital econômico-político (2007a, p. 111) e capital social (2007a, p. 112; 2007b).

No entremeio desse turbilhão de conceitos, Setton (2001) e Thiry-Cherques (2006) tentam sintetizar os quatro principais tipos de capital para Bourdieu da seguinte forma: 1) capital econômico (riqueza material, patrimônio, renda, salários, imóveis, etc.); 2) capital cultural (conhecimento produzido e transmitido pela família e escola, que pode ser *incorporado* via ensinamentos, *adquirido* enquanto posse de bens culturais e/ou *institucionalizado* por certificações acadêmicas); 3) capital social (contatos e/ou relações sociais que podem ser revertidas em outros capitais); e 4) capital simbólico (reconhecimento social revertido em prestígio e/ou honra).

O capital [...] representa um poder sobre um campo (num dado momento) e, mais precisamente, sobre o produto acumulado do trabalho passado [...], logo sobre os mecanismos que contribuem para assegurar a produção de uma categoria de bens e, deste modo, sobre um conjunto de rendimentos e de ganhos (BOURDIEU, 2011a, p. 134).

Para Bourdieu, o volume acumulado ou adquirido desses capitais, ao longo de uma trajetória social e de maneira combinada, é o que define a posição de privilégio ou não de um grupo ou agente em seus respectivos “campos” de atuação e, por conseguinte, na sociedade. Ou seja, quanto mais capitais acumulados ou adquiridos, mais distinto o indivíduo se torna perante os demais. Quanto mais capitais um agente ou grupo possui, mais distante e acima ele se posiciona dos demais dentro da hierarquia das estruturas sociais, alimentando a lógica desigual da sociedade capitalista.

Destarte, o conceito de capital social trabalhado por Bourdieu torna-se central para a presente tese e é a ele que nos deteremos a partir de agora, enxergando os demais como complementares.

A despeito de todas as formas de capital construídas pelo autor, a presente tese opta por priorizar uma abordagem do capital social, pois, se para o próprio Bourdieu, cada campo vai determinar o tipo de capital que lhe será mais eficiente — por mais que se tenha o intento do acúmulo de outros capitais, sobretudo o econômico —, entende-se que no caso da RIDE o capital social se tornou o “capital específico” da experiência, determinado pela “lógica específica” desta enquanto conjunto de campos relacionais de agentes do desenvolvimento (Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada), tornando-se, o capital social, “fator explicativo das práticas” engendradas (BOURDIEU, 2007a, p. 107).

Segundo o autor, capital social é:

[...] o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, a vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas ligações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas

em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade. O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado (BOURDIEU, 2007b, p. 67).

A concepção de Bourdieu traz, considerando as devidas proporções, certos elementos convergentes ao conceito de capital social construído por Putnam, com ênfase na “rede durável de relações”. O capital social não se constrói no isolamento, mas na interação entre sujeitos que não somente se reconhecem como tal, mas que também possuem elos que os tornam comuns ao longo do tempo. A proximidade é instaurada do ponto de vista material e simbólico no âmbito de um espaço social, físico (escala espacial) ou econômico e para existir precisa ser reconhecida pelos sujeitos integrantes da ação. O individual, portanto, não é priorizado, mas sim o coletivo, mesmo que esse coletivo possua uma escala de abrangência restrita, como é o caso, por exemplo, do estabelecimento de relações políticas que um governante mantenha apenas com seus “correligionários”.

Muito embora considerando que o capital social é algo que o indivíduo acumula sozinho, ou obtém por delegação de outros, a ideia construída por Bourdieu mostra que o volume deste capital individual é dependente da extensão da “rede de relações” estabelecida. Ou seja, quanto maior a rede e quanto maior o seu estoque de capital social, oriundo da união dos sujeitos individuais que a compõem, maior a capacidade de ação e de alcance dos resultados pretendidos (lucros ou capitais materiais e simbólicos), cuja base principal é a proximidade de grupo construída.

Todavia, é preciso atentar para o fato de que quando esse capital social coletivo é delegado a um único indivíduo, como Bourdieu coloca ser possível acontecer, pode ser gerada, inversamente ao que preconiza o conceito de Putnam, a competição ao invés da cooperação. Nesse caso, a competição só é controlada se os membros do grupo se instituírem enquanto delegados da regulação e da distribuição de capital social, o que poderia levar a uma mudança no campo relacional.

No entanto, como mesmo pontua Bourdieu, a regra geral não é a mudança, mas a reprodução do *status quo*. Assim, o capital social concentrado, geralmente

mantém-se concentrado, permanecendo entre aqueles que fazem parte da rede de relações duráveis que, por sua vez, agem no sentido de privilegiar os “próximos” e de perpetuar a diferenciação social.

[...] os grupos instituídos delegam o seu capital social a todos os seus membros, mas em graus muito desiguais [...], podendo todo o capital coletivo ser individualizado num agente singular que o concentra e que, embora tenha todo o seu poder oriundo do grupo, pode exercer sobre o grupo (e em certa medida contra o grupo) o poder que o grupo lhe permite concentrar (*Ibid.*, p. 69).

Deste modo, a interlocução desse conceito com a realidade estudada se delineia no sentido de compreender de que forma esse capital social foi utilizado no âmbito da “rede de relações duráveis” da RIDE, pois, se pudermos enxergar a RIDE como um campo relacional, em que a busca por outros recursos dependia de um capital social capaz de estender as relações já estabelecidas, entenderemos que este capital possui maior “cotação” nessa análise, uma vez que a RIDE foi concebida como uma experiência potencialmente mobilizadora de “relações sociais” entre agentes, pois “o capital social é o capital das relações sociais” e no bojo da experiência regional em questão, torna-se fundamental compreender a dinâmica de tais relações entrecortadas por este capital específico.

Pois, o capital social é o:

[...] capital de relações mundanas que podem, se for o caso, fornecer “apoios” uteis; assim como capital de honorabilidade e de respeitabilidade que, muitas vezes, é indispensável para atrair ou assegurar a confiança da alta sociedade e, por conseguinte, de sua clientela, além da possibilidade de servir de moeda de troca, por exemplo, em uma carreira política (BOURDIEU, 2007a, p. 112).

Nesse caso, uma pergunta nos emerge: que “apoios uteis” ou que honorabilidade e respeitabilidade o capital social forneceu para a RIDE e seus agentes?

3.2.4. Bourdieu e a formação social brasileira: aproximações.

A confluência dos conceitos de Bourdieu nos permite uma considerável fundamentação à análise da cooperação intermunicipal aqui proposta. A histórica

formação social brasileira levou o país a uma consequente dinâmica política e social que delineia um cenário em que a cooperação intermunicipal abrangente não se efetiva na prática.

Se for possível falar, hipoteticamente, de um *habitus* “generalizado” (grifo do autor) para o campo (ou campos) dos agentes e das instituições que lidaram (e ainda lidam) com a questão da cooperação entre municípios no Brasil, pode-se inferir que esse *habitus* é produto de um passado, de uma história que permitiu um maior acúmulo de capitais entre representantes de uma minoritária elite concentradora de poder. Tal passado ecoa até os dias de hoje como “história incorporada, feita natureza” perpetuando um *habitus* que impede a abrangência da cooperação intermunicipal. Para Bourdieu (2009, p. 93), o “passado operado” é também “operante”, que funciona como “capital acumulado” produtor de “história a partir da história”, garantindo, assim, a “permanência na mudança”.

Se observarmos bem a história da formação social brasileira, poderemos ver que os obstáculos atuais à cooperação intermunicipal no país advêm de um contexto e de uma conjuntura de exploração e de concentração de riqueza e poder engendrados desde o período colonial. Pensar em implementar ações cooperativas entre municípios hoje sem levar em consideração os fatores oriundos dessa história, é, sem dúvida, acreditar em panaceias pouco convincentes.

O passado colonial de exploração operado no Brasil é ainda operante quando o assunto é cooperação entre municípios. O capital acumulado entre os agentes que forjaram o “desenvolvimento” do país em seu nascedouro e ao longo de vários séculos foi “compartilhado” entre “poucos”, entre os “próximos”, e não como base sustentadora de uma sociedade desenvolvida composta por cidadãos iguais em seus direitos e deveres.

A história que se produziu a partir desta história passada, forjou uma permanência na mudança, na medida em que até os dias de hoje não se pode falar ainda na efetivação de uma governança colaborativa em que municípios atuem de maneira cooperativa, para atender as demandas sociais de suas populações.

Isso pode ser identificado quando compreendemos a história do Brasil à luz da teoria bourdieusiana. No campo dos grandes colonizadores portugueses, por exemplo, pode-se observar o interesse claro de acúmulo de capital econômico, na medida em que o *habitus* que regeu as práticas de seus agentes foi constituído no

bojo de um ambiente em que a exploração do “novo mundo” era determinante para os europeus. Assim, o Brasil foi colonizado por um povo que pouco se importou com seu “desenvolvimento”, sendo, portanto, alvo da expropriação incomensurável de seus recursos.

O campo de atuação das elites — dos que historicamente (desde a colônia) detiveram os poderes políticos e econômicos nas mãos, como a família patriarcal, os estamentos patrimonialistas e os coronéis —, constituiu estruturas sociais cujos indivíduos, agentes ou grupos estabeleceram *habitus* que os impulsionaram a agir no sentido de um acúmulo de capitais (econômico, cultural, social e simbólico) em detrimento da grande massa populacional não abastada, impondo sobre esta, inclusive, seu “poder simbólico” — aquele que não inflige necessariamente força física, mas impingi a crença de que as diferenças precisam ser aceitas e até mesmo reproduzidas (BOURDIEU, 2011a).

Ao analisarmos o campo da família patriarcal no Brasil, poderemos perceber que, desde a Casa Grande, o *habitus* em voga, aquilo que impulsiona a ação dos agentes, direcionou uma prática cooperativa não estendida a todos os segmentos sociais, mas somente entre os “clãs” patriarcais. Era a família patriarcal no Brasil, e posteriormente as grandes oligarquias rurais, a grande detentora de capitais.

De todos os tipos, esses capitais acumulados conferiam ao patriarcado no país poder e privilégio que nem mesmo o Estado gozava, considerando que este era, na verdade, um adendo da propriedade privada patriarcal. Isso levou a uma dinâmica de diferenciação social considerável no Brasil, haja vista haver uma separação clara entre brancos, índios e negros; ricos e pobres.

O *habitus* da Sensala era a subserviência de seus agentes perante os da Casa Grande, o que levou, posteriormente, a uma perpetuação da situação de escravidão que, mesmo após a abolição, se fez e se faz enxergar, ora de maneira patente, ora velada, através do preconceito e da falta de oportunidades para os negros brasileiros.

Do mesmo modo podemos falar do *habitus* do “homem cordial” no Brasil. Em seus vários campos de atuação, este homem é balizado por predisposições históricas que o impingem a agir com polidez e cordialidade somente entre os seus próximos e não como princípio de civilidade para com todos a sua volta. Qual o

ambiente de formação do *habitus* deste homem cordial? É o campo de atuação das elites, dos que se diferenciam pelo acúmulo de vários capitais.

O homem cordial possui como dispositivo de ação um *habitus* que o coloca como agente de uma prática de aproximação dos que gozam de poder e privilégios e, assim, se insere num contexto em que prefere a manutenção das estruturas sociais tais como foram engendradas desde a colônia, em que o rico se destaca do pobre, assim como o branco do negro e do índio, o homem da mulher, etc.

No campo patrimonialista, oriundo do patriarcalista, observamos que o *habitus* orienta a ação dos agentes a partir da concentração de poder, riqueza e prestígio, por meio da dominação da esfera pública. Ou seja, a partir do acúmulo de capital econômico, social e simbólico, os “estamentos dominantes”, através de governos de cunho privatistas, que faziam da máquina pública sua propriedade, marginalizaram a participação da população brasileira na vida política do país, subjugando as camadas populares, mantendo-se no poder e fundindo seus interesses particulares aos públicos.

Em outras palavras, os grupos patrimonialistas, orientados por um *habitus* específico, colocaram em prática ações que oportunizaram o atendimento dos benefícios das elites por meio do domínio do Estado, num campo de atuação em que a cooperação só se deu entre “próximos”, de maneira restritiva, permitindo, conseqüentemente, a concentração de capitais apenas por pequenos grupos.

Sobre o patrimonialismo em específico, Bourdieu (2011b, p. 31) constrói a ideia de que, para além do capital econômico, cultural, social e simbólico, existe também o “capital político”,

[...] que assegura a seus detentores uma forma de apropriação privada de bens e serviços públicos (residências, veículos, hospitais, escolas, etc.). Observa-se essa patrimonialização de recursos coletivos quando [...] uma “elite” [...] está no poder há várias gerações: vemos então que o capital social de tipo político que se adquire nos aparelhos dos sindicatos e dos partidos transmite-se através de redes de relações familiares que levam à constituição de verdadeiras dinastias políticas.

É na apropriação da máquina pública, ou dos benefícios que esta pode proporcionar aos ocupantes dos cargos de poder, que se dá a constituição do “capital político” ao qual o autor se refere. No caso brasileiro, foi na apropriação

privada daquilo que deveria ser público, que a elite se fez integrante de um campo relacional que oportunizou *habitus* constituidores de uma cooperação também elitizada.

Essa cooperação “elitizada” (grifo do autor), restritiva, foi, durante muito tempo, uma estratégia de perpetuação do poder da família no Brasil e, mais tarde, dos grupos de proximidade que, nem sempre ligados por laços de consanguinidade, mas por acordos ou pactos políticos, continuaram no cenário das decisões públicas.

Deste modo, pode-se também falar dos grandes coronéis brasileiros, que forjaram um complexo sistema de apoio aos governadores no Brasil para, em troca, manterem seu poder de mando e de influência. A partir de um *habitus* que o fazia atuar na implementação do “voto de cabresto”, aproveitando-se da ignorância e da simplicidade de seus trabalhadores, o coronel objetivava estabelecer uma dupla relação de troca: com os governadores, com quem trocava os votos de seus trabalhadores em prol da concessão de benefícios e obras; e com os próprios trabalhadores, com quem trocava “favores” por voto, numa relação de mando e obediência.

Assim, o campo de atuação dos coronéis coloca em evidência um *habitus* impulsionador de uma organização sistêmica que ia da política local ao governo dos estados, numa época em que a consciência política do povo se fazia frágil perante o poder de mando dos detentores de capital econômico, social e simbólico. As relações cooperativas daí resultantes, mais uma vez, secundarizava a maior parcela da população, privilegiando os pequenos grupos elitizados da sociedade.

Deste modo, falar de cooperação intermunicipal no Brasil à luz dos conceitos de campo, *habitus* e capital de Bourdieu é compreender que a cooperação não é um fenômeno estático. Para entender de que maneira ela ocorre e porque ela ocorre de um modo e não de outro, faz-se necessária uma abordagem relacional. Ou seja, compreendendo-a como fruto de uma história construída por agentes e grupos sociais situados em campos de atuação e motivados por *habitus* específicos.

No Brasil, a cooperação intermunicipal não ocorreu de maneira abrangente, pois os agentes envolvidos em sua implementação sempre atuaram em campos determinados por um *habitus* que privilegiava ações beneficiadoras de “grupos de proximidade”, dos que estavam ali mais pertos, mais concatenados com a

concentração de poder e privilégio entre as elites e não compartilhados com toda a sociedade.

Desta maneira, o estudo da formação social brasileira nos faz entender que os capitais (econômico, cultural, social e simbólico) que dão sustentação aos vários campos de atuação envolvidos com a gestão pública dos municípios no Brasil, sempre estiveram mais concentrados nas mãos de uma minoria detentora de poder e privilégio (Estado e iniciativa privada) e bem menos compartilhados entre estes e a sociedade como um todo.

Reforça-se uma situação que claramente diferencia, no âmbito da esfera pública de planejamento, os grupos que tem mais poder de influenciar a gestão das cidades. No que tange às regiões metropolitanas e às integradas de desenvolvimento, como a de Petrolina Juazeiro, observa-se, assim, a conformação de um grande obstáculo à governança colaborativa: a cooperação restritiva.

Na medida em que a cooperação se dá somente entre grupos de proximidade que gozam de poder e privilégio, a governança colaborativa continuará sendo secundarizada, enquanto as ações práticas, que só beneficiam os já beneficiados, permanecem em relevo no jogo e no cenário das decisões públicas.

3.3. Capital Social: convergências e divergências teóricas entre Putnam e Bourdieu.

Putnam e Bourdieu mantêm alguns elementos teóricos convergentes quando tratam do conceito de capital social. Dentre outros que ainda possam ser identificados, destacam-se: a percepção de que capital social é um recurso, moral e relacional, respectivamente; a importância dada à história para se explicar a adoção de certas práticas individuais e coletivas no presente; a noção de que o capital social nasce no ambiente das coletividades; a ideia de que o capital social pode oportunizar o acúmulo de outros tipos de capitais, como o econômico; a concepção de que para haver o desenvolvimento de algum espaço ou campo, seja geográfico, econômico, social ou institucional, etc., é necessário haver mais de um tipo de capital; e a perspectiva de que o capital social é gerado a partir de um sistema de comunicação e intercâmbio interpessoal, social ou coletivo que pressupõe relações de conhecimento e reconhecimento mútuos.

Mas para o presente estudo, uma divergência se apresenta como mais importante: diferentemente de Bourdieu, para Putnam, capital social jamais será gerador de competição, nem tampouco é fruto de ambientes onde a concorrência se sobressai à cooperação.

Nesse ponto, uma pergunta nos vem à tona: então, nem sempre o capital social leva à cooperação?

Seguindo o raciocínio de Putnam, a cooperação é, ao mesmo tempo, causa e efeito de capital social. Ela é cria e criadora; antecessora, precursora e resultado final do capital social. A noção do autor é a de não ver o conceito como variável dependente das vicissitudes dos interesses individuais ou particularistas. Capital social pressupõe confiança, cooperação e exercício comunitário da participação cívica.

Já a de Bourdieu é a de que o capital social pode ser delegado por um grupo a um único agente e que este pode, assim, dispor dele como bem entender. O autor adota uma perspectiva teórica que, em certa medida, reconfigura a ideia trabalhada por Putnam.

Aqui, não se defende nem um, nem outro conceito como sendo “o melhor”. A iniciativa de estudo não é polarizada a ponto de dizer que o conceito de Putnam é o dos “bons” e o de Bourdieu o dos “maus”. Antes, a presente tese propõe uma construção teórica que enxerga ambos os autores como complementares.

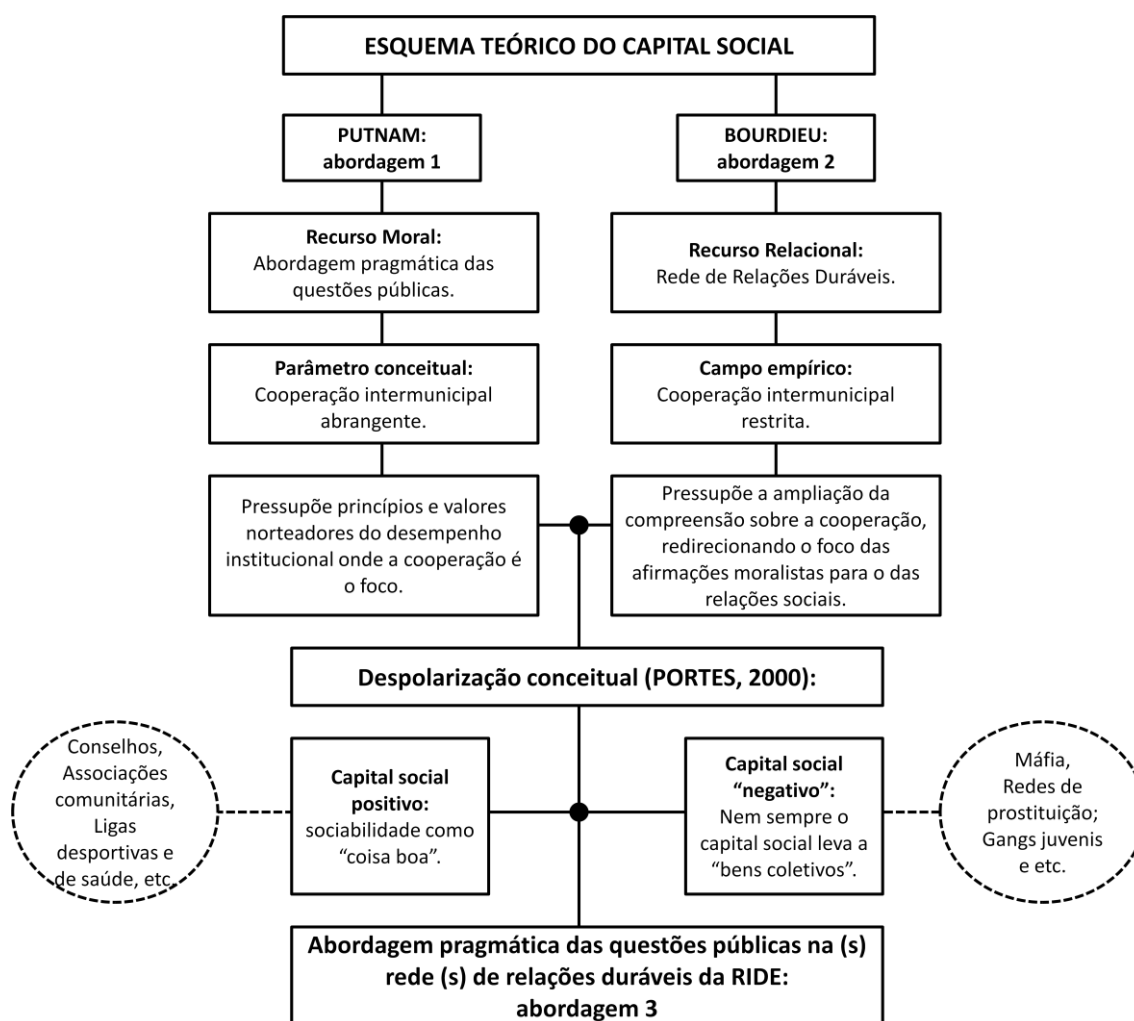
Em Putnam (2006, p. 180), foca-se a importância dada à ideia de cooperação. Este é um conceito fundamental que não se encontra com tamanha delimitação e expressividade em Bourdieu. O autor é claro ao frisar que o capital social é um “subproduto” da confiança, da cooperação e da participação cívica. Ao mesmo tempo, o acúmulo e uso contínuos de capital social gera mais cooperação. É uma relação simbiótica de “recursos morais” que oportuniza a reciprocidade entre os indivíduos, grupos e instituições, tornando-se determinante para o bom desempenho destas.

Em Bourdieu, afora o conceito em si de capital social, frizam-se as concepções de campo e *habitus* que Putnam não trata com as mesmas terminologias, demarcação, profundidade e eloquência.

Para compreender a cooperação intermunicipal no Brasil, faz-se pertinente ter como fundamento esses conceitos, pois os mesmos colocam em voga a

importância do espaço/ambiente (campo) onde o capital social é adquirido, bem como das relações existentes em torno desta aquisição. Evidenciam-se também as predisposições (*habitus*) que impulsionam os agentes (indivíduos) a atuarem em busca do acúmulo desse capital social e de outros, que estão coimplicados na dinâmica social de todo e qualquer lugar, sublinhando a ideia de que essa ação não é algo racional, mas inconsciente, e que, portanto, não há “espíritos demoníacos” (grifo do autor) envolvidos nesse jogo que planejam deliberadamente o mal da humanidade, mas sim uma luta incessante pela defesa de interesses, sejam eles particularistas ou coletivos.

Nesse caso, o conceito de capital social precisa ser empregado a partir da complexidade que os objetos de pesquisa demandam. Deste modo, o que interessa da teoria de ambos os autores para a pesquisa é a articulação de seus conceitos de capital social no tocante à verificação empírica das noções de “abordagem pragmática das questões públicas” (PUTNAM, 2006, p. 43) e de “rede de relações duráveis” (BOURDIEU, 2007b, p. 67) numa perspectiva regional particular (a RIDE). Assim, podemos sintetizar essa articulação no seguinte esquema:

Fig. 1: Esquema teórico do Capital Social.

Fonte: Elaboração própria.

O conceito de Putnam como recurso moral traz em seu cerne princípios norteadores de um cenário ideal, onde quem mais se desenvolve são os que mais agem de acordo com tais princípios, como a disposição em cooperar, confiar e participar. No entanto, não basta saber quais os fundamentos morais balizam a cooperação entre as instituições, mas também como, com quem e por que as instituições cooperam.

Nesse sentido, o conceito de Bourdieu vem agregar substrato teórico à análise da cooperação, na medida em que propõe uma abordagem relacional das ações de agentes envolvidos numa dada iniciativa, no caso aqui, da RIDE. Assim, entender tais relações amplia a compreensão da cooperação, que não pode ser vista somente sob o prisma de princípios e valores, mas também na perspectiva do jogo de interesses estabelecidos em determinação ação prática.

Enquanto o conceito de capital social de Putnam nos traz esse cenário ideal onde os princípios são importantes como balizas, o de Bourdieu nos possibilita enxergar o campo empírico a partir das relações sociais, políticas e institucionais estabelecidas entre os agentes do desenvolvimento.

Deste modo, no que tange aos conceitos de capital social de ambos os autores, a presente tese encontra um ponto de convergência entre eles, na medida em que os utiliza em suas particularidades, mas também no encontro das noções de “abordagem pragmática das questões públicas” e de “rede de relações duráveis”.

A perspectiva adotada é a de ampliar as duas visões tentando enxergar uma terceira abordagem que as una, pois, como bem pontua PORTES (2000, p. 149):

Se a solidariedade confinada e a confiança fornecem as fontes para a ascensão socioeconômica e para o desenvolvimento empresarial entre certos grupos, entre outros produzem o efeito exatamente oposto. A sociabilidade é uma faca de dois gumes. Se pode ser fonte de bens públicos [...], pode também levar a “males públicos”.

Em suma, as análises sobre o capital social exige bastante cautela, devendo reconhecer a importância “de suas diferentes fontes e de seus diferentes efeitos”, assim como seus aspectos positivos e negativos com a mesma atenção (*Ibid.*, p. 153).

3.4. Laços Fracos e Laços Fortes: amarrações conceituais em torno do planejamento governamental.

Os conceitos de capital social, laços fracos e laços fortes, dentro de uma perspectiva histórica, saltam aos olhos na discussão em torno da cooperação intermunicipal no Brasil, pois a amarração desses referenciais possibilita uma melhor compreensão sobre a realidade do associativismo territorial no país.

Apesar de não realizar um estudo necessariamente histórico sobre capital social, a inserção de Granovetter (1973; 1983) no debate sobre esse conceito se dá como uma espécie de reforço, considerando que, em se tratando de cooperação, o autor nos remete à perspectiva de saída dos sujeitos sociais da zona de conforto dos laços fortes em busca de articulações com outros sujeitos através dos laços fracos, em prol da realização de ações em comum.

Ora, se o objetivo é conseguir recursos para a implementação de ações compartilhadas, nada mais inteligente do que unir forças interna e externamente para o alcance de resultados. A comunicação, que se dá na articulação, elemento crucial à cooperação, é a palavra-chave. O próprio Bourdieu (2007b, p. 68) constrói a ideia de que a comunicação, base para as relações de troca, supõe e pressupõe o conhecimento e o reconhecimento mútuos entre os sujeitos dotados de capital social atuantes num dado espaço físico, econômico ou social.

Ao dedicar-se aos estudos das redes sociais desde a década de 70, Granovetter (1983) reflete a respeito da influência dos laços fracos e fortes sobre a vida dos indivíduos e das organizações, bem como no que tange à difusão de novas ideias. Para o autor, os laços fracos são os elos que tecem uma rede social de baixa densidade entre os indivíduos e seus “conhecidos”, onde as linhas relacionais que amarram esses envolvidos não existem. Já os laços fortes, ao contrário, são aqueles elos que tecem uma rede social de alta densidade entre os indivíduos e seus “agentes próximos”, como familiares e amigos íntimos, onde as linhas relacionais são presentes para amarrar uns aos outros de maneira bastante segura (*Ibid.*, p. 201-202).

No entanto, quando um indivíduo está num grupo de apenas conhecidos, tecendo relações a partir dos laços fracos, ele tem mais chances de expandir suas amizades, pois cada grupo de conhecidos possui um grupo de amigos íntimos. Diferentemente de quando um indivíduo só tem um grupo de amigos, que apesar de estar numa rede de alta densidade através dos laços fortes, está também encapsulado, restrito a um único grupo de amigos, sem possibilidades de expansão.

Quando os indivíduos se enclausuram num ambiente de extrema proximidade (laços fortes), ficam impedidos de articular seus papéis em relação às complexidades do mundo exterior. Além disso, conhecem o comportamento apenas daqueles que estão ao seu redor; não conseguem avaliar a intenção de outros indivíduos, tornando-se inflexíveis (COSER, 1975 *apud* GRANOVETTER, 1983).

No geral, o autor coloca que os laços fracos proporcionam vantagens incomuns em relação aos laços fortes, pois são mais propensos a se tornarem “pontes” entre uma realidade e suas novas possibilidades. Em suas pesquisas, chega à conclusão de que os grupos sociais que fizeram uso dos laços fracos se

ligaram com mais facilidade ao desenvolvimento social, com base no acesso a diferentes círculos de comunicação e informação.

Desse modo, os laços fracos proporcionam às pessoas o acesso a informações e recursos para além daqueles disponíveis em seu próprio círculo social, enquanto os laços fortes possuem um caráter assistencial e são mais facilmente disponíveis. Um pergunta nos vem à tona: isso quer dizer que os laços fracos são mais importantes que os laços fortes? Para o autor, não.

Cada um dos laços pode ser utilizado de maneiras diferentes; há uma divisão clara de papéis. Contudo, há de se destacar que o uso dos laços fracos traz uma função de segurança ao indivíduo, pois proporcionam a estes uma existência mais estruturada, pois calcada em alicerces bem mais sustentáveis que os alicerces dos laços fortes.

Sobre isto, Granovetter traz como ilustração duas pesquisas sobre pobreza realizadas, respectivamente, num gueto urbano e negro dos EUA (STACK, 1974) e numa favela periférica na Cidade do México (LOMNITZ, 1977). Seguindo a hipótese de que os laços fracos conferem segurança ao indivíduo, ambos os autores chegam à mesma conclusão: em situação de escassez econômica, a utilização dos laços fortes se dá de maneira mais evidente.

O compartilhamento de bens e mercadorias com o objetivo de “ajudar” o próximo necessitado é mais forte. Diante das dificuldades em se inserirem na economia urbana industrial, as populações estudadas fizeram uso de uma “rede de reciprocidade” com o objetivo de amenizar as agruras do mundo moderno ou de fornecer um nível mínimo de segurança econômica aos seus membros.

Refletindo sobre isso, Granovetter diz, em outras palavras, que apesar de proporcionar “socorro” uns aos outros, essas redes de reciprocidade (com uso dos laços fortes) acabam por encapsular seus membros, fragmentando suas comunidades e colaborando para uma autoperpetuação da pobreza.

Outra possibilidade de análise que a reflexão teórica sobre os laços fracos permite é a da difusão de inovação ou de qualquer ideia ou informação. O argumento principal de Granovetter, baseado em Weimann (1980), é de que há uma divisão do trabalho entre os laços fracos e fortes. Os fracos fornecem pontes que cruzam as fronteiras das inovações dos grupos sociais, permitindo o acesso à

nova ideia ou à informação. Já os fortes exercem o papel de influenciar a tomada de decisão em cada grupo social.

Relações íntimas tendem a limitar-se a pequenos e fechados círculos sociais. A sociedade se fragmenta em pequenos grupos e a integração destes grupos na sociedade depende dos laços fracos das pessoas e não dos fortes, porque os laços sociais vão além dos círculos íntimos (GRANOVETTER, 1973 *apud* GRANOVETTER, 1983, p. 220).

No que tange a força dos laços fracos na organização de grandes instituições, a discussão se encaminha para a importância das estruturas horizontais de poder ou dos processos de tomadas de decisões. Numa referência à análise feita por Blau (1980) sobre o sistema de organização de um hospital infantil psiquiátrico nos EUA, Granovetter expõe que a força dos laços fracos mais uma vez se destaca, pois o hospital era estruturado com base em princípios de cooperação e intercâmbio de informações entre os diferentes grupos de profissionais, chamados de “sub-redes”, com vistas ao alcance de resultados mais satisfatórios junto aos pacientes.

A visão hierárquica de uma organização tende a priorizar os laços fortes, favorecendo o diálogo apenas intragrupo. Na visão “alternativa”, pois mais horizontalizada, democrática e valorizadora dos laços fracos, o diálogo entre os diversos grupos de profissionais que atuam numa dada organização favorece mais à coesão de toda a estrutura organizacional.

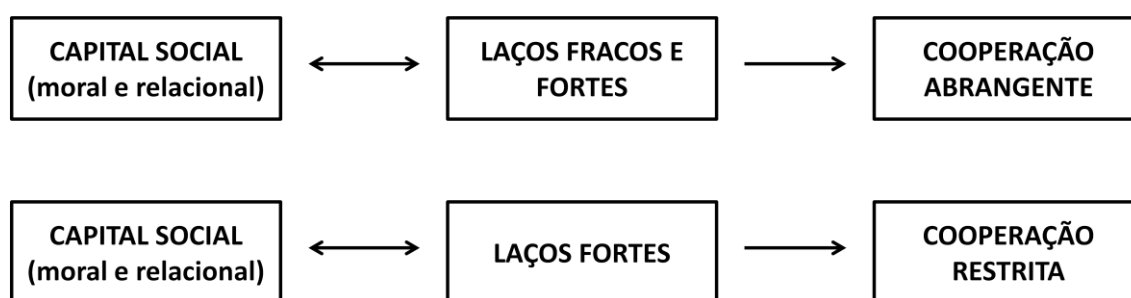
Nesse âmbito, frisa-se que a contribuição de Granovetter é de extrema relevância para discutir a questão da cooperação, mas é preciso chamar a atenção para o fato de que o estabelecimento de relações a partir somente de um dos laços é algo que pode aguçar extremismos. Quando se valoriza somente os laços fracos, as relações podem se tornar por demais fluídas, efêmeras e cair, inclusive, no esquecimento, uma vez não terem linhas relacionais fortes e seguras.

Nesse caso, como ficariam, por exemplo, as famílias, as comunidades tradicionais e os grupos de resistência (negra, indígena, etc.) se seus integrantes decidissem “ganhar o mundo de vez” em busca das novidades? É possível dizer que a exacerbação do individualismo, que enxergamos nos dias atuais, é fruto dessa primazia dos laços fracos, através da qual os indivíduos e organizações só pensam nas suas respectivas sobrevivências?

Por outro lado, quando se valoriza em exclusividade os laços fortes, as relações podem se tornar um tanto quanto fundamentalistas, considerando que as mesmas se fundam apenas na proximidade com os seus “íntimos”, supervalorizando essa intimidade e subjugando a realidade, as características e o conhecimento dos outros. O que dizer, por exemplo, dos fundamentalistas religiosos, dos homofóbicos, dos xenófobos, dos bairristas, dos etnocêntricos, dos neonazistas, dos skinheads e de tantos outros grupos que se valem somente de seus laços fortes para inculcarem em suas cabeças, e nas de seus pares, valores que os enaltecem em demasia à revelia da existência e do valor que o alheio também possui?

Na perspectiva teórica aqui adotada, enxergam-se os laços fracos e fortes como elementos interdependentes e complementares entre si, sobretudo quando o assunto é cooperação intermunicipal. Essa perspectiva se fundamenta na contribuição de Weimann (1980), trabalhada por Granovetter (1983), de que há uma divisão do trabalho entre os laços fracos e fortes. Cada um destes possui seu papel, sua função social. E são exatamente esses papéis ou funções que se articulam: enquanto os laços fracos impulsionam a busca pelo novo, os laços fortes estimulam as ações em prol da robustez do desenvolvimento interno das escalas espaciais. A partir do exposto, podemos esboçar o seguinte esquema teórico:

Fig. 2: Esquema teórico do Capital Social com os Laços Fracos e Fortes.



Fonte: Elaboração própria.

Ao falarmos de capital social, por um lado, observa-se que este pode ser uma construção coletiva de sujeitos sociais que, mesmo dotados de individualidade, se inserem num contexto em busca do alcance de objetivos e resultados comuns. Isso pressupõe, assim, uma interação em rede, que pode estar localizada numa escala

espacial, carecendo, pois, de uma dinâmica de comunicação entre as partes envolvidas. Para tanto, a cooperação é imprescindível.

Assim, o capital social que está balizado pelos “laços fracos” faz os indivíduos em grupo saírem de suas “zonas de conforto” e irem à busca de novidades em prol do melhoramento de sua situação. Esse cenário é estimulador de uma “cooperação abrangente”, pois atendida com o interesse coletivo, com a comunicação em rede, com a interlocução de vários agentes. O poder não é concentrado, mas compartilhado.

No caso de RMs ou RIDES, esse é um cenário que poderia ensejar mudanças significativas na maneira de implementar uma governança colaborativa, com maior diálogo entre municípios para a tomada de decisões. Contudo, tornam-se importantes também os laços fortes. Quando o assunto é planejamento governamental, os laços fracos são importantes para tornar os laços fortes ainda mais robustos, daí se constrói a lógica de interdependência e complementaridade entre os dois.

O planejamento é feito de maneira integrada e cooperativa, com o intuito de desenvolver a escala espacial a partir da relação entre seus laços. Num plano ideal, o processo seguiria as seguintes etapas, que também podem ser vistas como indicadores de cooperação abrangente: 1) execução de uma política de planejamento integrado e cooperativo entre os grupos mais íntimos no âmbito interno da RIDE (sinergia dos laços fracos e fortes na cooperação entre governos municipais, setor privado e sociedade civil organizada); 2) captação de recursos, informações e conhecimentos em ambientes externos (a RIDE fazendo uso dos laços fracos); e 3) aplicação interna (na RIDE) dos recursos, informações e conhecimentos captados no ambiente externo (construção da robustez dos laços fortes numa perspectiva regionalizada).

Por outro lado, o capital social pode estar vinculado a pequenos grupos, o que compromete um sentido coletivo maior e privilegia apenas interesses particulares. Sua constituição está ligada à história de grupos elitistas, de proximidade, de “parentescos”, mesmo que não consanguíneos, mas construídos socialmente. É um tipo de capital social que se fundamenta somente nos “laços fortes” e que estimula a “cooperação restritiva”. Esse cenário não enseja condições favoráveis a uma

governança colaborativa, mas uma política que isola o município face às demandas e aos recursos comuns.

O fato é que capital social, laços fracos e laços fortes corroboram com a cooperação, na medida em que esta pode ser o principal fundamento de iniciativas ou projetos de desenvolvimento integrado. No plano das escalas espaciais, mais especificamente da metropolitana ou de regiões integradas, os municípios precisam adotar novas práticas. Atitudes isolacionistas tendem a perpetuar a lógica do período colonial que apregoa a prevalência dos interesses particulares à revelia dos coletivos.

3.5. Construindo os conceitos de cooperação intermunicipal abrangente, cooperação intermunicipal restritiva e de governança colaborativa.

O processo de arrefecimento da importância das RMs no planejamento governamental brasileiro foi, sem dúvida, perigoso e nocivo à instauração de um padrão de vida mais saudável nas cidades, sobretudo naquelas que, juntamente com outras, conformaram aglomerados urbanos onde prevaleceram o caos e a precariedade. A evidência clara é, portanto, da necessidade de construção desse padrão de vida mais saudável. Sobre este aspecto, o Movimento Cidades Saudáveis (MCS), levado a cabo pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde os anos 80 do século passado, vem promovendo contribuições na área da “promoção da saúde” no espaço urbano.

Segundo o MCS, é preciso pensar as cidades para além dos aspectos curativos. A vida urbana carece da adoção de iniciativas interdisciplinares e intersetoriais para a construção de cidades melhores para todos. A perspectiva apontada é, portanto, a da integração de agentes e ações setoriais num todo complexo, em que se leve em consideração as relações históricas, sociais e culturais, físico-territoriais e políticos-institucionais envolvidas nessa construção.

Para tanto, como pontua Mendes (2000), as conexões necessárias para compor essa “rede de integração” devem estar amarradas por fatores que considerem não somente as condições materiais indispensáveis à sobrevivência humana, mas o lado subjetivo da vida, em que os desejos humanos sejam também evidenciados. Numa cidade ou RM, isso é facilmente traduzido em ações que

garantam infraestrutura urbana, saúde, educação, segurança, cultura, esporte, lazer, etc., bem como alegria, sensação de bem estar, espiritualidade, ambiente hospitaleiro, solidário, gentil, amoroso, festivo, dentre outras.

A “qualidade de vida” no espaço urbano é, portanto, o alvo do MCS. Apesar de difícil definição, esse é um conceito crucial quando o assunto versa sobre o padrão de vida que se tem hoje nas RMs brasileiras. Na ótica de Minayo *et al* (2000 *apud* MENDES; FERNANDEZ, 2007), qualidade de vida pressupõe uma construção social de caráter sinérgico e holístico, pois envolve materialidade e subjetividade, homem e natureza, individualidade e coletividade.

Nessa perspectiva, a saúde é produto da ação humana, e também da ação institucional, que envolve uma série de fatores, para além do biológico, que determinam a situação na qual a sociedade se insere. Está em jogo múltiplas questões inerentes, por natureza, ao espaço urbano, como a pobreza, a implementação das políticas públicas, a participação da sociedade civil nas decisões públicas, a criação de instâncias de diálogos entre Estado, sociedade e setor privado, etc.

Em suma, o MCS coaduna em seu escopo dois fatores imprescindíveis à construção desse padrão de vida mais saudável no espaço urbano e, por extensão, no metropolitano: 1) a promoção da saúde para além dos aspectos curativos, sublinhando os preventivos; e 2) um desenvolvimento urbano que propague princípios de preservação e perpetuação de elementos indispensáveis a uma vida humana mais digna e saudável ao longo do tempo (WESTPHAL, 2000).

Claro está que esta é uma construção difícil, quase utópica, de ser realizada no âmbito das cidades ou RMs brasileiras, com todos os seus problemas socioeconômicos e políticos tão bem conhecidos. Mas há de se destacar também que é um importante ponto de partida, um referencial a ser utilizado para traçar estratégias de compreensão da realidade e de superação de seus problemas.

O Brasil, mesmo que com todo o crescimento econômico alcançado nos últimos anos, ainda padece em seus espaços urbanos com suas periferias alagadas, déficit habitacional, pobreza extrema, políticas sociais deficientes, transporte público ineficiente, malha viária inadequada, dentre tantas outras demandas. Nesse contexto, o planejamento e a gestão das cidades não conseguiram, até então,

atender aos anseios das populações no que tange à construção do citado padrão de vida mais saudável.

A urbanização brasileira e o crescimento metropolitano caóticos vieram à baila de tal forma que intensificaram as agruras da vida humana nas cidades, sobretudo dos mais pobres. Segundo Rolnik (2008), essa realidade se expressa numa imensa desigualdade social que joga para as margens do mundo moderno uma população expropriada em seus direitos mais fundamentais, como o de uma moradia digna. A maior parte das cidades virou refúgio de um povo que vive sob a égide de um “urbanismo de risco”.

Segundo a autora, é preciso que o planejamento e a gestão das cidades sejam direcionados por ações que visem: 1) superar o clientelismo e a visão setorialista e tecnocrática; 2) formular e implementar uma política de desenvolvimento urbano com base em princípios federativos e participativos; 3) construir pactos socioterritoriais em torno das questões relativas à melhoria de vida nas cidades; e 4) realizar ações de integração e cooperação entre governos que partilham de realidades, problemas e questões em comum.

Nesse aspecto, o ambiente institucional de implementação do Estatuto das Cidades aparece como o ideal para pôr em prática o que Rolnik postula. Santoro e Cymbalista (2008) afirmam que o Estatuto das Cidades veio oportunizar uma nova moldura institucional à política urbana brasileira, na medida em que trouxe ao planejamento e à gestão das cidades importantes instrumentos de regulação urbanística, garantidores da justa distribuição do bônus e do ônus da urbanização.

Deste modo, mesmo que diante de um cenário de desalento e descrédito — num contexto de críticas à forma como o Estatuto das Cidades vem sendo implementado pelo poder público, face à prevalência dos interesses do capital, sobretudo imobiliário, e ao enfraquecimento da legislação urbanística, frente ao objetivo primeiro do país de crescer economicamente —, não se pode perder de vista a importância do Estatuto das Cidades para a política urbana brasileira.

Apesar de estar diante de um cenário de esquecimento, esse marco regulatório pode ser resgatado como uma referência na luta pela reforma urbana no país, sob pena de se perder de vez os referenciais de justiça social que balizam a luta pela superação das dificuldades enfrentadas por todos aqueles que vivem na marginalidade da vida urbana.

Atrelados ao Estatuto das Cidades estão os Planos Diretores. E sobre esse aspecto, os municípios possuem papel preponderante, na medida em que são os grandes responsáveis pela garantia do equilíbrio entre a dinâmica de crescimento e o planejamento e a gestão das cidades. Contudo, é sabido que isso também não se configura como tarefa fácil. Pereira e Pinheiro (2008) expõem que esse equilíbrio precisa ser concretizado a partir de ações integradas, onde a cooperação se sobressaia.

Apesar de se aterem somente à questão da integração no ambiente interno ao município, as colocações dos autores apontam para a necessidade de se promover profundas transformações no âmbito da gestão pública municipal, o que pode favorecer ao estabelecimento de novas relações para além do território do município. O importante é destacar a necessidade de se implantar gestões municipais mais antenadas com a importância da construção de Planos Diretores efetivamente participativos, em aliança com a sociedade civil, concatenados com uma estratégia de monitoramento, avaliação e revisão.

Todavia, não basta trabalhar na perspectiva do diálogo somente entre poder público e sociedade. O diálogo com o setor privado é de suma importância para o planejamento e a gestão das cidades. Esses três agentes indutores do desenvolvimento precisam dialogar, colocar na mesa seus interesses e interagir, para que o futuro das cidades não tenha nenhum tipo de “visão única”.

No entanto, há de se destacar que, em tempos de capitalismo recrudescido, a perspectiva teórica aqui adotada enxerga que o Estado é aliado da iniciativa privada (HARVEY, 2005c). Contudo, para que essa situação seja aplacada, não há necessidade de se excluir o diálogo com as instituições do mercado. Pelo contrário, é preciso que elas estejam no jogo político e legal das decisões públicas, inclusive para que seja exigida sua parcela de responsabilidade na justa distribuição do ônus e do bônus da urbanização.

Sobre este aspecto, uma importante contribuição teórica a ser considerada é a de Offe (1999), que disserta sobre a ideia de um processo de mudança social a partir de um novo desenho institucional. Para o autor, é preciso existir uma correlação entre os três agentes indutores do desenvolvimento (Estado, sociedade e iniciativa privada). O intuito dessa correlação é construir uma “ordem social”

baseada no associativismo cidadão. É necessário entender que a configuração entre esses agentes pode ser capaz de fazer o que “precisa ser feito”.

Para tanto, faz-se necessário que se eliminem superposições de um em detrimento dos outros. O desenho institucional apropriado para uma mudança social, portanto, é aquele que não opta por “soluções puras”, enaltecendo a atuação de um só agente ou “super-reduzindo” a dos outros. O desenho institucional apropriado é aquele que encontra o “ponto de equilíbrio” entre os agentes, construído por eles mesmos.

A articulação entre os agentes em detrimento de “extremismos” é o fundamento básico do desenho institucional do autor, pois a conformação de uma ordem social somente pelo Estado poderia incorrer em “controles oligárquicos e autoritários” junto à sociedade civil. Somente pelo mercado, parece também não ser uma alternativa viável, devido sua ausência de mecanismos autorrestritivos, o que levaria o mercado a explorar desenfreadamente os recursos do planeta. Se somente pela sociedade, o surgimento de “bairrismos” e de fundamentalismos comunitários tornar-se-ia inevitável. Seria comum a assunção de sentimentos etnocêntricos em relação “ao diferente”.

Portanto, a alternativa está na superação de visões individualistas em busca de um modelo cooperativo capaz de implementar ações em prol de situações mais equilibradas. Para tanto, o papel dos agentes indutores do desenvolvimento na busca pela consolidação de uma “nova ordem social”, fortalecidos pelo uso de um capital social e, por isso, imbuídos de um forte espírito cívico, é fulcral, imprescindível e intransponível (OFFE, 1999).

Mas é preciso destacar que a visão de Offe, mesmo que apontada como um referencial importante para se construir uma proposta conceitual que tem em seu bojo a articulação dos três agentes indutores do desenvolvimento, guarda uma visão de certa forma “leve” dessa relação. Não se pode perder de vista que o elo que une o Estado à iniciativa privada é muito forte, o que na maioria das vezes leva a sociedade a ser excluída de seus direitos e dos processos decisórios.

É preciso apontar para um caminho em que a sociedade se efetive como protagonista dos processos tomadores de decisões públicas. A perspectiva aqui adotada é sim a da necessidade de diálogo com o setor empresarial, mas é também a da equiparação do papel de protagonista da sociedade em relação ao Estado e à

iniciativa privada, para que a superação das desigualdades sociais possa estar, permanentemente, na pauta do diálogo entre os três agentes.

E mais. Qualquer tentativa de consolidação de supostas “ordens” pautadas no diálogo entre os agentes, não pode prescindir de uma defesa do “direito à diferença”. Num contexto que se pretende a mudança social, é preciso permitir os posicionamentos diferentes. Estes precisam ser confrontados, para que, na dinâmica dialógica, o consenso se estabeleça de forma democrática. Desta maneira, a palavra “ordem” colocada por Offe pode ser substituída por “organização”. O que se está em pauta é, em suma, a organização de um novo desenho institucional no contexto do desenvolvimento urbano brasileiro.

Com base no exposto, chegamos à formulação do conceito de “cooperação intermunicipal abrangente”. Assim, entende-se por este tipo de cooperação uma ação institucional promovida como estratégia de governança colaborativa, pautada pela integração e cooperação dos municípios de uma dada região, seja ela metropolitana ou integrada de desenvolvimento, cuja implementação (da ação institucional) seja balizada pelo diálogo paritário e atuação permanente entre Estado, sociedade civil e setor privado, entendidos como agentes indutores do desenvolvimento.

A cooperação abrangente leva esse nome como síntese de seus elementos constituintes, a dizer: cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta. É “cooperação” porque pressupõe diálogo coletivo e colaborativo; é “intermunicipal” porque se dá entre municípios e seus agentes (e não somente entre governos, por isso intermunicipal e não intergovernamental), independente de qual deles tome a iniciativa de pautar ou propor a necessidade de diálogo com os demais; é de “interface” porque exige comunicação entre os agentes; é “multisetorial” porque não se restringe a um agente e seu setor específico, mas a múltiplos; e é “direta” porque exige interação direta, sem que um agente se sobressaia em relação ao outro.

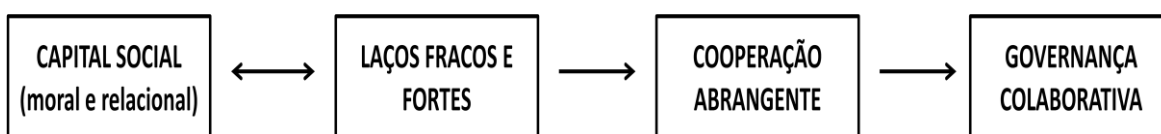
Quando a cooperação se dá somente entre pequenos grupos interessados em questões particularistas, como observada ao longo da história social brasileira, ela denomina-se, para fins deste estudo, de “cooperação restritiva”, pois se restringe somente a esses grupos e não comungam de um interesse maior para com toda a sociedade.

A cooperação intermunicipal abrangente deve acontecer a partir de uma proposta de “governança colaborativa”, entendida como um projeto político-institucional cujo objetivo seja o de desenvolver econômica e socialmente uma região, pautando-se em princípios de equilíbrio entre esferas (política, social, cultural, ambiental e econômica), de promoção da saúde coletiva no ambiente metropolitano ou numa região integrada (considerando a interface urbano-rural) e na justa distribuição do bônus e do ônus do próprio crescimento das cidades, para todos e no decorrer do tempo.

Este conceito fundamenta-se no que Hugh Kellas (2010, p. 111) pontua como as três características principais para que um projeto de governança colaborativa seja bem sucedido: 1) construção de relacionamento entre as organizações; 2) criação de processos claros de tomada de decisões e responsabilização, definidos na legislação ou em acordos; e 3) capacidade de liderança política.

Deste modo, podemos delinear o seguinte esquema:

Fig. 3: Esquema teórico do Capital Social, Laços e Governança.



Fonte: Elaboração própria.

3.6. Os indicadores de cooperação intermunicipal abrangente.

Com toda a fundamentação teórica da tese delineada, foi possível construir os indicadores de cooperação intermunicipal abrangente. Estes surgem, portanto, como “cenários ideais”, que servem de parâmetro para se enxergar a realidade empírica.

Correlacionados às categorias de análise centrais, os indicadores se apresentam conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Indicadores de Cooperação Intermunicipal Abrangente.

Categorias e Autores	Indicadores
Capital Social	*Existência de um nível alto de confiança entre os governos municipais integrantes da RIDE;
<i>Putnam</i>	<p>*existência de um nível alto de cooperação política entre os governos municipais integrantes da RIDE em torno de projetos que visem a implantação conjunta de ações voltadas ao desenvolvimento da RIDE;</p> <p>*existência de um diálogo constante entre os governos municipais da RIDE com o objetivo de debater problemas e soluções da população;</p> <p>*existência de diálogo constante entre poder público e sociedade civil sobre o desenvolvimento da RIDE;</p> <p>*existência de diálogo constante entre poder público e iniciativa privada com a finalidade de desenvolver a RIDE;</p>
<i>Bourdieu</i>	<p>*existência de um <i>habitus</i> que orienta, de maneira minimamente geral, as práticas sociais dos agentes existentes na RIDE, direcionando-os a agir de maneira integrada e cooperativa em prol do desenvolvimento da região;</p> <p>*existência de uma “rede de relações duráveis”, formada a partir da articulação de representantes dos mais diversificados campos de atuação (governos, lideranças políticas, famílias tradicionais, líderes religiosos, pessoas influentes, empresários, ONGs, etc.) existentes na RIDE, cujo objetivo seja o seu desenvolvimento;</p>
Laços fortes e laços fracos	*execução de uma política de planejamento integrado e cooperativo entre os grupos mais íntimos no âmbito interno de cada município (sinergia dos laços fracos e fortes na cooperação entre governo municipal, setor privado e sociedade civil organizada);
<i>Granovetter</i>	<p>*captação de recursos financeiros, informações e conhecimentos em ambientes externos (a escala espacial metropolitana ou de regiões integradas fazendo uso dos laços fracos);</p> <p>*aplicação interna (na escala espacial metropolitana ou de regiões integradas) dos recursos, informações e conhecimentos captados no ambiente externo (construção da robustez dos laços fortes numa perspectiva regionalizada);</p>
Governança Colaborativa	*funcionamento de um órgão gestor da RIDE que tenha como premissa fundamental o diálogo constante entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada em

<i>Elaboração</i>	prol do desenvolvimento econômico e social da RIDE;
<i>própria e</i>	*existência de uma legislação ou de acordos políticos-institucionais em aplicação
<i>Kellas</i>	vigente que compartilhe responsabilidades no processo claro de tomada de decisões entre os agentes envolvidos no processo de desenvolvimento da RIDE (Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada); e
	*capacidade de liderança política dos agentes.

4. CAPÍTULO 3 – RIDE PETROLINA JUAZEIRO E SEUS AGENTES DO DESENVOLVIMENTO: ENTRE POLÍTICAS, “CABEÇAS PENSANTES” E FRACASSOS.

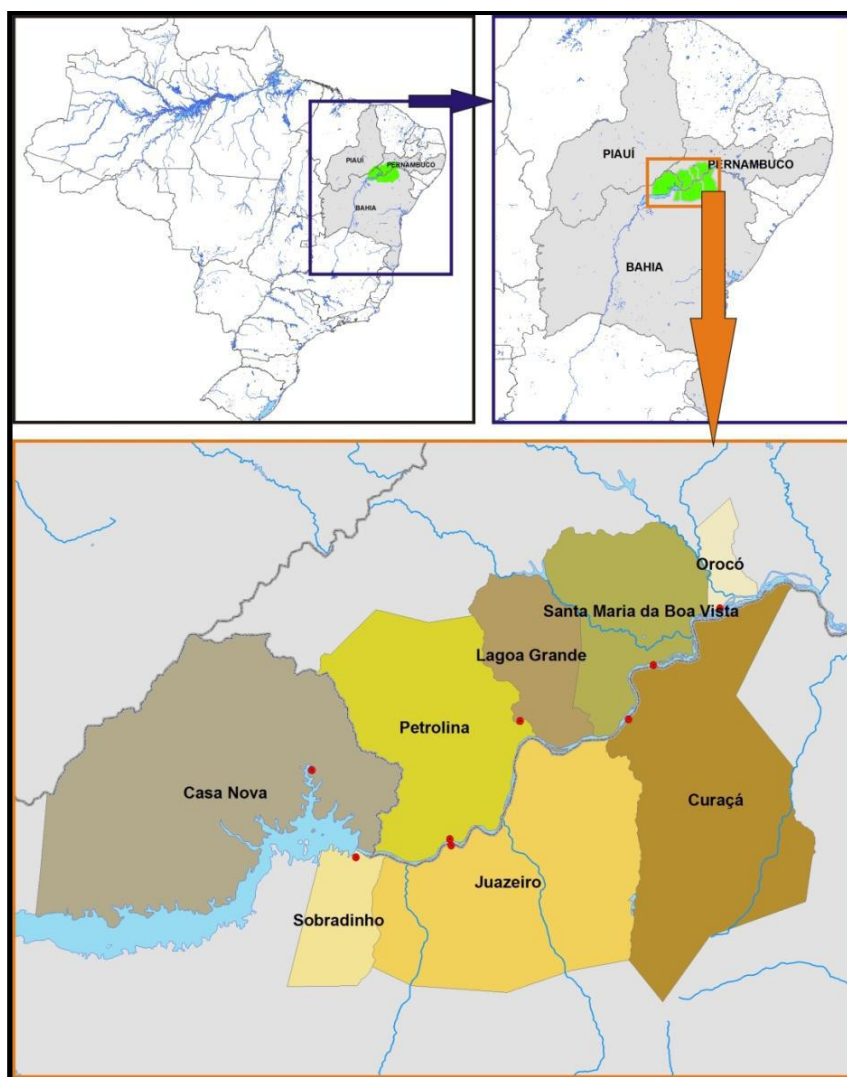
Este capítulo tem por objetivo expor e analisar a história de formação e funcionamento da RIDE enquanto institucionalidade de coordenação e articulação intermunicipal, com ênfase na relação entre os três agentes do desenvolvimento aqui considerados, a dizer, o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

Nessa relação, analisa a forma como se processa a confiança, a cooperação, o diálogo e a participação cívica entre os agentes. Não pretende fazer a clássica caracterização socioeconômica ou geográfica da região estudada enquanto espaço físico, pois não é este o enfoque teórico adotado na fundamentação da pesquisa, mas fazer uma leitura do contexto histórico, social, político e institucional no qual a experiência se desenvolveu para elucidar o caminho por meio do qual se delineou as restrições à cooperação abrangente.

Para tanto, fez-se uso de literatura histórica, de entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes dos três agentes, de documentos oficiais, de reportagens de jornais e blogs e de dados estatísticos. O capítulo está organizado em quatro partes: a primeira trata do histórico e do marco legal da RIDE; a segunda das relações entre os governos municipais; a terceira da atuação da sociedade civil organizada; e a quarta, de como a iniciativa privada se antecipou aos demais agentes em se posicionar perante o desenvolvimento econômico do Sub-Médio São Francisco (SMSF), região geográfica na qual a RIDE está localizada.

4.1. Contexto histórico e marco legal da RIDE.

Localizada na bacia hidrográfica do rio São Francisco, semiárido brasileiro, e com uma população total na casa dos 686.530 habitantes (Censo 2010), a RIDE, por iniciativa do Deputado Federal Clementino Coelho (PSB/PE), foi criada pela Lei Complementar (LC) 113, de 19.09.2001, e regulamentada pelo Decreto 4.366, de 09.09.2002.

Fig. 4: Mapa da RIDE.

Fonte: Plano de Ação (BRASIL, 2010).

Pela LC, é formada pelos municípios de Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Oroco (PE) e Juazeiro, Curaçá, Sobradinho e Casa Nova (BA), constituindo, assim, uma experiência de cooperação horizontal, tanto no âmbito intermunicipal, quanto interestadual; assim como vertical, entre os entes subnacionais e o governo federal.

O foco prioritário da RIDE, até a aprovação do Decreto que a regulamenta, esteve em programas e projetos nas áreas de irrigação, recursos hídricos, turismo, reforma agrária, meio ambiente e sistema de transporte, e os demais relativos à infraestrutura básica e à geração de emprego e renda. Os recursos, também definidos pela LC, devem ser alocados junto à União, aos estados e por meio de

operações de créditos externas e internas e repassados aos municípios na forma de convênios.

O Decreto, por sua vez, regulamenta a LC, criando o COARIDE, responsável: 1) pela coordenação das ações a serem realizadas na região com vistas ao seu desenvolvimento e à redução de suas desigualdades regionais; 2) aprovar e supervisionar planos, programas e projetos; 3) programar a integração e a unificação dos serviços públicos comuns; 4) indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as de outras instituições de desenvolvimento regional; 5) harmonizar programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento; 6) coordenar a execução de programas e projetos; e 7) aprovar seu regimento interno.

Estabelece ainda que alguns serviços públicos são comuns aos estados e aos municípios e, portanto, devem ser considerados como de interesse da RIDE. Assim, amplia o que preconiza a LC, sublinhando novas áreas que podem sofrer intervenção. São elas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicação; turismo e segurança pública.

Além da LC e do Decreto, a Resolução 02, de 01.04.2004, aprova o Regimento Interno do COARIDE, que a partir desta data passou a contar, por garantia legal, com uma Secretaria Executiva, cuja provisão, de acordo com o art. 4º, está a cargo do MIN. Pelo art. 5º, o Conselho deve se reunir três vezes ao ano em caráter ordinário e extraordinariamente sempre que convocado ou pelo seu Presidente ou por um terço de seus membros.

A votação por maioria simples é o mecanismo que decide sobre os encaminhamentos da pauta, garantindo voz e voto aos membros do Conselho. É permitida a presença de pessoas dotadas de conhecimento técnico ou de representantes de órgãos públicos para opinar sobre o que se debate, mas sem direito a voto, conforme preconizam o art. 17º e seu Parágrafo Único.

Chama a atenção o mecanismo dos Grupos Temáticos (GTs), no art. 19º, que podem ser instituídos para análise de “matérias especiais”, cuja constituição se dá pela presença de titulares ou suplentes e ainda de pessoas externas ao Conselho, mas que sejam “representantes de ministérios e organismos da administração pública federal, estadual e dos municípios integrantes da RIDE e de entidades privadas”, tendo direito de voz e voto nos GTs.

Ao historicizar a criação das RIDEs⁵ no Brasil, Azevedo e Alves (2010, p. 88-89) identificam três períodos distintos que contextualizam o surgimento das mesmas. O primeiro refere-se aos anos 70 com a criação das primeiras RMs no país, cujos marcos regulatórios foram a Constituição de 1967 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento; o segundo nos anos 80, com a Constituição de 1988 e o movimento de descentralização e redemocratização, que tira o foco das RMs, lançando-o sobre os municípios e as novas possibilidades de cooperação entre eles e os demais entes federados; e o terceiro com o Governo Lula, que cria o Ministério das Cidades (MC), em 2003, e retoma a ideia de planejamento regional através do MIN que, juntos, atribuem uma nova visão “a favor da gestão associada e dos consórcios públicos” inaugurando um “novo paradigma”.

A RIDE em estudo entra nesse contexto histórico entre o final do segundo e o início do terceiro momento, quando se percebe que algumas “manchas” no interior do Nordeste (NE) apresentavam indicadores que apontavam para o entendimento de que na região, e em seu interior, havia possibilidades de desenvolvimento capazes de diminuir o peso das grandes cidades, no que tange à concentração de atividades econômicas e de progresso, ao número de habitantes e ao atendimento de suas necessidades.

O aglomerado de municípios que compõem a RIDE polarizado por Petrolina em Pernambuco e Juazeiro na Bahia, portanto, se apresenta(va) como uma dessas manchas, sobretudo pelo desenvolvimento de suas potencialidades em relação à fruticultura irrigada e à agroindustrialização da uva por meio da produção de

⁵ O Brasil conta hoje com três RIDEs. A primeira delas foi a do Distrito Federal e Entorno, criada pela Lei Complementar 94, de 19.02.1998, regulamentada pelo Decreto 7.469, de 04.05.11 e composta por 19 municípios do estado de Goiás e 03 de Minas Gerais. As demais foram criadas na mesma data, sendo a da Grande Teresina pela Lei Complementar 112, de 19.09.2001, regulamentada pelo Decreto 4.367, de 09.09.2002 e formada por 12 municípios do Piauí e 01 do Maranhão.

vinhos⁶, ambas voltadas tanto para o mercado interno quanto externo, alimentadas pelo potencial hídrico do rio São Francisco.

Segundo o Plano de Ação Integrada e Sustentável para a RIDE Petrolina Juazeiro, publicado pelo MIN em 2010:

A RIDE propicia avanço econômico em uma dinâmica autóctone, com amplo apoio do Governo Federal por meio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, mas imputa desenvolvimento interno e disseminador de um poder convergente que diminui o foco para as grandes capitais litorâneas. Denota, portanto, o caráter desenvolvimentista para o interior, com vocações próprias e que devem ser fortalecidas, sendo o exemplo de avanço para todo o Nordeste [...] (BRASIL, 2010, p. 40).

Nesse aspecto, a LC 113, o Decreto 4.366 e a Resolução 02 se inserem significativamente no escopo constitucional, que confere à União a competência de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, de “articular ações em um mesmo complexo geoeconômico e social com o intuito de desenvolver e reduzir as desigualdades regionais” e de “dispor de planos e programas regionais de desenvolvimento”, conforme preconizam os art. 21, 43 e 48 da Constituição Federal.

Além disso, a RIDE foi incorporada ao arcabouço institucional e legal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2004 e instituída pelo Decreto 6.047, de 22.02.2007, que define no § 4º do art. 3º as RIDEs como “áreas de tratamento prioritário”, juntamente com o semiárido e as áreas de fronteiras.

Assim, a RIDE passa a compor um leque de ações que, segundo o MIN, em seu *Documento de Referência* da I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2012, p. 20), avançaram no tratamento da questão regional no país por romper com “a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional”, com foco no Norte e Nordeste, passando a adotar “uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas”, a promover “o reconhecimento da diversidade do Brasil [...] em favor de regiões e sub-regiões” e a

6 Para um maior detalhamento sobre a questão da fruticultura irrigada e do desenvolvimento da agroindústria no Vale do São Francisco, ver SILVA (2001), SOBEL (2006) e FRANCA (2008).

abandonar “a visão tecnocrática de políticas de cima para baixo, baseada [...] em grandes investimentos e sem controle social, adotando uma abordagem participativa”.

Deste modo, a legislação que instituí e regulamenta a RIDE, consubstanciada por um escopo político, institucional e legal maior, oferecia, já em seu nascedouro, um leque de possibilidades capazes de oportunizar, pelo menos num primeiro momento, condições para que os governos municipais dessem seus primeiros passos rumo a uma nova maneira de planejar e gerir as demandas de suas cidades. Mas, na prática, não foi bem assim que tudo isso aconteceu.

Aquilo que está preconizado nos documentos que regulamenta a RIDE expõe uma iniciativa que poderia ser bastante pertinente do ponto de vista do desenvolvimento das potencialidades locais e, por conseguinte, da minoração dos problemas da região e de uma provável melhoria da qualidade de vida de sua população, o que acarretaria uma evolução dos índices de crescimento dos estados de Pernambuco e Bahia e, assim, uma contribuição à questão regional do país. Seria, portanto, um efeito de desenvolvimento em cadeia.

Contudo, numa análise mais minuciosa do Decreto 4.366 é possível perceber a existência de um ponto que diverge daquilo que está posto na PNDR. Ponto esse que, na análise de conteúdo das entrevistas pôde ser enxergado na realidade empírica e que foi determinante para alguns fatores que incorreram no fracasso da RIDE. Diz respeito ao fato de não se ter contemplado um instrumento de democratização da política de desenvolvimento regional. No art. 2º, cria-se o COARIDE, cuja composição não incorpora membros nem da sociedade civil, nem da iniciativa privada.

O quadro a seguir mostra a composição do Conselho:

Quadro 3: Composição do COARIDE Petrolina Juazeiro.

Órgão	Representação / Indicação	Mandato
Ministério da Integração Nacional	Ministro – presidente / Sem definição definido pelo Decreto 02 representantes / Ministro	
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	01 representante/ Ministro	Sem definição
Ministério da Fazenda	01 representante/ Ministro	Sem definição
Casa Civil	01 representante/ Ministro	Sem definição
Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE	01 representante / Diretor-Geral	Sem definição
Estados de Pernambuco e Bahia	01 representante por estado/ Governador	02 anos com recondução por mais 02 anos
Municípios da RIDE (8)	01 representante por município / Prefeitos	02 anos com recondução por mais 02 anos

Fonte: Decreto 4.366, de 09.09.2002.

Atender a uma demanda de desenvolvimento regional é algo complexo, sobretudo quando se cria uma institucionalidade de planejamento e gestão de municípios num contexto de redemocratização de políticas públicas. O Decreto é simplório no atendimento a essa complexidade e não abarca as necessidades impostas pelos agentes do desenvolvimento em âmbito local.

A PNDR é pró-ativa ao inserir as RIDEs em seu escopo, vendo-as como escalas intermediárias⁷ com potenciais econômicos capazes de aplacar a migração aos grandes centros urbanos, mas num contexto de análise das duas legislações contrapostas, ambas se tornam tecnocráticas por constituir um ambiente institucional onde o poder de decisão se circunscreve aos governos e não se mostra compartilhado entre todos os agentes interessados no desenvolvimento da região.

Deste modo, com a experiência da RIDE, tal como ocorreu, a PNDR não consegue a realização de seu “fator de inovação” (grifo do autor), em relação às políticas anteriores, no trato da problemática regional no SMSF, na medida em que “a visão tecnocrática de políticas de cima para baixo” não foi abandonada, como havia se previsto. O controle social na LC 113 e no Decreto 4.366 não é

⁷ O Documento de Referência da PNDR divide suas Regiões Programas em quatro Escalas: a Macrorregional (sob atuação da SUDENE, SUDAM E SUDECO), a Intermediária (Semiárido, Faixas de Fronteiras e RIDEs), a Sub-Regional (Mesorregiões Diferenciadas e Territórios Rurais e da Cidadania) e os Subespaços Estratégicos (Regiões Programa Especiais do Xingu no entorno de Belo Monte, do entorno da BR 163, do Marajó (PA), do Alto Paroebepa (MG) e do Corredor Turístico do Meio Norte (BRASIL, 2012, p. 36-37).

contemplado e a adoção de uma “abordagem participativa” fica à mercê de um cenário onde o protagonista acabou sendo o governo federal.

A legislação também não detalha as responsabilidades dos entes federados no processo de coordenação e articulação política da RIDE, restringindo-se a expor, nos Art. 10, 11 e 12, o processo de alocação de recursos para o financiamento de programas e projetos prioritários, cuja responsabilidade maior é da União, sob a batuta do MIN.

A Resolução 02 tenta, de alguma forma, preencher essa lacuna do controle social através de convites a “pessoas, sem direito a voto, dotadas de conhecimento técnico ou especializado” e dos GTs (art.17^a e 19^a), mas não deixa claro se organizações que não detém esses especialistas podem participar do processo. Além disso, no caso dos GTs, o regimento é claro quanto aos participantes: membros titulares ou suplentes, integrantes do serviço público e representantes de “entidades privadas”. Não há menção sobre organizações sociais.

Todavia, é preciso ponderar que a iniciativa de instituir uma RIDE no semiárido brasileiro foi bastante plausível, considerando não somente a identificação de uma região com reconhecidas potencialidades econômicas de crescimento e de desenvolvimento, mas também um entorno com graves problemas sociais e econômicos, o qual seria bastante beneficiado com os resultados que porventura a RIDE pudesse alcançar.

Essa ideia foi fortalecida com a PNDR que, ao rever a maneira de enxergar a realidade regional brasileira, direcionou a intervenção do Governo Federal para o ambiente mais interno das macrorregiões do país. O empreendimento de uma abordagem mais articulada por múltiplas escalas permitiu um maior conhecimento da diversidade econômica, demográfica, geográfica, política e social do Brasil, em particular da RIDE, bem descrita em seu Plano de Ação (BRASIL, 2010).

Mas, no caso da RIDE em específico, isso acabou ficando mais no plano conceitual e da elaboração de “documentos referência”, do que na esfera da execução de políticas públicas de maneira mais efetiva e estruturante. A experiência de articulação entre entes federados no SMSF com a RIDE foi arrefecida, principalmente, por força de uma fragilidade política e institucional dos agentes envolvidos com a questão do desenvolvimento na região, seja em esfera estadual ou municipal, seja na articulação com a iniciativa privada e sociedade civil

organizada. Nesse processo, a esfera federal pareceu intocável, como bem observaremos no item a seguir.

O arcabouço institucional e legal construído para se criar a RIDE, apesar de não definir a participação da sociedade civil e de não ser mais claro quanto a presença da iniciativa privada, se mostra bem estruturado. Ao contrário das RMs onde, em sua grande maioria, inexistem critérios claros de definição de sua abrangência e de institucionalidades capazes de estabelecer a coordenação entre os entes federados, a RIDE possui um marco legal com três leis federais que diretamente a instituí e regulamenta e com a PNDR que a inclui em seu escopo.

Porém, conforme teoriza Putnam (2006), não basta ter somente uma boa arquitetura institucional para que os governos tenham bons desempenhos. O legislativo federal moldou uma política de desenvolvimento regional ao criar a RIDE, mas não pensou sobre quais bases sócio-históricas iria assentá-la. Deste modo, o contexto social influenciou um desempenho bastante questionável, pois, como veremos mais adiante, tal arquitetura não foi capaz de dar conta da complexa realidade de uma experiência de cooperação entre entes federados e destes com os demais agentes do desenvolvimento.

Seria necessário, na medida em que a experiência fosse sendo executada, um aprimoramento desse arcabouço, para que pudesse atender as demandas oriundas do próprio processo de implementação da RIDE, aprimoramento este que não se concretizou, sendo suplantado pelas questões políticas locais levadas à esfera federal e que, por fim, possibilitou a total desarticulação local dos municípios.

Contudo, frisa-se que isso se constatou claramente quando passamos a analisar as falas dos entrevistados durante a pesquisa de campo. Deste modo, começamos a adentrar na seara do mundo empírico, onde conseguimos enxergar, no entremeio das relações sociais, políticas e institucionais, àquilo que as lacunas dos documentos já prenunciavam.

4.2. Os governos municipais e seus “parceiros mais próximos”: como o turismo se tornou a prioridade na RIDE por meio da atuação do SEBRAE Petrolina.

A pesquisa de campo identificou que os anos 2001 e 2002 estiveram numa espécie de limbo político-institucional a ponto de não serem nem citados pelos entrevistados, nem nos documentos encontrados. O que se percebeu é que foram anos de uma espécie de “acolhimento interno” ou até mesmo de certo “esquecimento político” da concepção da RIDE no próprio MIN, uma vez que este apenas recebeu do legislativo federal a incumbência de “dar vida” à nova institucionalidade (grifos do autor).

O contexto político-institucional da RIDE a levou a uma experiência que não logrou muitos êxitos do ponto de vista da coordenação e da articulação dos governos municipais com os demais agentes do desenvolvimento. Tal contexto foi fortalecido por um capital social cuja base não se assentou em um lastro mais abrangente de cooperação.

A Ata da 1ª Reunião do COARIDE, realizada na cidade de Petrolina-PE, em 12.09.2003⁸, dois anos após a criação da região como instrumento de planejamento público, mostra a participação dos oitos prefeitos, além de representantes da CODEVASF, do Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro Empresas (SEBRAE) PE e BA e da empresa Ruschmann Consultores S/C, com o objetivo de apresentar um projeto de turismo para a região. O encontro foi presidido pelo então Prefeito de Petrolina, Fernando Bezerra Coelho, que mais tarde viria a ser Ministro da Integração Nacional, e versou sobre assuntos simples a respeito do detalhamento do referido projeto.

Pela curta Ata (duas páginas com parágrafos bastante espaçados), observa-se que o evento foi uma reunião em que a discussão não pautou o desenvolvimento de maneira mais estruturante, por dois motivos: primeiro, por não considerar a relevância de outros projetos importantes e necessários para uma região vista como detentora de inúmeras potencialidades econômicas, com foco na fruticultura irrigada e agroindústria, mas também reconhecida por suas carências de infraestrutura, a exemplo dos transportes e saneamento básico, como bem

⁸ Na pesquisa de documentos realizada, a única Ata encontrada sobre este período inicial foi esta, a da 1ª Reunião do COARIDE, que estava sob a guarda do Analista Empresarial do SEBRAE/Petrolina-PE, Helder Gomes. Segundo informações do Ex-Secretário Executivo da RIDE, José Wilson Plutarco (CODEVASF), outras atas, de um momento bem posterior a esse, constavam no site do MIN, mas foram retiradas sem aviso, nem justificativa. Apenas uma destas, a da 4ª Reunião do COARIDE, de 23.08.2007, foi encontrada com um dos entrevistados da pesquisa, o Sr. Omar Dias Torres, Ex-Articulador Regional da RIDE.

apontou alguns dos entrevistados. Segundo, por não ter incluído no debate outros segmentos da iniciativa privada, como o setor industrial ou comercial, muito menos representantes da sociedade civil.

Apesar de não mostrar nada conclusivo, esta Ata é bastante emblemática para começar a entender as relações de confiança, de cooperação e de diálogo na RIDE.

Para Putnam (2006), não se cria capital social sem o estabelecimento de relações de confiança. No primeiro momento da RIDE, o ato de confiar uns nos outros se circunscreveu à esfera das relações entre alguns prefeitos, com a agregação de poucos “parceiros”. A partir do primeiro semestre de 2003, as prefeituras das cidades de Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista (PE), estimuladas pelo SEBRAE Petrolina, começaram a se reunir em torno da nova oportunidade de se conseguir investimentos para a região. Deste modo, a RIDE foi, paulatinamente, se configurando aos olhos de todos como um importante instrumento de captação de recursos com vistas ao desenvolvimento do SMSF pelo lado pernambucano.

A razoável e única iniciativa que conseguiu mobilizar, articular e gerar cooperação de maneira um pouco mais efetiva na RIDE, foi o Projeto de Turismo Vale do São Francisco, cujo objetivo era desenvolver um roteiro que fosse capaz de promover o turismo técnico-científico, o enoturismo e o ecoturismo na região.

A partir de informações coletadas junto ao Analista Empresarial do SEBRAE Petrolina, Helder Gomes⁹, foi possível sistematizar três fatores determinantes para que o turismo fosse pautado no âmbito da RIDE para, em seguida, ser eleito como prioridade.

O primeiro fator está relacionado ao aprimoramento das discussões internas do SEBRAE Petrolina relativas ao seu próprio trabalho que, no ano de 2003, passou a redefinir as suas Cadeias Produtivas de intervenção, trabalhando com a perspectiva dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)¹⁰, dentre eles o do turismo. Por esta ocasião, contratou um renomado escritório nacional, a Ruschmann

⁹ Entrevista concedida em 11.06.14, na sede do SEBRAE Petrolina.

¹⁰ Além do turismo, ainda segundo Helder Gomes, o SEBRAE Pernambuco trabalha(va) com os seguintes APLs: Comércio, Fruticultura Irrigada, Orientação Empresarial [sic] e Caprino-Ovino Cultura.

Consultores S/C, para diagnosticar o potencial turístico da região, identificar prováveis produtos, criar uma rota do turismo e, conseqüentemente, o projeto.

O segundo fator está atrelado a um processo de intercâmbio político de informações, quando, ainda neste ano, o então Diretor da Área de Engenharia da CODEVASF, Clementino Coelho, irmão do Prefeito de Petrolina à época, Fernando Bezerra Coelho, deu o *start* para a existência da RIDE como um importante instrumento de captação de recursos junto ao MIN. Frisa-se que Clementino foi o autor do Projeto de Lei Complementar 63, que propôs a criação da RIDE em 11.08.1999, quando à época era Deputado Federal (PSB/PE). Houve, nesse processo, uma clara simbiose política com a finalidade de dispor informações que pudessem beneficiar os envolvidos na iniciativa do turismo.

De acordo com Helder Gomes, a RIDE seria, portanto, um “braço de infraestrutura”, pois através dela, poder-se-ia conseguir financiamento para executar as obras de suporte à atividade turística.

O terceiro fator diz respeito à transição da Política Nacional de Municipalização do Turismo do Governo Federal (PNMT), instituída em 1994, para o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), lançado em 2004 (BRASIL, 2013), mas com discussões já iniciadas em 2003, o que casou perfeitamente com a nova empreitada do SEBRAE Petrolina em executar ações para o desenvolvimento da atividade em escala não mais municipal, mas agora regional. O turismo, até então trabalhado no âmbito dos municípios de Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista (PE), passaria a ser contemplado por ações nos oito municípios integrantes da região.

A confluência desses três fatores foi determinante para que o turismo fosse escolhido como o carro chefe da RIDE. Nesse processo, o SEBRAE Petrolina se colocou no papel de liderança política para além dos aspectos institucionais da região, pois, apesar de não está no escopo legal das instituições que compõem o COARIDE, se mostrou como dotado da maior capacidade de articulação já vista em toda experiência aqui estudada. Foi o único que teve governança e poder de persuasão capaz de aglutinar sinergias em torno de um projeto minimamente palpável.

Deste modo, como bem demonstra a fala do então Coordenador do SEBRAE Petrolina à época, Domingos Sávio Guimarães¹¹:

[...] o trabalho (*O projeto de turismo*) é o resultado de um profundo levantamento realizado na região, onde foram evidenciados a caracterização do produto turístico, identificação e testes, roteiros e proposta de marketing para uma ampla divulgação no país e no exterior.

A iniciativa ganhava envergadura, na medida em que outros projetos iam sendo propostos e a busca de financiamentos para a execução destes, em cada um dos municípios, acontecia de maneira articulada pelo SEBRAE Petrolina e pela Prefeitura desta cidade, esta última responsável por um Conselho Administrativo local, chamado de CODERIDE.

De 2003 a 2004, ocorreram reuniões com os prefeitos e representantes do SEBRAE Petrolina e do *trade* turístico, por meio da Associação Interestadual de Hotéis e Turismo de Juazeiro-BA e Petrolina-PE (ASSITUR), criada no bojo das discussões sobre o turismo na RIDE.

Esse estágio inicial, portanto, é marcado por uma corrida em busca de recursos junto ao MIN, conforme demonstram ofícios¹² encaminhados ao então chefe da pasta, ministro Ciro Gomes. O SEBRAE Petrolina disponibilizou esses ofícios que, apesar de não assinados, relatam bem a concepção dos envolvidos com o projeto de turismo sobre a potencialidade da região e o empenho em convencer o órgão financiador da importância dos financiamentos.

Foram solicitados recursos na ordem de R\$ 2.015.212,00, divididos em financiamento federal e contrapartidas locais. O quadro abaixo descreve essa distribuição:

¹¹ SIQUEIRA, Geovani. *Turismo será o carro-chefe da RIDE do Polo Petrolina Juazeiro*. Gazeta do São Francisco, Petrolina-PE, s/d, de 13 a 16 de set 2003.

¹² Os ofícios, redigidos em papel timbrado com a logomarca da RIDE e do CODERIDE, contém o lugar para a assinatura do então Prefeito de Petrolina, Fernando Bezerra Coelho, presidente do CODERIDE. Contudo, em nenhuma das entrevistas foi relatada a existência de um Conselho Administrativo Local, mas sim de uma Secretaria Executiva, criada somente em 2006, sob a responsabilidade da CODEVASF. Os relatos apontam que antes da Secretaria Executiva ser criada, não havia uma articulação formal, efetivada por alguma entidade, como um Conselho. Contudo, esses ofícios foram considerados para efeito desta pesquisa por terem sido disponibilizados por Helder Gomes (SEBRAE Petrolina), sob a garantia de que foram encaminhados aos seus respectivos destinatários.

Quadro 4: Divisão dos recursos pleiteados pelo CODERIDE em 2003 junto ao MIN e/ou CHESF¹³.

Projetos Prioritários	Abrangência	Discriminação	CHESF	Prefeituras	SEBRAE	Total
Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável	<i>Transversal (todos os municípios)</i>	Gestão, Política de Desenvolvimento, Diagnóstico, Estudo de Mercado, Avaliação dos Impactos Ambientais, Identificação da Cadeia Produtiva, Modelo de Desenvolvimento Sustentável, Plano Estratégico e Programas de Ação Integrada.	130.652			130.652
Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos	<i>Transversal</i>	Primeira Etapa: Diagnostico dos sistemas atuais de coleta, varrição, resíduos hospitalares, descartes e suas relações com o meio ambiente.	30.000			30.000
Integração da Política e Normas de Meio Ambiente	<i>Transversal</i>	Análise técnica e legal das resoluções de preservação ambiental Federal, dos Estados e dos Municípios com o objetivo de integrar e harmonizar seus parâmetros, definições e limites restritivos com recomendações atinentes aos ecótonos da Região.	30.000			30.000
Plano de Marketing Integrado do Turismo Sustentável	<i>Transversal</i>	Produtos Turísticos, Segmentos de Mercado, Competitividade no Mercado, Análise Situacional, Estratégia de Marketing, Identidade Visual e Institucional, Promoção, Comercialização, Aperfeiçoamento e Capacitação, Programas de Ação e Monitoramento			522.500	522.500
Revitalização da Ictiofauna do Rio São Francisco	<i>Transversal</i>	Produção, lançamento e repovoamento do rio com 1,5 milhão de alevinos das espécies autóctones da região destinados à pesca amadora.	150.000			150.000
Recuperação da Mata Ciliar do Rio São Francisco	<i>Transversal</i>	Etapa Inicial: Implantação de 8 viveiros municipais e reflorestamento de área piloto nas margens do rio.	86.400	9.600		96.000
Sinalização Turística Integrada da Região	<i>Transversal</i>	Projeto e implantação da sinalização turística ao longo dos corredores e roteiros turísticos.	83.340	9.260		92.600
Projetos da Infraestrutura	<i>Transversal</i>	Projetos de arquitetura, estruturas e instalações			25.000	25.000
Centro de Informações Turísticas de Juazeiro	<i>Juazeiro</i>	Reforma e adequação da edícula do Anexo do Vaporzinho para o CIT e sinalização interpretativa.	35.100	3.900		39.000

¹³ O quadro do SEBRAE mostra que na primeira coluna de recursos, estes foram solicitados à CHESF, presidida à época pelo Sr. Dilton da Conti, menos de um mês (09.10.2003) após o mesmo ofício ser enviado ao Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes (em 23.09.2003). Isso se configurou como uma estratégia do Conselho em buscar recursos em outras fontes. Sobretudo por levar em conta a ideia que ronda o SMSF de que a CHESF tem uma enorme compensação que ainda está por ser feita na região, dada a construção da Usina Hidroelétrica de Sobrandinho-BA, que deslocou três cidades (Casa Nova, Pilão Arcado e Remanso, todas na BA) de seu espaço de origem, readequando-as em novos espaços urbanos planejados, comprometendo sua história e sua cultura.

Mirante do Serrote da Favela	Juazeiro	Calçamento do acesso, sinalização vertical e construção do mirante	59.400	6.600		66.000
Centro de Informações Turísticas de Petrolina	Petrolina	Reforma e rearranjo do quiosque a ser disponibilizado no "Bodódromo" para o CIT	9.000	1.000		10.000
Peixódromo de Petrolina	Petrolina	Revitalização e reforma dos quiosques do Mercado de Peixes de Petrolina e implantação de praça e calçada no seu entorno.	31.500	3.500		35.000
Serra da Santa	Petrolina	Implantação do receptivo e painéis interpretativos do mirante da Serra da Santa	9.000	1.000		10.000
FEIRARTE	Petrolina	Apoio na confecção das barracas de artesões e no custeio operacional da FEIRARTE por três meses.			60.000	60.000
Enoteca de Lagoa Grande	Lagoa Grande	Construção da enoteca (500 m ²) e implantação de painéis interpretativos na área da vititeca junto ao pavilhão de exposições do município.	234.000	26.000		260.000
Casa de Farinha	Santa Maria da Boa Vista	Restauração e revitalização da Casa de Farinha, implantação do ponto de vendas e urbanização do seu entorno.	72.108	8.012		80.120
Portal Oeste da RIDE	Orocó	Restauração e rearranjo interno da antiga Estação Rodoviária de Orocó	38.286	4.254		42.540
Mirante e Museu da Irrigação	Orocó	Recuperação e pavimentação com calçamento do acesso ao Mirante e implantação a céu aberto do Museu da Irrigação.	167.400	18.600		186.000
Mirante	Sobradinho	Ampliação do pátio de manobra e estacionamento. Instalação de lunetas e painéis interpretativos	9.000	1.000		10.000
Empório dos Defumados	Sobradinho	Implantação de empório de artesanato e de surubim e outros defumados na sede da cooperativa	14.850	1.650		16.500
Porto de Chico Periquito	Sobradinho	Construção de berço flutuante com embarcadouro e urbanização da área do retro porto.	41.220	4.580		45.800
Balneário Dunas do Velho Chico	Casa Nova	Construção de banheiros, receptores de resíduos sólidos recicláveis no balneário. Implantação de novos painéis interpretativos de Casa Nova Velha.	20.250	2.250		22.500
Acesso à Balsa	Curaçá	Pavimentação de calçamento do acesso à balsa	40.500	4.500		45.000
Vídeo Histórico	Curaçá	Realização de documentário sobre a história, a cultura e os atrativos da cidade e dos distritos de Barro Vermelho, Brejo, Patamutê e outros.			10.000	10.000
Total			1.272.006	105.706	637.500	2.015.212

Fonte: SEBRAE Petrolina/arquivos de Helder Gomes.

Assim, em todos os municípios foram pensadas ações voltadas ao desenvolvimento do turismo e, por conseguinte, todos foram contemplados com a solicitação de recursos. A grande maioria do financiamento ficaria a cargo do Governo Federal, por meio, principalmente, do MIN (R\$ 1.272.006,00); o SEBRAE ficou com a contrapartida maior (R\$ 637.500,00), enquanto os oito municípios, pelas suas próprias condições orçamentárias e financeiras, com a menor (R\$105.706,00).

Mas, se por um lado, esses anos iniciais foram marcados por um planejamento e uma corrida com vistas à captação de recursos públicos para o financiamento da atividade turística na região, por outro, foram marcados também por uma cooperação que já se mostrara restritiva. Os relatos dos entrevistados¹⁴ registram que de todos os projetos que foram pensados para a RIDE, apenas um foi executado em cada um dos municípios, com exceção de dois, Orocó-PE e Curaçá-BA, que não realizaram nenhum.

Quadro 5: Projetos executados na RIDE.

Município – Estado	Projeto-Objeto	Valor em R\$
Casa Nova – BA	Construção de banheiros públicos no Balneário Dunas do Velho Chico	22.500,00
Juazeiro – BA	Reforma do Vaporzinho como Centro de Informações Turísticas	39.000,00
Sobradinho – BA	Empório dos Defumados	16.500,00
Curaçá – BA	Acesso à balsa	45.000,00
Petrolina – PE	Instalação de um Centro de Informações Turísticas	10.000,00
Lagoa Grande – PE	Construção da Enoteca ¹⁵	260.000,00
Santa Maria da Boa Vista – PE	Restauração e revitalização da Casa de Farinha	80.120,00
Orocó – PE	Restauração da antiga Estação Ferroviária como Portal Oeste da RIDE	42.540,00
TOTAL		515.660,00

Fonte: Entrevistados e Planos de Trabalho/CODERIDE¹⁶.

¹⁴ Nenhum dos entrevistados soube definir com precisão quais os projetos foram efetivamente executados nos municípios de Petrolina e Sobradinho. Não sabiam se em Petrolina foi construído o Centro de Informações ou a Sinalização Turística, ou se em Sobradinho foi o Empório dos Defumados ou o Balneário de Chico Piriquito. Optou-se por registrar aqui os apontados como os mais prováveis, segundo os próprios entrevistados.

¹⁵ Biblioteca do vinho.

¹⁶ Os Planos de Trabalhos dos projetos a serem executados nos municípios da RIDE para desenvolver o turismo na região foram disponibilizados pelo Analista Empresarial do SEBRAE Petrolina, Helder Gomes. Neles, constam os dados cadastrais do proponente, os parceiros, a descrição do projeto e sua respectiva justificativa, o cronograma de execução e o plano de aplicação dos recursos solicitados.

A despeito de todos os esforços, o planejamento não logrou muito êxito e isso acarretou numa execução deficiente dos projetos. Um importante elemento a ser destacado, diz respeito ao aspecto burocrático do poder público em qualquer iniciativa de captação e aplicação de recursos. Tanto a LC 113 (Art. 5º), quanto o Decreto 4.366 (Art. 12º) preconizam que os recursos da RIDE seriam repassados aos municípios via convênios.

Uma busca no Portal da Transparência do Governo Federal¹⁷ mostrou que em nenhum dos projetos do Quadro 03 os convênios foram firmados entre União e municípios. Segundo os entrevistados, o dinheiro vinha do Governo Federal por meio dos estados de Pernambuco e Bahia, em face da inadimplência de alguns municípios. Isso acarretou certa demora na captação e aplicação dos recursos, pois os estados não definiram de imediato quais setores se responsabilizariam por essa incumbência, tendo ficado a cabo dos seus órgãos de convênios.

A indefinição numa atividade tão importante quanto à captação de recursos já indicava uma fragilidade na execução dos projetos, o que só piorou com o passar do tempo.

Na Bahia, no município de Casa Nova, por exemplo, relatos dos entrevistados garantem que os banheiros das Dunas do Velho Chico foram construídos dentro da cota do lago da barragem de Sobradinho, numa época de seca. Quando o lago encheu, derrubou todos os banheiros construídos, gerando um prejuízo total dos recursos aplicados; o que sobrou, foi saqueado pela população local. Além disso, ainda se destaca o fato de que a obra foi realizada numa área de difícil acesso e bastante afastada da cidade, o que gerou recusa da empresa contratada para continuar a construção, em face de uma análise da mesma de que a obra se mostrara, no decorrer de sua execução, inviável econômica e logisticamente.

Em Juazeiro, o Vaporzinho, uma embarcação histórica da época em que a navegação no rio São Francisco era feita a vapor, foi restaurado, mas não se apresentou como um potencial turístico para a região, se resumindo a um local destinado à venda de ingressos para passeios de barco. Em Sobradinho, o Empório

¹⁷ Foram pesquisados todos os convênios firmados entre Governo Federal e os oito municípios que compõem a RIDE, entre os anos 2001 e 2010, com o objetivo de identificar os projetos que foram apresentados pelos entrevistados como tendo sido executados no âmbito da região. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaEstados.asp?TipoConsulta=0>. Acesso em: 30.06.14.

dos Defumados não se transformou num produto turístico capaz de atrair visitantes. Curaçá sequer viu sua obra ser iniciada.

No estado pernambucano, o Centro de Informações Turísticas de Petrolina não se efetivou num equipamento turístico funcional, a exemplo do Vaporzinho em Juazeiro. Lagoa Grande teve a obra de sua enoteca embargada, pois a construtora que ganhou a licitação faliu e deixou a obra inacabada; o município, por sua vez, não apresentou solução para o caso. Santa Maria da Boa Vista, cuja obra foi concluída, não gozou dos louros da atividade turística, pois o potencial efetivo da Casa de Farinha está ligado à geração de emprego e renda, e mesmo assim, de maneira bastante pontual, pois o empreendimento se mostrou frágil perante as demandas do turismo. Orocó, assim como o baiano Curaçá com seu acesso à balsa, não teve seu portal construído.

Os motivos de tanto fracasso estão, portanto, na fragilidade política da RIDE enquanto instrumento de planejamento regional coletivo e abrangente, bem como no processo de cooperação estabelecido que pecou, inclusive, no quesito transparência. A RIDE, apesar de contar com certo alicerce institucional do ponto de vista legal, não contou com uma cultura política capaz de gerar mecanismos de participação cívica.

Essa primeira fase de funcionamento da RIDE é marcada pelo grande poder de articulação do SEBRAE Petrolina, que conseguiu aos poucos convencer a todos os envolvidos de que o turismo poderia ser o carro chefe da experiência regional. Aproveitando-se de um momento em que, internamente, o turismo ganhava força como um APL, o SEBRAE Petrolina articulou os seus parceiros mais próximos, aqueles com os quais já havia um diálogo estabelecido — os prefeitos pernambucanos de Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista —, para convencê-los de que a RIDE precisava diversificar suas atividades econômicas e, assim, se desenvolver mais.

Esse momento se mostrou extremamente importante para que, de alguma forma, a RIDE começasse seus trabalhos, já que vinha de um período de inércia desde sua criação em 2001, sem funcionamento, sem discussões, sem ação. Há de se destacar, portanto, o importante papel do SEBRAE Petrolina no processo, pois foi dele que derivou suporte técnico e logístico para que os primeiros debates fossem realizados.

A RIDE foi apresentada por este como instrumento capaz de captar recursos e assim cumprir com seu objetivo de contribuir com o desenvolvimento do SMSF, mantendo seus habitantes em seu lugar de origem e aplacando a migração para os grandes centros urbanos. Esse ensejo de cooperação entre os entes federados foi possibilitado, principalmente quando se ampliaram as discussões para os demais municípios, incluindo aí os baianos.

As ideias trabalhadas pelo SEBRAE Petrolina para a RIDE mostram uma instituição dotada de condições significativas de assessoramento na área do turismo e uma capacidade de articulação de parcerias, de logística e de busca de informações e conhecimento que nenhuma prefeitura foi capaz de mostrar.

Desta maneira, o estímulo à cooperação veio de fora da institucionalidade da RIDE. O MIN não se prontificou a vir *in loco* gerar os primeiros debates, ficando essa tarefa a cabo de uma instituição “externa”, que soube aproveitar a oportunidade da captação de recursos e “dar início aos trabalhos”, logrando, assim, êxito em sua empreitada, que não era coletiva a princípio, mas particular, haja vista que estava começando a trabalhar com o APL turismo em suas atividades institucionais e precisava, deste modo, construir algum mecanismo que pudesse se apegar e executar sua tarefa. Este mecanismo foi a RIDE.

Aproveitar a RIDE era valer-se de um momento histórico ímpar e extremamente estratégico para o próprio SEBRAE Petrolina. Nesse interesse, houve uma tentativa bastante interessante de aglutinar sinergias em torno de um projeto que exigia a cooperação intermunicipal para sua implementação. Contudo, a construção dos projetos apresentou um gargalo à cooperação: não foi realizada de maneira abrangente, incluindo aí todos os agentes do desenvolvimento. Como bem pontua Paulo Angelin¹⁸, ex-Analista Empresarial do SEBRAE Juazeiro e membro da Câmara de Turismo do Vale do São Francisco (BA):

Os primeiros projetos foram pensados por três pessoas. Então, assim... “Ah, vamos colocar um banheiro na ilha do Rodeadouro!” Mas será que esse banheiro era a necessidade daquela comunidade, daquela sociedade, do turista que vai pra lá? [...] Então, foram ideias até pouco criativas que foram pensadas e enviadas para os ministérios. Não foram pensadas ações estruturantes que fossem desenvolver a região. Na verdade, projetos estruturantes não foi nenhum.

¹⁸ Entrevista concedida em 29.05.14, em sua empresa, em Juazeiro.

Os projetos elencados para a região não foram debatidos na arena coletiva da RIDE, mas foram construídos com base na clássica “metodologia de gabinete” e ainda não coordenada pelo MIN que, de acordo com a LC 113 e o Decreto 4.366, teria essa atribuição. O SEBRAE Petrolina, a ASSITUR e a CODEVASF foram as instâncias de alocação das “cabeças pensantes” desses projetos, que acabaram sendo apenas comunicados aos municípios sobre sua execução nas poucas reuniões realizadas. “Três ou quatro”, na informação de alguns entrevistados¹⁹.

Esse fato levou a uma deficiência estrutural e política dos projetos, pois ao excluir os demais interessados, deixaram de captar importantes contribuições que poderiam dar um caráter participativo ao processo e mais consistência regional. Daí decorreram vários problemas de legitimidade à execução dessas obras. O conjunto da RIDE não as reconhecia como obras importantes à região, de envergadura e que pudessem alavancar o turismo.

Nesse contexto, ficaram de fora a sociedade civil organizada e outros segmentos da iniciativa privada. Os governos municipais foram meros coadjuvantes perante o poder de articulação e assessoramento do SEBRAE Petrolina. Um dos entrevistados, Gilberto Marques²⁰, empresário do ramo varejista e membro da Associação Comercial de Casa Nova, afirmou:

O conhecimento que eu tenho, das participações que eu venho fazendo ao longo do tempo, [...] é que é uma desintegração da participação dos governos municipais em relação aquilo que eles querem. Quando na verdade tem um que sabe o que quer, mas ele não consegue influenciar os outros pra poder trabalharem em conjunto, com uma linha de raciocínio, de entendimento daquilo que eles querem. [...] Cada um faz aquilo que dá de interesse próprio.

O que se discute não é o caráter da intencionalidade do SEBRAE Petrolina nesse processo, mas a incapacidade dos governos municipais em articular parceiros e assessorar uma iniciativa de desenvolvimento regional, tendo que ficar nas bordas da arena de discussão e decisão, enquanto uma entidade externa ao

¹⁹ Luciano Correa (Casa Nova) e Paulo Angelin (Juazeiro).

²⁰ Entrevista concedida em 22.05.14, em seu escritório comercial, em Casa Nova.

arcabouço político-institucional da RIDE protagonizava todo o processo quase que sozinha.

Os governos municipais não se apropriaram da RIDE enquanto instrumento público de planejamento de cidades em escala regional. Durante toda a pesquisa de campo, ficou clara que a proposta da RIDE “caiu de paraquedas” num ambiente onde predominava uma cultura política que não favorecia o associativismo territorial.

Na nossa região, culturalmente, nós não temos essa cultura de trabalharmos unidos. Por exemplo, de associativismo, cooperativismo, nós não temos. Se você vê a região do sul do país, tudo que eles vão fazer, até a criação de mulas é em cooperativa. [...] Praticamente tudo que eles fazem lá, tem uma cooperativa envolvida. A nossa região nós não temos²¹.

As prefeituras careciam de uma “sensibilização”, de uma capacitação por parte do MIN para a devida apropriação da mesma como uma importante ferramenta de planejamento e ordenação do território regional e, conseqüentemente, da captação de recursos e execução de projetos. No entanto, a RIDE foi implementada “como uma luz que ascende na cabeça de um iluminado enquanto lampejo” (grifo do autor), não sendo devidamente “assentada” sobre sólidas bases políticas e institucionais.

Uma concepção bastante plausível construída pelo mesmo Gilberto Marques resume bem essa realidade:

Quem são os nossos prefeitos de hoje? São pessoas que não desenvolveram essa cultura ao longo do tempo, de trabalhar com parceira. Muitos deles nunca se envolveram com a associação comercial, nunca se envolveram com associação de produtores rurais de espécie nenhuma, nem cooperativa. Eles, ao longo do tempo, não foram sensibilizados para a participação. [...] Ele vive uma participação que ele decide tudo. Ele não quer ouvir o funcionário, ele não quer ouvir ninguém. [...] E isso é um entrave pra política. Ele se torna o prefeito e se torna o chefe da cidade. E ele pensa que sabe tudo. E quando faz uma audiência pública, ele faz uma audiência pública apenas para esclarecer a decisão que ele tomou com relação a alguma coisa. Não foi pra ouvir o povo pra que o povo diga pra ele o que o povo quer. Ele faz a audiência pública pra comunicar ao povo que decidiu não fazer a festa do

²¹ Gilberto Marques (Casa Nova).

interior, como tem acontecido aqui, por exemplo. [...] Apenas pra comunicar a decisão tomada.

Essa cultura comprometeu o estabelecimento de relações de confiança mais abrangentes entre os envolvidos. A confiança existiu, mas se circunscreveu ao ambiente das relações entre o SEBRAE Petrolina, a ASSITUR e a CODEVASF e, em certa medida, chegou aos municípios do lado pernambucano, por isso os governos municipais, de um modo geral, coadjuvaram no processo e a sociedade e a iniciativa privada foram sublimadas.

A desconfiança gerada nesse contexto foi tamanha, que se propagou com o passar do tempo. Representantes dos municípios do lado baiano, assessorados pelo SEBRAE Juazeiro, se juntaram, em meados de 2008 e início de 2009, para criar a Câmara de Turismo do Vale do São Francisco. O objetivo da Câmara foi justamente reintegrar os municípios da Bahia que pertenciam a RIDE, pois estes, perante o poder de articulação dos pernambucanos, mais organizados e coesos, se viam desarticulados. Além disso, havia um clima bairrista entre ambos, que gerava desconfiança e propagava a ideia de que Pernambuco sempre levava mais vantagens que a Bahia.

A Câmara surge, portanto, no bojo das discussões sobre o turismo na RIDE, discussões essas protagonizadas por representantes pernambucanos, numa institucionalidade criada para privilegiar a cooperação intermunicipal e interestadual, ou seja, duplamente horizontalizada.

Os municípios da Bahia se colocaram na defensiva, criando uma entidade que tivesse peso representativo na RIDE, para fazer frente ao grupo vanguardista de Pernambuco. Assim, a Câmara de Turismo foi criada com um duplo desejo: de cooperar e de competir. Cooperar entre baianos para competir com os pernambucanos; tudo isso na mesma arena de negociação. A estratégia foi se fortalecer para exercer pressão na corrida pela captação de recursos.

Não se tratou de uma concorrência acirrada, ou brutal, mas é mais um exemplo de como a cooperação na RIDE não foi abrangente, mas sim apenas entre “próximos”. Pondera-se, contudo, a importância da auto-organização baiana nesse processo, e não se tira o mérito da iniciativa de criação da Câmara de Turismo, apenas se constata que havia princípios competitivos dentro da RIDE, que se

supunha um espaço de cooperação e que isso foi reflexo de uma cultura que não privilegiou a cooperação abrangente.

Vejamos que ao protagonizar a articulação da RIDE, o SEBRAE Petrolina queria também se destacar no processo de desenvolvimento da região, cumprindo sua missão institucional particular de trabalhar um de seus APLs. Havia aí um objetivo patente de autobeneficiamento, onde “cabeças pensantes” estavam motivadas por princípios competitivos (de se destacarem na região), o que por sua vez, motivou um clima e um ambiente favorável ao surgimento de mais competição, dando origem à Câmara.

Ao mesmo tempo, a competição fortaleceu a cooperação, mas numa perspectiva restritiva, pois se circunscreveu ao estado da Bahia e não se estendeu a Pernambuco numa perspectiva regional. É um movimento interessante de “vai e vem” que retroalimenta tanto a competição, quanto a cooperação. Isso quebra com a lógica determinista de dizer que só pode haver ou um ou outro fenômeno em um mesmo espaço institucional. Mas é preciso questionar que tipo de cooperação se forja num contexto como este, que parece ter sido a restritiva.

Nesse caso, cabe agora algumas reflexões sobre a participação da sociedade civil.

4.3. A sociedade civil como figurante.

No que tange à sociedade civil organizada, esta se viu a mercê completa do tipo de cooperação estabelecida na RIDE. Ela não foi chamada para participar desse momento inicial, nem tampouco se fez presente de maneira autônoma. Não houve diálogo, confiança, nem cooperação com a mesma. E isso parece ser, também, reflexo da cultura pouco associativista que reina na região, conforme exposto pelos entrevistados.

Caberia, mais uma vez, ao MIN essa tarefa. O chamamento das organizações sociais para se fazerem representantes dentro da arena de discussão e decisão da RIDE precisava de um aporte institucional e político maior, na medida em que planejar de maneira participativa é mais do que uma decisão técnica; é, em primeira instância, uma decisão política. Decisão esta que já não estava preconizada nas leis que criaram e regulamentaram a RIDE. No entanto, as

consequências de um processo tecnocrático e restrito, como o que se efetivou no SMSF, foram decisivas para se compreender a importância da participação social no processo de planejamento de cidades.

As organizações sociais não tiveram conhecimento amplo do que era a RIDE. O primeiro obstáculo a esta participação se deu no âmbito da publicização, do conhecimento, do diálogo entre poder público e sociedade no que se refere à informação do que se estava pensando para a região. Esta passou a ser dotada de um importante instrumento de captação de recursos com vistas ao seu desenvolvimento, mas isso não foi divulgado. Ficou circunscrito ao raio de influência do SEBRAE Petrolina e de seus “próximos”.

Isso é bastante evidente quando se entrevista representantes de instituições como a UNIVASF. O professor de engenharia civil e hoje Secretário de Planejamento e Aceleração do Crescimento de Juazeiro, João Pedro da S. Neto²², evidenciou isso muito categoricamente.

Os problemas que eu também aponto [...] eles podem acontecer porque a população não está inteirada do desenvolvimento e da organização desse grupo (*da RIDE*) [...]. A sociedade talvez não conheça ou não reconheça esse grupo como um grupo de desenvolvimento local dela.

Numa tentativa de entrevista com um dos coordenadores do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) em Sobradinho, pode-se perceber isso que fala João Pedro. A entrevista não foi realizada porque o representante não tinha conhecimento sobre o que era a RIDE, mesmo tendo sido indicado pelos seus pares como uma pessoa do município dotada, há bastante tempo, de conhecimento sobre a região. Já havia ouvido falar, mas não se apropriou suficientemente da experiência para dar informações.

Em várias outras tentativas frustradas de entrevistas, tanto do lado pernambucano, quanto baiano, o motivo da não realização das mesmas foi a falta de conhecimento sobre o que era a RIDE. Até aí tudo bem, pois nem todo representante de organizações sociais tem obrigação de conhecer tudo. Mas o mais interessante foi constatar que algumas dessas pessoas estão listadas como participantes da elaboração do Plano de Ação da RIDE (BRASIL, 2010) enquanto

²² Entrevista concedida em 08.05.14 em sua sala de trabalho, em Juazeiro.

enviados de suas respectivas instituições, como a própria UNIVASF. A explicação para a falta de informações que justificassem uma entrevista foi que essas pessoas se fizeram presentes, uma ou duas vezes, apenas para representar seus chefes que não puderam ir às reuniões.

A RIDE, portanto, não foi compreendida em nenhum momento do período estudado pela sociedade civil organizada. Não houve pujança social, pulsão, calor, efervescência coletiva nessa experiência. Razão pela qual, atualmente, a RIDE paira no imaginário social como uma alegoria fantasmagórica, figurando, apenas, nas placas do lado pernambucano que sinalizam a estrada que leva à Petrolina. É, inclusive, bastante comum ouvir falar que a RIDE, na atualidade, é um “morto vivo”.

Neste caso, podem-se elencar dois fatores explicativos para essa deficiência no diálogo com a sociedade civil. O primeiro diz respeito à própria dinâmica das organizações sociais que, num contexto cultural que não estimula a participação de maneira autônoma ou espontânea, acaba por se restringir às suas tarefas cotidianas e específicas, não refletindo sobre seus respectivos papéis numa escala maior, como a regional. Na experiência da RIDE, essas organizações ficaram à deriva dos debates e não se deram conta do momento histórico que o SMSF vivia, atuando como meros figurantes da história.

O segundo fator, que inclusive pode explicar o primeiro, refere-se à ausência do MIN, bem como dos governos municipais, em promover esse diálogo com a sociedade desde a criação da RIDE. Deste modo, é preciso destacar que qualquer iniciativa de desenvolvimento que parta da criação de uma nova institucionalidade voltada para a cooperação em um ambiente despreparado para a mesma, não deve prescindir de uma capacitação no que tange à participação de todos os envolvidos com a discussão, sobretudo a sociedade.

Essa dinâmica de formação social foi bastante citada pelos entrevistados como algo que deveria ter sido feito pelo Estado, cujos nomes foram dos mais diversificados, como: sensibilização, capacitação social, geração de entusiasmo, estímulo ao empreendedorismo social, estreitamento de diálogo Estado e sociedade, geração de governança social ou incitação ao associativismo cidadão.

Ou seja, na visão dessas pessoas que estiveram presentes nesse momento inicial da RIDE, teria sido extremamente importante a criação de um ambiente

(in)formativo sobre o momento histórico que se vivia e de que esse momento poderia ser determinante para o futuro da região e, por isso, carecia de uma participação social efetiva, de representantes, por exemplo, de associações de bairro, de conselhos gestores de políticas públicas, de associações de pequenos produtores, das instituições fomentadoras do saber, etc. No entanto, esse tipo de diálogo não existiu.

E nisso, o quadro avaliativo da participação dessas organizações, no processo de tomada de decisões públicas de um modo geral, é bastante elucidativo para uma maior e melhor compreensão do diálogo entre Estado e sociedade no âmbito da RIDE.

Para os entrevistados, onde a participação social acontece um pouco mais é em Petrolina e Juazeiro, mas as únicas experiências relatadas foram as dos conselhos gestores e a participação dos cidadãos nas rádios locais, que, insatisfeitos com o poder municipal, “microfonizam” (grifo do autor) suas reivindicações nesses meios de comunicação. E no caso dos conselhos, grande aposta do período de redemocratização e de descentralização de políticas públicas, essa participação, como ferramenta coletiva, se dá de maneira muito frágil.

Segundo Geraldo Jr.²³, Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Petrolina,

Muitos desses conselheiros que estão aí, o cara é conselheiro há dez anos. O cara briga, faz de tudo pra ser membro do conselho, porque se ele for membro do conselho, alguma política setorial lá que vai pra voto, aí ele chega e diz: “Rapaz, olhe, tem um amigo meu que tá precisando de um emprego...”. Aí muitas vezes ele usa a participação dele no conselho como forma de barganha. [...] Isso é muito comum!

Retomando Leal (2003b), as experiências participativas engendradas a partir da Constituição de 1988 nem sempre se configuraram como experiências democráticas plenas. Novos “laços de clientelismo” foram delineados. O conselheiro se utiliza do espaço coletivo para barganhar seus próprios interesses, comprometendo o diálogo entre sociedade civil e poder público numa perspectiva abrangente. Os interesses estão voltados às esferas particulares de cada envolvido. A cooperação é bastante restritiva.

²³ Entrevista concedida em 21.05.14, em sua sala de trabalho, em Petrolina.

Na atualidade, esse é um quadro que parece não mudar muito. Somente duas experiências foram relatadas por dois entrevistados como geradoras de participação social, mas que continuam tendo as duas principais cidades da RIDE como referência. De 2013 para cá, a Prefeitura de Petrolina²⁴ vem realizando o Prefeitura Participativa, uma discussão pública do orçamento municipal realizada em 20 regiões administrativas com a presença de 4 mil pessoas. No primeiro semestre de 2014, foram realizadas oficinas de diagnóstico técnico-participativo para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Juazeiro²⁵, com a realização de reuniões nas várias comunidades do município, tanto na zona urbana, quanto rural.

A RIDE, portanto, não foi vista como um processo educacional. Ela se resumiu a um mero instrumento técnico de planejamento e de captação de recursos, sem a previsão da nuance dialógica da política, imprescindível numa iniciativa tão complexa quanto essa, que mescla relações entre agentes do desenvolvimento.

Esse diálogo inicial poderia ter assegurado uma maior discussão em torno dos projetos elencados como prioridade e, assim, o turismo talvez não tivesse sido o carro chefe, pois ficou evidenciado nas entrevistas que a região não tinha potencial turístico suficiente para justificar essa decisão. Outras prioridades, possivelmente, teriam sido elencadas se a arena de discussões fosse mais aberta.

O diagnóstico feito no Plano de Ação (BRASIL, 2010, p. 46) nos confirma a ideia de que o turismo foi, na verdade, uma “proposta precipitada” (grifo do autor) por parte dos que decidiram torná-lo carro chefe da RIDE:

O turismo se transforma num poderoso instrumento de poder argumentativo a serviço da Região, notadamente na produção de um fator econômico capaz de alavancar a economia regional. Dentro deste cenário é importante notar que a RIDE não se consolidou como uma possibilidade potencial de polo turístico pela falta de uma tradição voltada para esta finalidade, bem como de infraestrutura de apoio [...].

Ao tomar como fundamento a tese de Putnam (2006) — a de que quanto mais cívica, mais participativa for uma comunidade, mais chances ela tem de se desenvolver —, infere-se que esse cenário de figuração da sociedade civil na RIDE

²⁴ www.petrolina.pe.gov.br

²⁵ www.juazeiro.ba.gov.br

contribuiu para um resultado insatisfatório da experiência, na medida em que não houve nenhum estreitamento das organizações sociais com o planejamento e a execução de ações de maneira integrada, ampla, coletiva, bem como nenhum avanço nos resultados da política de desenvolvimento regional pensada.

Deste modo, o diálogo foi comprometido tanto entre governos municipais, quanto entre estes e a sociedade civil. Porém, algo de peculiar cabe à iniciativa privada, que embora também não tenha sido chamada à discussão, não tardou em se fazer ouvida, nem tampouco se furtou a defender seus interesses.

4.4. A iniciativa privada e seu empreendedorismo antecipado.

A iniciativa privada veio à região com maior intensidade por causa da intensificação dos investimentos na fruticultura irrigada durante a década de 1970. Petrolina e Juazeiro se consolidaram como as cidades polos da RIDE e ambas são vistas como espaços dotados de capacidade econômica e dinamismo na indústria, nos serviços e no comércio. Essas duas cidades, para utilizar a expressão do já mencionado Geraldo Jr., estão ligadas “umbilicalmente”. As demais, apenas gravitam em torno de seus polos.

Num rápido comparativo dos indicadores econômicos renda e trabalho na RIDE, podemos ver o quanto os polos estão à frente de seu entorno.

Tabela 1: Indicadores Econômicos RIDE - 1991, 2000 e 2010.

País, Estados e Municípios	Renda						Trabalho					
	Renda per capita (R\$)			Índice de Gini (concentração de renda)			Taxa de Atividade - 18 anos ou mais			Taxa de Desocupação - 18 anos ou mais		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Brasil	447,56	592,46	793,87	0,63	0,64	0,60	-	65,69	66,54	-	13,82	7,29
Pernambuco	275,49	367,31	525,64	0,65	0,66	0,62	-	60,23	60,48	-	17,29	10,93
Petrolina	291,15	404,40	605,06	0,63	0,63	0,62	-	65,60	69,00	-	16,54	10,17
Lagoa Grande	146,04	206,67	296,99	0,49	0,59	0,52	-	62,32	67,09	-	10,94	11,46
Sta. Ma. da Boa Vista	193,11	216,00	267,86	0,51	0,58	0,55	-	71,90	68,48	-	8,15	6,67
Orocó	147,39	201,72	224,41	0,46	0,55	0,51	-	65,13	66,89	-	8,46	5,32
Bahia	234,57	322,04	496,73	0,67	0,66	0,62	-	63,84	64,64	-	17,10	10,62
Juazeiro	213,74	354,06	476,58	0,57	0,62	0,56	-	66,10	65,64	-	16,98	10,61
Curaçá	141,15	184,44	236,77	0,54	0,55	0,51	-	60,37	57,98	-	9,78	8,87
Sobradinho	243,94	272,74	344,74	0,68	0,57	0,49	-	60,42	57,89	-	23,78	12,67
Casa Nova	143,02	175,60	289,24	0,63	0,55	0,54	-	62,41	61,76	-	8,56	7,48

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013 – PNUD/ IPEA/FJP.

É fácil perceber o “clima” de crescimento que paira sobre as duas principais cidades, mas, sobretudo, em Petrolina. O polo pernambucano se destaca como um centro “aglutinador de progresso”, que nos dizeres de Helder Gomes e Leandro Duarte²⁶, justifica o seu apelido de “Petroíma”.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, detinha em 2010 a maior renda per capita da RIDE (R\$ 605,06), bem acima dos estados de Pernambuco (R\$ 525,64) e Bahia (R\$ 496,73) e de sua vizinha Juazeiro (R\$ 476,58). Média essa que veio numa evolução constante, alcançando um crescimento anual de 38,9% entre 1991 e 2000 e de 49,62% entre 2000 e 2010. Apesar de Juazeiro ter conseguido taxa mais elevada no primeiro período, 65,65%, caiu significativamente no segundo, 34,60%.

Porém, Petrolina manteve uma concentração de renda entre média e alta nas duas últimas décadas, com um Índice de Gini na casa dos 0,62, caindo infimamente em 2010 na comparação com os anos anteriores (0,63); já Juazeiro melhorou na última década (0,56), transformado sua situação de concentração de renda, que aumentou entre 1991 (0,57) e 2000 (0,62). Em contrapartida, Petrolina aumentou sua taxa de ocupação de 2000 (65,60) a 2010 (69,00), enquanto diminuiu a de desocupação de 16,54 para 10,17 nos mesmos anos. Juazeiro, por outro lado, teve uma queda em sua taxa de ocupação de 66,10, em 2000, para 65,64, em 2010, apesar de ter diminuído a sua taxa de desocupação, de 16,98 para 10,61.

Esse clima de suposto progresso é sentido também pelo fato do município pernambucano ter atraído, ao longo de várias décadas, algumas importantes instituições de fomento ao saber e de suporte e financiamento técnico, como a Universidade de Pernambuco (UPE) (1968); a CODEVASF (1974), responsável pela assessoria aos projetos de irrigação; a EMBRAPA SEMIÁRIDO (1975), que ofereceu grande suporte técnico-científico à fruticultura irrigada; a Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas de Petrolina (FACAPE) (1976); o IF SERTÃO PE (1999), com seus cursos técnicos ofertando mão de obra qualificada; e por último, a UNIVASF (2004), que possui caráter interestadual, possuindo campi também em Juazeiro e São Raimundo Nonato-PI, vista pelo setor empresarial como um importante centro

²⁶ Ex-prefeito de Sta. Maria da Boa Vista, em entrevista concedida em 09.07.14, na sede de sua empresa, em Petrolina.

de formação profissional altamente qualificado, pois de nível superior, com foco nas engenharias e na medicina.

Além disso, a pesquisa junto aos entrevistados também identificou o reconhecimento da importância do Aeroporto Internacional de Petrolina Senador Nilo Coelho²⁷ para a comercialização da produção de frutas e vinhos. O aeroporto, segundo site da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), foi inaugurado em 1981 e atualmente possui um terminal de 2.027 m² com capacidade para receber 150.000 passageiros anuais e uma pista de pouso com 3.250 m de comprimento, habilitando-se em 2000 ao tráfego internacional de cargas.

Tudo isso forjou o ambiente propício para que a iniciativa privada investisse mais na região, sobretudo no município-polo pernambucano. Contudo, retomando Putnam (2006, p. 100), “A riqueza e o desenvolvimento econômico não explicam tudo”. Quando a atuação do setor é contraposto à experiência da RIDE, observamos um descompasso no diálogo entre este e os demais agentes do desenvolvimento.

O grupo que começou as discussões em torno da RIDE não levou em consideração a possibilidade de ouvir a opinião da iniciativa privada para além do ramo turístico, que estava (e ainda está) mais voltada para a fruticultura irrigada e às atividades de processamento da produção *in loco*, mas também direcionada aos serviços, ao comércio varejista local e, nos últimos anos com mais força, à indústria da construção civil.

Ao priorizar o turismo em consonância com o objetivo do SEBRAE Petrolina em aprimorar seu APL e não com o que demandava a dinâmica econômica da região, esse grupo deixou de atentar para a diversidade das necessidades do setor empresarial, de colocar em pauta tais necessidades no contexto do desenvolvimento regional e de contrabalanceá-las com o que reivindicava as organizações da sociedade civil. Perdeu-se, portanto, um importante momento de planejamento das demandas mais urgentes de todos os agentes que poderiam se envolver com a RIDE.

²⁷ Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/aeroportos/pernambuco/aeroporto-de-petrolina.html>. Acesso em: 02.07.14.

Mas se esse *start* não veio por parte do grupo que liderava as discussões, poderia ter vindo dos governos municipais, ou até mesmo por parte do próprio MIN. Mas não veio de lugar algum.

A expansão empresarial ocorrida no SMSF, que se reverteu em maiores números de empregos e aumento da renda, se deu mais pela atuação espontânea da iniciativa privada do que da formatação e implementação de políticas públicas voltadas para o setor no contexto do desenvolvimento regional. Na RIDE, isso pôde ser evidenciado pelos relatos dos entrevistados quando afirmam não haver diálogo entre poder público e iniciativa privada de maneira mais consistente.

A iniciativa privada anda com seus próprios pés. As regiões se desenvolvem pela iniciativa privada. Você pode observar que o poder público, em parte nenhuma do nosso país, acompanha a iniciativa privada. Você vê que em São Paulo as grandes empresas se instalam e vivem o dilema de não ter uma estrutura ao redor dela pra receber funcionário, receber transporte, receber tecnologia. Quando isso vem acontecer, a empresa já está lá com 20, 30 anos. Na nossa região, aí é que isso acontece com maior intensidade e frequência. Porque o poder público não acompanha o privado. O que nós temos hoje foi o privado quem fez, não foi o público. O público vai correndo atrás, a galope, pra tentar ver se alcança, que não consegue alcançar. Então fica o poder público de um lado, o privado de outro. E não se comunicam. Eles não conversam, eles não têm diálogo. São pessoas fechadas, trancadas, que acham que são os donos da cidade²⁸.

A pujança da economia regional, concentrada em Petrolina e em Juazeiro e até certo ponto irradiada aos outros municípios, via resultados da fruticultura irrigada, ganhou um importante incremento com a produção de vinhos para exportação, a partir da década de 1990. Aí, os municípios pernambucanos de Sta. Maria da Boa Vista e Lagoa Grande e o baiano de Casa Nova ganham destaque por sediarem as grandes vitivinícolas da região, como a Milano (vinhos Botticelli), a Santa Maria (vinhos Rio Sol) e a Miolo (vinhos Terra Nova), respectivamente.

Esse ramo da atividade agroindustrial mais a fruticultura trouxeram para o SMSF a consolidação da comercialização daquilo que é produzido *in loco* com o mundo, conferindo uma ligação direta do mercado local com o mercado internacional. No entanto, essa pujança demandava ao poder público uma maior aproximação com a iniciativa privada, na medida em que a política de

²⁸ Gilberto Marques (Casa Nova).

desenvolvimento regional se aprimorava e ao passo que o empresariado reivindicava mais incentivos fiscais e melhores infraestruturas de estradas, água e energia. Apesar de ter contribuído com a atividade através do estímulo ao enoturismo, a RIDE poderia ter ido além.

Por outro lado, os investimentos privados começaram também a demandar aos governos municipais intervenções no campo da defesa dos interesses públicos. O caso da AGROVALE²⁹ veio à tona durante a pesquisa de campo de maneira bastante emblemática. Grande produtora de açúcar, etanol e bioenergia, instalada em Juazeiro desde 1972, a empresa, além de praticar a monocultura, que compromete a preservação do bioma caatinga, ainda utiliza as queimadas em cerca de 70% de sua produção para o corte da cana, segundo Marcos Rocha³⁰, Gerente Administrativo e de Recursos Humanos.

Ainda segundo Marcos, essa é uma realidade que a empresa vem tentando mudar:

Um dos principais impactos da Agrovale e objetivo de reclamações em relação à empresa é, sem dúvida, a questão da palha da cana. Ela chega na comunidade e isso se reflete especialmente nas cidades de Petrolina e Juazeiro que sofrem . E isso tem sido uma grande preocupação da Agrovale. A Agrovale tem reduzido, ao longo dos anos, o número de queimadas. De que forma? Através da implantação da colheita mecanizada, que esta em fase de teste. A gente tem duas colheitadeiras de cana e estamos migrando a nossa irrigação, que hoje tem três modalidades: gotejamento, por gravidade no sulco e por pivô. Na irrigação por gravidade e por pivô, a gente tem obrigatoriamente que queimar, além de queimar a cana, a gente tem a queima da palha que fica como resíduo. Como a água precisa correr pelo sulco, a gente não pode ter nenhum impedimento, ao contrário dessa mesma atividade em outras regiões que não é necessário a irrigação, que a palha termina ficando ali, vem o trator que faz a mistura, reincorpora aquilo no solo e termina se transformando em matéria orgânica. E não há a necessidade da queima. Para a região do Vale do São Francisco, em virtude da irrigação, é necessário além da queima para o corte da cana, uma segunda queima que é dos resíduos da palha. Como alternativa pra isso, a empresa tem migrado, do ano passado pra esse ano, fortemente implantando a tecnologia por gotejo, que vai permitir que a empresa avance cada vez mais pra colheita mecanizada de cana, eliminando definitivamente a queima da palha. Mas isso é um processo de alguns anos, porque um investimento de uma área de um plantio de área convencional

²⁹ <http://www.agrovale.com/>

³⁰ Entrevista concedida em 26.09.2014, na sede da Agrovale, Juazeiro.

para o plantio por gotejamento é quase três vezes o valor do que se gasta. Então não é possível se fazer da noite pro dia.

Na outra ponta, a sociedade civil, fora de instâncias organizativas, reclama e reverbera suas insatisfações em canais como as redes sociais:

Fig. 5: Campanha virtual para o colhimento de assinaturas contra as queimadas da AGROVALE e denúncia ao Ministério Público.



Fonte: Facebook do autor. Postagem do dia 12.11.2014.

Nesse cenário, o que pesa é a fragilidade no diálogo existente entre os agentes do desenvolvimento. Omar Dias Torres³¹, Ex-Articulador Regional da RIDE, reflete sobre isso da seguinte maneira:

Não houve, nem há. Por uma razão. A iniciativa privada que vem pra cá, ela vem com uma visão totalmente deformada. A iniciativa privada vem pra cá com a visão de que o governo tem que fazer tudo que ela deveria fazer e entregar tudo pronto para elas lucrarem com o que foi resultado do investimento público. Então, eles não estão preocupados! [...] O é que é o Vale do São Francisco? É um monte de obra estruturante ou estruturadora feita pelo governo federal utilizada pela iniciativa privada pra auferir lucros. O que se chama de desenvolvimento do Vale do São Francisco, na

³¹ Entrevista concedida em 11.07.14, em sua residência, em Petrolina.

verdade, eu chamo de uma forma de fortalecimento do capital, com recursos públicos. [...] A iniciativa privada investe nas campanhas políticas. É difícil citar nomes, porque você sabe que essas coisas não são feitas de forma legal, nem deixando rastros pra se pegar. [...] O que eu estou dizendo com isso é que os políticos se beneficiam da chegada dessas empresas como agentes financiadores de campanhas. É raro o político que numa época de campanha o empresário não reúna 300, 400 empregados da sua fazenda e obriga que eles fiquem lá em determinada hora pra ouvir o político e o político pedir voto. Essas fazendas, essas empresas aqui tudo fazem isso. [...] Então, é do interesse do político que seja assim e é do interesse do empresário que assim seja, porque um alimenta o outro, um fortalece o lucro do outro, um consolida o projeto do outro.

Não se teve como comprovar empiricamente, em nenhuma empresa pesquisada, o financiamento de campanhas eleitorais; até porque isso extrapolaria os objetivos da presente pesquisa. Mas também nenhum dos dirigentes entrevistados negou essa possibilidade, quando o assunto é defesa dos interesses da atividade econômica, apesar de confirmarem que essa é uma decisão que não passa por eles enquanto meros gerentes e sim pela Direção Geral ou Presidência da empresa.

O fato a ser destacado é que a grande maioria dos entrevistados viu (e vê) a iniciativa privada, no âmbito da RIDE, como mera expropriadora dos recursos humanos e ambientais do SMSF. Faltou ao empresariado local a compreensão de seu papel para além das questões econômicas.

A lógica que parece ter movido o empresariado na região foi uma visão extrativista de que o poder público deve garantir infraestrutura e todas as demais condições de funcionamento de sua atividade, como isenção fiscal, mão de obra qualificada e tecnologia, mas sem se preocupar com os impactos de sua atividade ou com as compensações necessárias.

Num cenário de mudança conceitual sobre o papel da iniciativa privada no desenvolvimento dos lugares, o SMSF viu prevalecer uma concepção expropriadora das empresas para com o meio ambiente e a sociedade.

A pesquisa de campo apontou, portanto, uma fissura na relação entre o empresariado do SMSF com a região. Não se pode falar de um protagonismo da iniciativa privada em face de um projeto de desenvolvimento regional, pois, pelo que demonstraram as falas dos entrevistados, o empresariado mantém uma

relação que prescindir de um diálogo mais amplo e mais pautado na diversidade das demandas locais, tanto do ponto de vista ambiental, quanto social.

Nesse âmbito, a experiência da RIDE poderia ter sido um canal de diálogo mais efetivo, uma vez que teve a oportunidade institucional de discutir os problemas de uma região que convive, ao mesmo tempo, com a produção de tecnologia e problemas ambientais gravíssimos; com uma biodiversidade rica e comprometida e a utilização de agrotóxicos em larga escala; com um clima de “progresso” sem a devida compensação dos impactos gerados pela atuação das grandes empresas, a exemplo da CHESF, amplamente citada como uma das grandes devedoras da população local pelas consequências da instalação da Usina Hidroelétrica de Sobradinho.

Contudo, a RIDE não foi capaz sequer de ensaiar uma mudança nesse quadro.

A articulação do poder público com as empresas privadas se deu no ambiente externo da RIDE, a partir de um diálogo bastante reduzido, pois pontual, residual, desarticulado de uma visão regional e estruturante e conectado com práticas particularistas.

Deste modo, a partir de tudo que foi ouvido na pesquisa de campo e num exercício de tipificação, vale destacar quatro tipos de diálogos entre poder público e iniciativa privada existentes no SMSF:

O primeiro tipo é o da “solicitação residual de incentivos fiscais”: a empresa acredita no potencial da região e negocia com o poder público municipal os incentivos fiscais, mas de maneira isolada. É o que vem ocorrendo, por exemplo, em Petrolina, onde se efetiva, segundo Geraldo Jr.³², uma negociação entre os governos municipal e estadual para a concessão de tais incentivos, que permita a instalação de um *Carl Center* na cidade que gerará, na visão do gestor, “3 mil novos empregos com 60 milhões de reais em salários circulando no mercado de consumo interno”.

O segundo tipo de diálogo é o da “regulamentação como fator de compensação”. O poder público municipal, perante seu poder limitado de isenção fiscal, concede, por exemplo, licenças ambientais como forma de agilizar a instalação da empresa no município. Esse é um diálogo que pode envolver tanto o Executivo, quanto o Legislativo, ou até mesmo os órgãos de regulação de políticas,

³² Entrevista concedida em 21.05.14, em sua sala de trabalho, em Petrolina.

na medida em que se dá maior celeridade aos trâmites legais de responsabilidade municipal à realização de iniciativas que possam ser estratégicas para a cidade.

O terceiro é o “normatizador e/ou certificador”, que é quando o poder público, através de seus órgãos fiscalizadores, age no sentido de promover a inspeção da produção que será comercializada. Isso ocorre a partir da observância no uso dos agrotóxicos nas plantações dos perímetros irrigados, oferecendo aos consumidores certo padrão de segurança alimentar.

No entanto, é preciso sublinhar que esse é um diálogo que pareceu altamente questionável na região, haja vista a colocação dos entrevistados a respeito do uso descontrolado de pesticidas e fertilizantes químicos nas plantações desses perímetros, que contribuem, inclusive, para a contaminação do rio São Francisco.

As ações que visam certificar a qualidade dos produtos, sobretudo àqueles destinados ao mercado externo, cujas exigências são bem maiores do que as do mercado interno, também se adéquam a esse tipo de diálogo. É o que acontece, por exemplo, com a AGROVALE que, segundo Helder Gomes, “está mudando sua forma de colheita para atender as exigências do consumidor lá de fora, que não quer açúcar oriundo de queimadas”.

O quarto e último tipo é o da “articulação direta com os órgãos financiadores nacionais”. A empresa, geralmente de maior porte, não se prontifica a negociar com o gestor municipal, dado o reconhecimento de suas limitações legais, financeiras e fiscais, indo direto a grandes órgãos de financiamento público, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste (BNB) e/ou o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) — conforme ocorreu com um dos pioneiros na produção de uvas, o empresário Mamuro Yamamoto, dono da Fazenda Ouro Verde, em Casa Nova, sede da vitivinícola Miolo (SILVA, 2001).

É o tipo de negociação que se dá “por cima”, como bem pontuou Jaime Pereira³³, Técnico em Engenharia aposentado da CHESF e Ex-Secretário de Obras de Sobrandinho, pois, no plano local, o diálogo é considerado, por parte das empresas, como ínfimo e de poucos resultados práticos.

Conhecer e levar em consideração todas essas possibilidades de diálogos numa arena de discussão coletiva em escala regional poderia ter sido

³³ Entrevista concedida em 16.05.14, em sua residência, em Petrolina.

extremamente interessante para o planejamento e a governança na RIDE, na medida em que, por meio deles, se deram as relações entre Estado e iniciativa privada, que até o momento não engendraram nenhum ambiente propício ao desenvolvimento integrado da região, nem tampouco uma preocupação mais consistente com as consequências ambientais e sociais desse desenvolvimento tão almejado.

A fala de Luciano Correia³⁴, Coordenador de Cultura e Turismo do município de Casa Nova, sintetiza bem essa assertiva:

Nós (*em Casa Nova-BA*) temos, por exemplo... Está sendo instalado o maior parque eólico da América Latina. Nós temos duas mineradoras que exploram nosso minério, não tem nenhum projeto social, não tem nenhum vínculo, nenhum contato com o poder público aqui. Nós temos uma CHESF que tem uma das maiores hidroelétricas do país dentro dos nossos municípios. A participação muito pouca. Nós temos algumas empresas que exportam a fruticultura dos nossos municípios e o contato... não tem nenhum incentivo fiscal, não tem nenhum... Quando se procura, fazem pequenas parcerias, pequenos apoios, mas isso muito longe do que merecia o município.

A região capitaneada por Petrolina e Juazeiro cresce ainda mais e com esse crescimento aumenta a necessidade de diálogo, pois a iniciativa privada anda a passos largos “com suas próprias pernas”, nos dizeres de Gilberto Marques, enquanto o poder público e a sociedade engatinham. A mais recente iniciativa que prova o vigor da região e o interesse aguçado do setor empresarial é a instalação do Escritório Regional da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE), em Petrolina (2013).

Segundo Glauber Araújo³⁵, Gerente da Unidade do Sertão do São Francisco, a justificativa para a instalação desse escritório se deu a partir do monitoramento de indicadores econômicos, como a receita de contribuição da indústria e a arrecadação das contribuições dadas ao sistema FIEPE pelas suas associadas, e de uma consulta às diversas regiões do estado (RM de Recife, Caruaru, Sertão Central, Sertão do Pajeú, Vale do São Francisco e Araripe), que constatou o quanto o SMSF vem alcançando projeção estadual, nacional e internacional e se destacando como importante contribuinte para o sucesso da FIEPE.

³⁴ Entrevista concedida em 22.05.14, em sua sala de trabalho, em Casa Nova.

³⁵ Entrevista concedida em 26.05.14, em sua sala de trabalho, em Petrolina.

Deste modo, a Federação vem desempenhando seu papel de defesa dos interesses dos industriais e nessa empreitada implementa uma maneira bastante peculiar de diálogo com o poder público.

O diálogo ele existe. Existe de que forma? A FIEPE a uns dois anos atrás decidiu por elaborar uma proposta de política industrial. É uma proposta que não é de governo, mas de Estado. Independente do atual ou futuro governador. Como uma entidade que representa a classe industrial, a FIEPE elaborou essa proposta. E isso foi escutado também o segmento político e foi entregue aos 180, 186 prefeitos de PE, ao governador, todos os deputados federais e estaduais e aos senadores. Então a FIEPE mapeou e entregou em forma de proposta uma política industrial. Isso extrapola o diálogo; mas é um diálogo propositivo, dizendo: "Olhe, esses são nossos problemas; aqui a gente encontra algumas oportunidades e agente entrega para que possam ser desdobrados em projetos, em algo concreto que tenha um impacto positivamente na indústria". Outro aspecto é: a FIEPE, através de um núcleo de defesa de interesses, que tem uma formação basicamente de pessoas da área jurídica e da engenharia, tem monitorado sistematicamente todos os projetos de lei, a nível de estado e a nível de Brasil. E conversado, através de um sindicato que representa o segmento ou através da federação como um todo, com esses autores, vamos dizer assim, e discutido isso. Então a FIEPE tem se posicionado fortemente no aspecto de defender a indústria pernambucana com todos os níveis políticos.

A primeira coisa que chama atenção na fala do entrevistado é a tomada de postura da FIEPE em se apropriar de um caráter público. Veja que a avaliação é a de que a política industrial elaborada é uma "política de Estado" e não de governo, como se a mesma, elaborada com base em princípios privados, fosse referência para o bem público e, assim, o Estado devesse tomá-la como pressuposto básico da promoção do desenvolvimento industrial.

A segunda observação refere-se ao fato de que a proposta foi "elaborada coletivamente" com a participação do segmento político, quando, na verdade, essa participação se resumiu ao "recebimento da proposta já pronta" (grifo do autor) por parte dos gestores municipais, estaduais e nacionais. A proposta não foi construída numa relação dialógica ampla entre Estado e iniciativa privada, mas apenas comunicada sobre sua existência e sobre a pressão que iria ser feita para a sua efetivação, visando assim um "impacto positivo na indústria".

O terceiro elemento colocado é o do monitoramento³⁶ de projetos de leis em âmbito estadual e nacional que sejam de interesse direto do ramo industrial. A FIEPE se coloca como um ator extremamente preparado para fazer valer seu objetivo de defender tais interesses e de fiscalizar o poder público no que tange às ações que possam lhe prejudicar ou favorecer.

As principais reivindicações do setor industrial são os incentivos fiscais, a infraestrutura de energia e de escoamento da produção e a qualificação profissional. Segundo o entrevistado, itens indispensáveis para que a indústria se consolide na região, principalmente por carecer de “estímulos diferenciados”, considerando que pela carência de tais itens *in loco*, as indústrias preferem ir para onde tudo isso já está consolidado, como Suape, em Pernambuco. Ou seja, é preciso conceder mais do que em outros lugares, para poder convencer os investidores que a região “vale a pena”.

Com essa postura, a Federação se antecipa ao poder público, planejando estrategicamente suas ações e comunicando aos governos aquilo que ela espera deles. O diálogo que se estabelece vai no sentido da defesa de seus interesses próprios e não na perspectiva de contribuir com o desenvolvimento da região de maneira integrada, deixando de ver o Estado e até mesmo a sociedade civil como partícipes de um mesmo projeto.

Caberia ao Estado colocar todos esses agentes numa mesma arena de debates, para discutir os rumos a serem tomados no sentido do desenvolvimento regional. A iniciativa privada se destaca nesse processo por defender-se de maneira mais contundente e preparada, enquanto o poder público e a sociedade civil “boiam” no movimento da dinâmica econômica.

Falta, nessas relações, uma visão regionalizada.

Tais reflexões sobre a FIEPE referem-se ao período atual, que extrapola os anos de estudos da presente tese (2001-2010). Mas servem para perceber que a atualidade é um reflexo da história, que viu na RIDE mais uma oportunidade de planejamento regional público, captação de recursos e cooperação intermunicipal se esvair.

³⁶ O referido monitoramento atualmente é feito pelo professor Antônio Carlos Maranhão, aposentado da Universidade Federal de Pernambuco, ex-diretor do SENAI/PE, Ex-Secretário de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo do Governo Eduardo Campos.

A reflexão sobre a relação entre os três agentes indutores do desenvolvimento nos remete a Offe (1999), quando o autor dá importância ao estabelecimento de um processo de mudança social via construção de um novo desenho institucional, que comporte os agentes sem “soluções puras”, “extremismos” ou “sobreposições” de uns em relação aos outros. É preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre os três, que no caso da RIDE não se viabilizou, pois o contexto histórico-social falou mais alto, confirmando a tese de Putnam (2006). Não bastou uma instituição “bem desenhada”; seria necessário um ambiente cooperativo, confiante e com participação social para que a experiência regional no SMSF pudesse, ao menos, apontar para um novo alento.

Recompor essa oportunidade é tarefa bastante difícil, conforme mostram as informações e reflexões referentes aos anos de 2008-2010, foco do próximo capítulo.

5. CAPÍTULO 4 – CAPITAL SOCIAL E PLANEJAMENTO REGIONAL: ENTRE OS GRUPOS DE PROXIMIDADE E A CONSOLIDAÇÃO DA COOPERAÇÃO RESTRITIVA.

Este capítulo evidencia o desfecho da RIDE a partir da atuação do MIN entre os anos de 2005 e 2010. Compreende os fatos a luz do conceito de capital social de maneira mais efetiva, pois se fundamenta nas relações de cooperação, diálogo e participação estudadas no capítulo anterior.

Toma como fonte de dados as entrevistas, o Plano de Ação da RIDE, dados estatísticos e eleitorais. Está dividido em quatro partes. Na primeira trata do processo de elaboração do referido Plano de Ação; na segunda do papel da família Coelho como expoente local do patriarcalismo; na terceira de como essa mesma família sofreu influências de um novo cenário político com rebatimentos à institucionalidade regional; e na quarta retoma a trajetória da RIDE para fundamentar a tese de que o contexto histórico, social e político da região influenciou o fracasso da experiência estudada, considerando que o desenho institucional traçado, para dar conta do desenvolvimento regional, não resistiu a um ambiente onde a cooperação se dá somente entre próximos e, portanto, de maneira restritiva.

5.1. A retomada da RIDE sob a coordenação do MIN e seu Plano de Ação Estratégica e Sustentável.

Entre os anos 2005 e 2008, a RIDE cai num período de certa lentidão, havendo apenas quatro reuniões ordinárias do COARIDE, ainda assim, sem encaminhamentos práticos do ponto de vista do planejamento integrado e da execução de ações. O MIN, portanto, optou por uma “postura de retaguarda” (grifo do autor) diante da coordenação dos agentes *in loco*.

Mas isso, em certa medida, mudou, quando em 2009 algumas ações foram realizadas, fruto de uma mobilização local para a captação de recursos, como uma audiência com o então Ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, para a liberação de recursos na ordem de R\$ 2 milhões para a conclusão da obra de duplicação da ponte Presidente Dutra, que liga Petrolina a Juazeiro. Ainda foram

firmados convênios com o MIN para construção da sede da Associação das Mulheres Rendeiras de Petrolina (R\$ 161.980,51), realização de um curso de guia de turismo (R\$ 100.000,00) e outro de gestão Pública (R\$ 11.744,00).

Começa, então, um momento da experiência regional que trouxe muitas esperanças aos governos locais, pois se ampliaram, mesmo que num grau reduzido — pois permaneceu a lógica da não inclusão da sociedade e da iniciativa privada de maneira mais ampla —, a participação dos agentes no planejamento da região e os temas geradores de debates. Esse momento foi consolidado com elaboração do Plano de Ação Integrada e Sustentável para a RIDE (BRASIL, 2010). Nas primeiras páginas do documento já se pode observar o caráter “coletivo” conferido ao mesmo, quando afirma que “Os textos contidos são resultados de um processo de construção coletiva. O documento agrega, portanto, a contribuição de diversos autores [...]” (*Ibid.*, p. 02).

Para dar conta desse “caráter coletivo”, criou-se o Grupo de Trabalho da RIDE (GT RIDE) para suprir a necessidade de representação no âmbito local para a coleta de informações, já que o COARIDE estava situado em Brasília. Teve como representação membros do Governo Federal, dos Governos Estaduais (PE e BA), dos municípios, da sociedade civil e do empresariado local, com o objetivo de formular planos, projetos, identificação de demandas e priorização de ações, cujas propostas seriam apresentadas ao COARIDE por meio de sua Secretaria Executiva (*Ibid.*, p.143-144).

Ao considerar como fontes de pesquisa “estudos já realizados sobre a região³⁷” e informações adquiridas por meio de “reuniões e oficinas realizadas junto ao GT RIDE”, o Plano se auto designa “resultado da construção coletiva dos diversos segmentos da sociedade micro-regional” (*Ibid.*, p. 15).

Participaram da elaboração como integrantes do GT RIDE representantes de todas as prefeituras, do sistema “S”, instituições de ensino federais, empresariado local, banco estatal, terceiro setor, entidade de profissionais, empresas públicas federais, instituições estaduais, comitês e colegiados e da Câmara de Deputados Federais, conforme mostra o quadro a seguir:

³⁷ Tais estudos referem-se aos realizados para a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), além do estudo Vetores Estruturantes da Dimensão Socioeconômica da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, elaborado pelo IBGE em 2009 (BRASIL, 2010, p. 16).

Quadro 6: Representantes na elaboração do Pano de Ação (GT RIDE).

Instituição	Quantitativo de Representantes
Prefeitura de Petrolina (PE)	16
Prefeitura de Lagoa Grande (PE)	03
Prefeitura de Sta. Ma. da Boa Vista (PE)	10
Prefeitura de Orocó (PE)	04
Prefeitura de Lagoa Grande (PE)	03
Prefeitura de Juazeiro (BA)	12
Prefeitura de Curaçá (BA)	09
Prefeitura de Sobradinho (BA)	09
Prefeitura de Casa Nova (BA)	04
SEBRAE Juazeiro	01
SENAI Petrolina	02
UNIVASF	01
IF SERTÃO PE	03
Banco do Nordeste (BNB)	01
Trade turístico (hotéis)	01
Associação de Prefeitos do Norte da Bahia (APNB)	01
Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Petrolina (ASSEA)	01
INFRAERO	01
CODEVASF	02
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia (CAR)	01
Secretaria de Estado da Fazenda da Bahia (SEFAZ)	02
Gerência Regional de Saúde de Pernambuco (GERES)	01
Território da Cidadania do Sertão do São Francisco	03
Gabinete do Deputado Federal Edson Duarte (BA)	01

Fonte: Plano de Ação para a RIDE (BRASIL, 2010).

O quadro mostra que a grande maioria dos participantes dos encontros eram das prefeituras, 70 em seu total. Os demais, 22, se distribuíram em poucas instituições que se fizeram presentes do ponto de vista da diversidade de seus segmentos. O SEBRAE Petrolina, tão presente no primeiro momento (de 2003 a 2005), já não se fez neste, desconhecendo, inclusive, a existência de tal Plano, conforme afirmou Helder Gomes. Ao contrário do SEBRAE Juazeiro que, conforme dito anteriormente, aproveitou esse ensejo para se posicionar como parceiro da Câmara de Turismo do Vale do São Francisco (BA), tendo, portanto, interesse estratégico na participação desses encontros, pois seu objetivo era fazer frente ao protagonismo do SEBRAE Petrolina.

Apenas duas instituições de ensino enviaram representantes, a UNIVASF e o IF SERTÃO PE. O documento coloca o BNB como representante do empresariado local que, junto com o enviado do *trade* turístico, só tinham 02 participantes. Destaque para as instituições baianas ligadas aos governos municipais (APNB), estadual (CAR e SEFAZ) e federal (Território da Cidadania), assim como ao Gabinete do Deputado Federal Edson Duarte (PV-BA), único representante do legislativo. Essas, em termos quantitativos, se prontificaram a integrar o processo mais que as instituições assentadas em terras pernambucanas, representadas apenas pela ASSEA, pela INFRAERO e GERES. A CODEVASF pode ser vista como uma instituição neutra, pois atua em todos os municípios e tem sedes tanto em Petrolina quanto em Juazeiro.

Esse momento de retomada do planejamento durou pouco, apenas o ano de 2009 e início de 2010. O Plano de Ação foi elaborado com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sob a consultoria da empresa Terragraph – Planejamento, Estratégia e Decisão³⁸, contando com a coordenação do MIN e sob a articulação local do técnico Omar Dias Torres, contratado pelo MIN especialmente para este fim.

De acordo com o documento, a internet foi uma grande aliada do caráter coletivo da elaboração, pois através de e-mails o GT RIDE pôde contribuir mais com a coleta de informações. A metodologia utilizada foi a ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos)³⁹, que de início priorizou a coleta de dados dos participantes via internet. Para tanto, foi criado um blog onde o GT poderia enviar suas contribuições para que fossem sistematizadas posteriormente.

³⁸<http://www.terragraph.com.br/>

³⁹ Criada na década de 80 pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), a ZOPP consiste numa metodologia de planejamento participativo de projetos (IPIRANGA, 2010).

Fig. 6: Blog do GT RIDE Petrolina Juazeiro.



Fonte: Plano de Ação (BRASIL, 2010).

A figura mostra uma mensagem encaminhada ao GT relatando que o blog não atendeu às expectativas da empresa no que tange à coleta de informações, devido a pouca utilização da ferramenta pelos participantes, preferindo o e-mail e a não identificação da autoria das mensagens. Isso comprometeu essa fase inicial do planejamento, se fazendo necessária uma visita *in loco* para que, então, essa coleta e a participação se efetivassem. Assim, no período de 09.12 a 22.12.2009 técnicos da empresa Terragraph e do MIN realizaram “reuniões locais” nos municípios da RIDE e entrevistas com membros do GT, a fim de sistematizar informações e dados (que não foram possíveis via blog) e opiniões sobre como resolver os problemas e atender às demandas locais.

Deste modo, o MIN afirma que buscou:

[...] o envolvimento da população local por meio de seus organismos de representação. As linhas de intervenção elaboradas para este Plano de Ação, dessa forma, incorporaram todas as recomendações, anseios e expectativas apresentadas nas reuniões realizadas junto ao GT. Almejam, acima de tudo, uma proposta de desenvolvimento integrado e sustentável para a RIDE (BRASIL, 2010, p. 16).

Segundo os entrevistados, os encontros presenciais foram escassos e aconteciam ou em Petrolina ou em Juazeiro, em função da “ausência de infraestrutura para a devida recepção” nos municípios menores. Além disso, contou com a presença de poucas entidades sociais e privadas. Uma possível explicação para a ínfima expressividade desses agentes, foi a de que a empresa Terragraph dependia dos contatos que eram repassados pelas Prefeituras, pois acreditou-se que estas eram as maiores detentoras de potencial de mobilização local. Crença essa que acabou por não se confirmar.

O referido Plano de Ação é o único documento que se aproxima do que preconizam os Art. 8º e 9º do Decreto 4.366 que, respectivamente, instituí o Programa Especial de Desenvolvimento da RIDE, apesar de não se configurar como tal. Tal Plano, por sua vez, toma como fundamentação a clássica análise sobre o Nordeste feita pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) da SUDENE, para traçar um diagnóstico da região, elaborar linhas estratégicas de intervenção no território a curto, médio e longo prazos⁴⁰ e servir de referência para as ações de Estado.

Assim, o documento está dividido em duas partes. Na primeira consta um diagnóstico, chamado de Situacional Participativo e na segunda as Linhas Estratégicas de Intervenção, ambas relacionados às dimensões social, econômica, político-institucional, geoambiental e urbanística. O Plano de Ação é, portanto, um documento sistematizador de concepções e propostas cujo fundamento maior está na compreensão de que “[...] o desenvolvimento regional deve ser entendido como resultante da articulação entre a formação econômica do NE e as transformações recentes da economia brasileira” (*Ibid.*, p. 176).

Em suma, pelo referido diagnóstico, o SMSF possui como característica socioeconômica geral a convergência de fatores de enorme dinamismo e crescimento econômico, com foco “na industrialização e na exportação de produtos da agroindústria local”, mas também resquícios de um Nordeste que guarda “uma estrutura fundiária concentrada, elevado índice de analfabetismo e condições de vida precárias” (*Ibid.*, 180-181).

Como vimos anteriormente, os dados do PNUD apontam para uma situação econômica mais favorável na região, apesar de um cenário mais promissor em

⁴⁰ Três, sete e quinze anos, respectivamente.

Petrolina e Juazeiro. Ainda de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano 2013, no que tange ao desenvolvimento humano, demografia, educação, habitação e vulnerabilidade, os dados apontam, de um modo mais geral, para uma melhoria na qualidade de vida das pessoas em quase todos os municípios. No entanto, chama atenção alguns deles em que os dados sinalizam para uma piora no seu quadro de indicadores entre os anos 2000 e 2010.

A porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza do lado baiano, por exemplo, aumentou: em Sobradinho foi de 20% para 23,35%; em Curaçá esse número subiu de 18,14% para 21,77%. Do lado pernambucano, Sta. Maria da Boa Vista elevou seu percentual de 14,15% para 16,80%; e em Orocó, apesar de bastante pequeno, o aumento que se registra foi 20,36% para 20,57%.

A porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos aumentou significativamente em Sta. Maria da Boa Vista: foi de 2,76% para 5,2%. Na Bahia não se revelou nenhum aumento, mas Juazeiro teve uma queda muito pequena: foi de 3,53% para 3,25%.

Já a porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados na Bahia aumentou de 3,03% para 8,11% em Curaçá e de 9,25% para 11,9% em Casa Nova.

Os dados mostram que não há como falar de uma homogeneidade na melhoria da qualidade de vida na região. Apesar do “clima de progresso” que se sente e dos discursos sempre propalados de que o SMSF se transformou numa espécie de “eldorado”, é preciso estar atento para uma análise mais minuciosa de indicadores, sejam eles econômicos ou sociais. É bom que se frise, apesar de não se pretender analisar aqui dados estatísticos sobre o assunto, que grande parte da melhora nas condições de vida das pessoas pode ser atribuída aos programas assistenciais do Governo Federal na última década e não somente aos “benefícios” trazidos via fruticultura irrigada.

Isso foi percebido nas falas de alguns entrevistados, quando os mesmos, ao relatar suas impressões sobre o desenvolvimento da região, demonstraram que “os benefícios da tecnologia são revertidos para os grandes produtores”, que “o pequeno agricultor ainda sofre nas áreas de sequeiro”, que “a irrigação não chegou em todo canto”, que “os prefeitos se não roubassem fariam muito mais”, que “bem

ou mal o Bolsa Família trouxe mais autonomia para o sertanejo pobre” e que “é inadmissível estar à margem do rio São Francisco com pessoas vivendo sem água nas periferias de Petrolina”.

Ideias como estas demonstram uma incompatibilidade entre o “discurso de progresso” tão difundido pela elite e reproduzido por grande parte da população e a “leitura da realidade” pelos agentes do desenvolvimento e por outra parte da população, sobretudo, aquela que vivencia as consequências de um desenvolvimento capitalista recrudescido nos moldes que se estabelecem no mundo como um todo (HARVEY, 2005c).

Deste modo, a maior empreitada da RIDE, vista pelos integrantes do GT RIDE, foi o combate à pobreza, tanto na cidade, quanto no campo. Como linhas estratégicas para dar conta de tal demanda, o Plano destaca — com base no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 10.07.2001, e na dos Consórcios Públicos, 11.107, de 06.04.2005 —, a necessidade de se criar: 1) um Consórcio Público que congregue interesses comuns aos municípios e que tenha representação de diversos segmentos sociais e empresariais; e, posteriormente, 2) uma Agência de Desenvolvimento Regional, dotada de condições técnicas e profissionais com vistas à coordenação de ações e de projetos prioritários.

Combatendo a pobreza, o Plano expõe que é possível manter um equilíbrio entre espaço urbano e rural, pois o grande problema intrarregional ainda é a clássica saída do homem do campo para a cidade em busca de oportunidades. A penúria social da região, portanto, está assentada num eixo com dois braços de “precarização da vida humana” (grifo do autor): a deficiência na oferta de condições dignas de existência nas áreas urbanas, como emprego e moradia; e a exclusão do pequeno produtor dos benefícios da nova ordem produtiva da região, mais moderna, em que o agronegócio goza de inúmeras tecnologias, enquanto o agricultor mais simples ainda “cava a terra com as unhas”, para utilizar um trecho da entrevista com Leandro Duarte, Ex-Prefeito de Sta. Maria da Boa Vista.

As linhas estratégicas são compostas de ações divididas em cinco dimensões. O quadro a seguir mostra uma síntese:

Quadro 7: Linhas estratégicas do Plano de Ação da RIDE.

Linhas Estratégicas	Dimensões	Ações
Consórcio Público e Agência de Desenvolvimento Regional.	Político-institucional.	Articulação de atores via consórcio público.
	Social.	Assistência, educação, saúde e segurança.
	Econômica.	Capacitação profissional, estímulo ao associativismo, desenvolvimento de APLs, pesquisa e tecnologia, divulgação e comunicação e infraestrutura de transportes, energia e água.
	Geoambiental.	Gestão e preservação.
	Urbanística.	Planejamento urbano, habitação e saneamento.

Fonte: Plano de Ação (BRASIL, 2010).

O documento sempre faz menção às questões relativas ao campo, mas não abre mão de uma intervenção mais rígida no urbano, pois considera que a concentração de população, de serviços e de recursos tecnológicos e econômicos em Petrolina e Juazeiro funciona como atrativo à migração, razão pela qual defende a tese de que a saída do homem do meio rural para o urbano é determinante para o comprometimento da qualidade de vida na região.

Isso foi observado na fala de alguns entrevistados quando os mesmos colocaram que principalmente a cidade de Petrolina funciona como uma espécie de “catalisador de crescimento populacional” (grifo do autor). O apelido de Petroímã, já citado, é justificado pelas condições que a cidade tem de atrair gente sob a justificativa de que é lá que está o “progresso”.

Assim,

O fato é que ganha cada vez mais força a ideia de que será por meio das cidades que vamos realizar a projeção de novos modelos de desenvolvimento econômico, humano e territorial que promovam a equidade na distribuição das riquezas sociais, a democratização nas relações sociais e a sustentabilidade no uso e proteção dos recursos naturais, com a consequente manutenção do homem no campo (BRASIL, 2010, p. 182).

O documento é, portanto, uma sistematização muito bem fundamentada e escrita, com conteúdo extremamente rico e diversificado sobre a realidade regional. Mas enquanto se consolidou como registro, se esvaiu como ferramenta

capaz de gerar cooperação. Sua elaboração e execução como “bússola” para as ações de Estado são mais uma evidência de como as relações políticos-institucionais da RIDE foram frágeis.

Em entrevista, o então Articulador Regional da RIDE, responsável por aglutinar os envolvidos na elaboração do Plano de Ação, Omar Dias Torres⁴¹, afirma que este documento foi a última alternativa pensada para a RIDE, face às inúmeras tentativas fracassadas de articulação de atores em torno da experiência, desde a sua criação.

A autorização para a abertura da licitação com vistas à contratação de uma empresa para elaborar o Plano ocorreu na quarta reunião ordinária do COARIDE, realizada em Juazeiro, em agosto de 2007, mas os trâmites burocráticos iniciais já vinham ocorrendo desde a terceira reunião ordinária do conselho, realizada em novembro de 2006. Somente em 2009 o *start* para a elaboração foi dado. Em março de 2010 saiu a publicação.

Toda essa demora na elaboração do Plano já demonstra a morosidade que permeou o processo. O documento, apesar de muito bem escrito e fundamentado, se apresenta como uma “panaceia” de uma dinâmica que dependia muito mais de vontade política do que de registros. Vale ressaltar que diagnósticos e estratégias de ações são extremamente importantes no âmbito de uma iniciativa de desenvolvimento regional, mas sem uma articulação com o “elemento político” do planejamento, corre-se o sério risco de se ter o “elemento técnico” engavetado, como o que ocorreu com o Plano.

Muito embora, conceitualmente, o documento preveja a ampliação da participação de todos os agentes na dinâmica de desenvolvimento da RIDE, em sua elaboração isso ocorreu de maneira bastante restrita. Pela lista de instituições participantes, pode-se perceber que houve uma participação reduzida de segmentos da sociedade e da iniciativa privada, destacando-se apenas os representantes do Estado, com a presença mais significativa do Governo Federal, pela sua própria atribuição de coordenador; e dos governos municipais, pelo interesse direto dos prefeitos em captar recursos. Os estados tiveram parca representação, não somente do executivo, mas também do legislativo, o que comprometeu uma cooperação abrangente entre os entes federados.

⁴¹ Entrevista concedida em 09.07.14, em sua residência, em Petrolina.

Para além do quesito “representação” destaca-se que o Plano não foi apropriado sequer pelos que participaram da elaboração. Após sua publicação, não houve um monitoramento eficaz de sua execução, perdendo-se no caminho entre o MIN e os municípios. Ainda segundo Omar Dias Torres, o Plano não foi viabilizado pela “total falta de interesse dos gestores locais”.

Designado em 2010, pós-publicação do Plano, para dar sequência aos encaminhamentos discutidos nas reuniões do GT RIDE durante a elaboração, Omar tentou, via ofícios circulares, articular a 6ª Reunião Ordinária da COARIDE junto ao MIN, às prefeituras, às Câmaras Municipais de Petrolina e Juazeiro e às Assembleias Legislativas de Pernambuco e da Bahia⁴² para: 1) apresentar o Plano de Ação oficialmente publicado e suas alternativas de execução; 2) debater sobre a primeira parceria público privada da região (Projeto Pontal) e seus impactos; 3) discutir sobre a construção da hidroelétrica de Riacho Seco e seus impactos socioambientais; 4) analisar os projetos apoiados em 2009 e o orçamento para a RIDE; e 5) rever as propostas de estruturação física da coordenação regional local.

Dois empecilhos atravessaram o caminho da realização da reunião. O primeiro foi a de que o encontro não poderia ser realizado face à campanha eleitoral para a presidência da república da então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Sob a justificativa de que a reunião pudesse trazer alguma complicação para a candidata, o MIN deu como resposta o adiamento sem previsão de data. O segundo refere-se ao próprio empenho dos gestores locais que, antes mesmo de se tomar conhecimento da resposta do MIN, já demonstravam desinteresse, sob a alegação de que “a RIDE não traz voto”⁴³.

Uma declaração na imprensa local do Prefeito de Petrolina, Júlio Lóssio, respondendo a uma crítica feita pelo Omar Dias Torres, ilustra bem o que paira no imaginário político dos gestores municipais a respeito da RIDE. O *post* em um blog local diz:

Ao ser questionado sobre os motivos pelos quais o projeto da Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do polo Petrolina/Juazeiro estaria abandonado, o prefeito Júlio Lóssio

⁴² De posse de Omar Torres só haviam os ofícios endereçados a essas instituições. Provavelmente foram enviados ofícios para outras instituições, mas o entrevistado não os detinha mais.

⁴³ Expressão utilizada por Leandro Duarte para demonstrar a ideia que a maioria dos prefeitos tinham sobre a RIDE.

nem pestanejou para responder. “A Ride nunca funcionou”, disse, durante coletiva de imprensa concedida em seu gabinete, na manhã desta segunda-feira (9).

Há alguns dias o ex-coordenador da Ride, Omar Torres, ‘Babá’, lamentou o ‘esquecimento’ dos gestores da região para com o projeto.

Mas Lóssio foi realista em relação ao assunto, ao ressaltar que não existe nenhuma obra idealizada pela Ride que tenha sido concretizada. “A Ride só funciona em período de eleições e para fazer reuniões, que só servem para marcar outra reunião”, assegurou⁴⁴.

A RIDE teve pouca capilaridade por parte dos prefeitos, da sociedade e do empresariado local. Nunca se tornou um “projeto de luta”, uma “causa política” ou um “interesse regional” (grifos do autor) dos agentes do desenvolvimento. O Plano, o único registro existente que sistematiza um diagnóstico e as “intenções” para o futuro, não passou de mais um “documento engavetado” feito para justificar a ausência de vontade política. Não houve, assim, articulação entre técnica e política, como preconiza o próprio Plano.

Assim que tomou posse, a presidenta Dilma Roussef, em janeiro de 2011, entrega a pasta do MIN às mãos do Ex-Prefeito de Petrolina, Fernando Bezerra Coelho. Em março do mesmo ano, Omar Dias Torres é exonerado do cargo de articulador regional da RIDE, “sem ser ao menos comunicado oficialmente”, conforme relatou. Adversário do ministro, Omar afirma que essa decisão foi meramente política, sendo substituído por um “cabo eleitoral local de Fernando sem nenhum comprometimento com a região”.

Apesar de algumas controvérsias sobre o que motivou a exoneração de Omar, que segundo Adriana Melo, atual Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional, foi por questões relacionadas aos órgãos de controle, o fato é que a grande maioria dos entrevistados colocou que a ida de Fernando Bezerra ao MIN foi decisiva para o fim da RIDE. Para entender tal afirmação, é preciso compreender a influência do patriarcalismo no desenvolvimento do SMSF com foco na família Coelho.

⁴⁴ Lóssio diz que RIDE nunca funcionou, publicado em 09.09.13. Disponível em: <http://www.carlosbritto.com/lossio-diz-que-ride-nunca-funcionou/> Acesso em: 10.07.2014.

5.2. A Família Coelho e seus interesses políticos: entre a vanguarda desenvolvimentista e a oportunidade na ditadura.

Frequentemente apontados como os grandes responsáveis pela origem do desenvolvimento do Vale do São Francisco, os Coelhos ainda são vistos por uma parcela da população local como os propulsores da mudança de uma região semiárida para um “eldorado irrigado” (grifo do autor). Quando se chega pela primeira vez no SMSF, sem conhecimento aprofundado do mesmo, não é difícil ouvir falar no burburinho do senso comum ou dos comentários populares, sobre a importância da família Coelho para Petrolina e, conseqüentemente, para a região como um todo.

Em importante trabalho sobre o poder das classes dominantes nas cidades polos da RIDE, na fase de transição capitalista no Nordeste — entre o início do século XX e a década de 70, que vai do cultivo de produtos primários para subsistência e frágil comercialização a uma agricultura moderna e com inserção tecnológica, promotora da ampliação dos negócios para além da região—, Chilcote (1990, p. 06) esmiúça:

O poder político no sertão, como no Brasil de um modo geral, encontra-se nas mãos da classe dominante e de uma elite política. A classe dominante tem sido composta, tradicionalmente, de um pequeno número de famílias cujo poder se origina do fato de serem elas detentoras de propriedades – no Nordeste, principalmente donas de fazendas de cana-de-açúcar e de criação de gado. A elite política constitui-se de pessoas cujo poder provém de sua posição no “Estado patrimonialista” – a burocracia, a Igreja e as Forças Armadas. A preocupação patrimonial da elite política é conseguir um cargo público e manobrar o direito de nomeação a ele associado. Ela recebe pelo menos o apoio tácito da classe dominante por meio de um acerto de compensação pelo qual a hegemonia desta última seguramente não será perturbada, por exemplo, pela reforma agrária. A classe dominante e a elite política podem ser distintas entre si, ou estar intimamente entrelaçadas; Juazeiro de hoje está no primeiro caso, Petrolina, no segundo.

Enquanto Juazeiro se caracterizou ao longo de sua história pela predominância de um sectarismo político com o travamento de disputas entre

várias famílias⁴⁵ — resultando, por isso, na impossibilidade de se estabelecer consensos e, conseqüentemente, numa “maior dependência em relação às decisões políticas em nível estadual e federal” —, Petrolina foi dominada unicamente pela família Coelho, sendo ao mesmo tempo a classe dominante e a elite política, consolidando uma hegemonia político-econômica com um raio de influência bastante abrangente, que ia da região e seu entorno até as duas principais capitais nordestinas, Recife e Salvador (*Ibid.*, p. 74).

A estratégia adotada pelos Coelhos para se estabelecerem e consolidar seu patricarcalismo foi fortalecer e expandir seu poder político local (Quadro 08) desde a década de 40, e aliar seu capital interno — que vinha acumulando já há bastante décadas, com o trabalho propulsor do denominado “Coronel sem patente” Clementino de Souza Coelho (FRANCA, 2008) —, aos investimentos públicos, subsidiados por uma intervenção estatal que os arregimentavam e fortaleciam, desde os primórdios da irrigação, iniciada também na década de 40 com a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), depois Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e hoje CODEVASF.

Como ninguém, os Coelhos souberam tirar proveito dos momentos históricos que o SMSF viveu, sobretudo a partir do final da década de 60, com o incremento dos investimentos públicos na irrigação. Já relativamente rica pelas atividades comerciais no ramo do algodão, da mamona, do couro, da maniçoba e da cera da carnaúba, a família foi ocupando os altos postos nos governos de Petrolina, de Pernambuco e Federal, construindo uma verdadeira dinastia às margens do rio São Francisco.

⁴⁵ Segundo Chilcote (1990), as principais famílias influentes de Juazeiro entre 1834 a 1970 foram os Amorin, Araújo, Barbosa, Costa, Dias, Duarte, Ferreira, Melo, Oliveira, Padilha, Pereira, Ribeiro, Silva, Siqueira, Souza e Vianna.

Quadro 8: Participação da família Coelho na política municipal, estadual e nacional.

Municipal			Estadual			Nacional		
Período	Prefeito	Vereador	Período	Governador	Dep. Estadual	Período	Dep. Federal	Senador
1947-51	J. Ferreira da Silva	José de S. Coelho	47-50		Nilo Coelho			
52-55	J. Ferreira da Silva	José de S. Coelho				50-54	Nilo Coelho	
55-59	José de S. Coelho	Adalberto Coelho				54-58	Nilo Coelho	
59-63	L. Augusto Guimarães	José de S. Coelho	58-62		Oswaldo Coelho	58-62	Nilo Coelho	
64-69	José de S. Coelho	Geraldo de S. Coelho	62-66		Oswaldo Coelho	62-66	Nilo Coelho	
69-73	Simão Dourado	Geraldo de S. Coelho	66-70	Nilo Coelho		66-70	Oswaldo Coelho	
73-77	Geraldo de S. Coelho	Augusto de S. Coelho	70-74		H. Rocha*	70-74	Marco Maciel*	
77-82	Diniz Cavalcanti*		74-78		H. Rocha*	74-78	Marco Maciel*	Nilo Coelho
82-88	Augusto de S. Coelho		78-82		Fernando Bezerra Coelho	78-82	Oswaldo Coelho	
89-92	Guilherme Coelho	Ciro Coelho	82-86		Geraldo de S. Coelho	82-86	Oswaldo Coelho	
93-96	Fernando Bezerra Coelho	Ciro Coelho	93-96		Geraldo de S. Coelho	93-96	Oswaldo Coelho	
96-2000	Guilherme Coelho	José Cristiniano Coelho e Renato Coelho	96-2000		Ciro Coelho	96-2000	Clementino Coelho e Oswaldo Coelho	
2000-2004	Fernando Bezerra Coelho		2003-2006		Ciro Coelho	2003-2006	Oswaldo Coelho	
2004-2007	Fernando Bezerra Coelho		2005		Geraldo de S. Coelho**			
2007-2008	Odacy Amorim***		2007-2010		Ciro Coelho e Geraldo de S. Coelho			

Fonte: FRANCA, 2008, p. 46 (dados compilados da Câmara de Vereadores de Petrolina, Assembleia Legislativa de Pernambuco e Congresso Nacional).

*apoiados pelo grupo Coelho.

**Assumi como suplente.

***Fernando passa o governo para o seu vice e assume a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco.

Pelo quadro apresentado, é perceptível a dominação da política local pelo clã dos Coelhos, que se estendeu até a Bahia, com a presença de Nilo Moraes Coelho, sobrinho homônimo do Governador biônico, como prefeito do município de

Guanambi, vice-governador e governador da Bahia entre as décadas de 1980 e 2000. Todavia, foi durante o governo militar, com a indicação de Nilo Coelho para assumir o governo de Pernambuco em 1966, que a família protagonizou seu maior projeto de ascensão política e econômica na região.

A forte intervenção do Estado viabilizando grandes investimentos na região, principalmente com a agricultura irrigada nos moldes dos grandes projetos públicos, teve forte repercussão sobre a organização social e a estrutura do poder político local.

No caso específico do SMSF, destaca-se o caso do município de Petrolina-PE, onde a classe política local foi capaz de articular os interesses do poder público para viabilizar uma transformação da agricultura local no sentido de torná-la modernizada, por meio dos projetos de irrigação pública. Com essa “visão de progresso”, a oligarquia política local [...] pode enxergar no desenvolvimento de uma agricultura moderna e capitalista, a possibilidade de conciliar seus próprios interesses e lograr dividendos políticos e econômicos (SILVA, 2001, p. 86-87).

O que pesa na citação de Silva é o teor de protagonismo que é dado aos Coelhos em função do desenvolvimento da irrigação. Pelo que se pôde interpretar das falas dos entrevistados, a “visão de progresso” destacada não passou, na verdade, de uma “carona” nos investimentos públicos. A vinda de grandes financiamentos para a região não é oriunda de uma ação política direta dos Coelhos junto ao Governo Federal com a finalidade de desenvolver a região, como se propaga popularmente, mas de um aproveitamento do momento histórico que não somente o SMSF vivia, mas o país como um todo. A irrigação não estava no escopo político do patriarcado local, mas na visão institucional do Governo Federal à época.

Ou seja, face ao contexto político-econômico de se investir no Nordeste para a superação das desigualdades regionais no Brasil, via intervenção da SUDENE, subsidiada por estudos de viabilidade técnica realizados no início da década de 60, o poder público cria, entre 1968 e 1971, os projetos Bebedouro e Mandacaru, respectivamente, em Petrolina e Juazeiro, como pilotos de perímetros irrigados. Em 1974, com a instituição do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste pelo BNB e pela própria SUDENE e com a criação da CODEVASF, a irrigação ganha *status* de prioridade com a elaboração do Programa de Ação do

Governo para o Vale do São Francisco, ao período de 1975-1979, dentro do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (*Ibid.*, p. 82).

Com o apoio técnico-científico da EMBRAPA, instalada em Petrolina em 1975, através do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido (CPATSA) e com as parcerias junto à iniciativa privada⁴⁶, a irrigação⁴⁷ se expande dotada de todas as condições plenas para se consolidar como a “galinha dos ovos de ouro” do SMSF. A essa possibilidade, os Coelhos se agarraram, vendo-a, sobretudo, como “escada” para seu “discurso institucional” divulgador de sua “vanguarda desenvolvimentista” (grifos do autor), carro chefe de seus principais argumentos para o arremate de acordos, apoios e votos.

Com a ascensão do então Deputado Federal Nilo Coelho ao posto de Governador biônico de Pernambuco, em 1966, a família aproveitou a empreitada pública de desenvolver a irrigação alavancada pelo Governo Federal. A ideia de que os Coelhos são os “grandes responsáveis” pelo desenvolvimento do Vale do São Francisco tem origem na carreira política iniciada na década de 40, mas que ganhou ainda mais força nos anos ditatoriais, num contexto de ascensão nacional da irrigação consubstanciada pelos investimentos públicos.

O livro de Chilcote (1990, p. 180-181) mostra que o final da década de 1960 é marcado pela prevalência dos Coelhos no cenário empresarial local. Enquanto em Juazeiro havia inúmeros empreendedores de diferentes famílias nos ramos financeiro, da mineração, da agropecuária, do comércio e da indústria, em Petrolina os Coelhos se fizeram presentes em todas essas áreas. A família foi, portanto, galgando espaço político e divisas econômicas a partir do dinheiro público, mas soube como ninguém orquestrar tudo isso a seu favor, ocupando no imaginário social da região um lugar de destaque.

A ascensão e consolidação dos Coelhos ao poder no SMSF é reflexo de uma sociedade historicamente regida por uma política familiar e patriarcal (FREYRE,

⁴⁶ Os perímetros irrigados funcionam no regime de cogestão.

⁴⁷ Perímetros irrigados em operação na RIDE após projetos pilotos – em Petrolina (PE): Bebedouro II (1977), Nilo Coelho I (1984) e Nilo Coelho II (1996); em Sta. Maria da B. Vista (PE): Fulgêncio (1998); em Orocó (PE): Brígida (1994); em Juazeiro (BA): Tourão (1979), Maniçoba e Curaçá (1980) e Salitre I (1998); em Curaçá (BA): Pedra Branca (1994). Atualmente a CODEVASF estuda a possibilidade de implantar o perímetro irrigado do Sertão Pernambucano e já está implantando o Salitre II (Juazeiro) e o Pontal (Petrolina).

Fonte: CODEVASF. Disponível em: <http://www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados/elenco-de-projetos>. Acesso em: 14.07.14.

s/d; HOLANDA, 1995, PRADO JR., 2006). Subsidiados originalmente por uma lógica coronelista (LEAL, 1993), conseguiram assentar-se muito bem sobre sólidas bases patrimonialistas (FAORO, 1993). Fortalecidos, portanto, pelo acúmulo de capital político (BOURDIEU, 2011b), os membros dessa família foram capazes de articular a apropriação privada do Estado em benefício próprio durante décadas, na expressão clara de uma prática histórica de construção de “vínculos de proximidade direta” (grifo do autor), onde prevaleceu uma cooperação restritiva, elitizada, entre abastados de um só núcleo familiar dominante.

No entanto, o curso da história alterou o rumo dos Coelhos, levando-os a um contexto de mudança na correlação de forças locais. Tal mudança foi de tamanho vulto, que merecia um estudo específico, mas que foge do escopo da presente tese. Por ora, cabem algumas considerações ao enxergá-la no bojo da experiência da RIDE.

5.3. A família Coelho, as relações políticas na RIDE e os fatores da não continuidade da experiência.

O campo empírico da pesquisa mostrou dois cenários controversos a respeito dos Coelhos. O primeiro é o da continuidade de seu poder de influência, confirmado principalmente após o resultado das últimas eleições, no qual saíram vitoriosos o pai, Fernando Bezerra Coelho, eleito Senador da República, e seus dois filhos, Fernando Filho, Deputado Federal, e Miguel Coelho, Deputado Estadual, todos pelo PSB de Pernambuco. Segundo Izabel Cristina⁴⁸, Ex-Vice Prefeita de Petrolina e Ex-Deputada Estadual (PT):

Com todas as divergências políticas que a gente tem, você tem que reconhecer que o clã Coelho tem uma influência na região. O mérito disso é que se podia questionar. Por que que só essa família teve esse poder? Mas que de fato eles, durante um longo período, foi a grande referência de desenvolvimento da região. [...] Isso ofuscou as outras famílias, os outros grupos, que também ajudaram. [...] Hoje, com o destaque dos movimentos sociais, não transforma o carro do desenvolvimento, mas transforma a região na questão da consciência, da cidadania. [...] No desenvolvimento, a grande influência foram os Coelhos até recentemente, por que

⁴⁸ Entrevista concedida em 08.11.2014, em sua residência, Petrolina.

eles tinham poder político e econômico e quem tem poder político e econômico é quem realmente tem a maior representatividade.

O segundo cenário é o oposto. Aponta para uma situação de perda de influência, onde a família ao longo dos anos, sobretudo após a diminuição expressiva dos investimentos públicos na região entre os anos 80 e 90, veio se enfraquecendo econômica e politicamente, em face também de uma nova mentalidade que vem se instalando no SMSF.

De acordo com os entrevistados defensores deste segundo cenário, a hegemonia dos Coelhos como grupo único e coeso parece não ter resistido às mudanças contemporâneas e é nessa desarticulação do grupo familiar que se dão as implicações deste com as relações de cooperação, confiança e diálogo na RIDE.

Como mostra o Quadro 08, os Coelhos tiveram uma participação bastante significativa na política por cerca de 53 anos. A partir do ano 2000, o então Prefeito de Petrolina, Fernando Bezerra Coelho, foi talvez o último remanescente dos Coelhos com alguma inserção política mais efetiva. Conforme o tempo foi se passando, a sociedade também mudou no SMSF.

Muito embora não se possa falar ainda de um ambiente social menos tradicional, durante a pesquisa de campo, nas falas dos entrevistados, pode-se constatar a compreensão de que o incremento populacional das últimas décadas, pela via da imigração, em Petrolina e Juazeiro, e a instalação de importantes instituições públicas mudaram os ares da região.

Petrolina e Juazeiro vêm, assim, adquirindo um novo cabedal de conhecimento, de reflexões, de arcabouços culturais, de percepções políticas, etc., que fazem com que ambas oportunizem uma espécie de “nova mentalidade” a seus moradores. Detalhar a formação dessa nova mentalidade e de como ela se manifesta socialmente seria trabalho de fôlego que exigiria outra pesquisa, mas por ora cabe fazer menção ao estudo de Pereira (2012) sobre fruticultura, emprego e migração na RIDE e seu entorno próximo⁴⁹, que nos dá um importante indício de onde possa ter surgido esse novo cenário.

⁴⁹ Fora os municípios que já compõe a RIDE, a autora incorpora em sua análise mais oito municípios do entorno próximo, denominando Região Integrada de Desenvolvimento Expandida (RIDEEX). Os municípios acrescidos são: Afrânio, Dormentes, Cabreró e Terra Nova, de Pernambuco, e Campo Alegre de Lourdes, Pilão Arcado, Remando e Sento Sé, da Bahia (PEREIRA, 2012, p. 80).

A autora conclui sua tese afirmando que há um estreitamento entre a dinâmica demográfica e os fenômenos econômicos, pois a fruticultura irrigada influenciou o mercado de trabalho e garantiu a permanência da população local na própria região, sobretudo no campo, o que aplacou o fenômeno do êxodo rural tão característico do Nordeste. Além disso, ao contribuir para a diversificação das atividades econômicas, como o setor de serviços, criou um fator de atração populacional, sobretudo rumo aos municípios de Petrolina e Juazeiro, maiores concentradores de oportunidades. Assim, a região é marcada pela não emigração e pelo incremento de população justificado pela imigração de interessados, seja de municípios próximos, seja de outros estados, na principal atividade econômica em expansão: a fruticultura.

Ao mesmo tempo, a vinda de pessoas “forasteiras” se intensificou com a implantação de várias instituições públicas federais, sobretudo aquelas relacionadas à educação (pesquisa e desenvolvimento), como a EMBRAPA, o IF SERTÃO PE e a UNIVASF. Aprovadas em concursos públicos, essas pessoas deixaram seus lugares de origem para “assentarem vida” às margens do rio São Francisco. Trazendo na bagagem os aprendizados adquiridos em outros contextos, esses profissionais quando não questionavam o *status quo* estabelecido, simplesmente o ignoravam, resignificando ou desmistificando a lógica social e política vigente no SMSF.

Deste modo, compreendeu-se que esse contexto de mudança de mentalidades, atrelado a um momento anterior (déc. de 1980), que foi o da queda dos investimentos públicos na região a partir da crise da SUDENE, mais o surgimento das desavenças políticas internas⁵⁰, após a morte do maior representante político dos Coelhos, o ex-Governador e ex-Senador Nilo, em 1983, foram os fatores mais preponderantes que conformaram o início da desarticulação da família enquanto grupo unificado na região, tanto do ponto de vista político, quanto econômico.

Sobre os Coelhos, Paulo Angelin⁵¹ explica:

⁵⁰ Observar que no Quadro 08, nas eleições 2000 e 2004, Fernando Bezerra Coelho teve Luiz Eduardo Coelho e Osvaldo Coelho, respectivamente, como adversários nas campanhas eleitorais para a Prefeitura de Petrolina. Todos membros do mesmo clã.

⁵¹ Entrevista concedida em 29.05.14, em seu escritório, em Juazeiro.

É uma família com pessoas movidas por interesses econômicos [...]. Eles não tiveram mais a mesma força da década de 70, 80. Hoje em dia eles não são mais tão fortes, eles perderam muito apoio nesse sentido aí. [...] Essas famílias que tinham esse poder de influência, eles perderam esse poder. Então... Petrolina, que é uma cidade com quase 300 mil habitantes... pra quem não é da região, que vêm migrados de outros estados, tanto faz eu ser Coelho ou ser de outra família. Então eu vejo assim, os Coelhos foram fortes, mas eles perderam um pouquinho essa coisa.

E mais! Os entrevistados mostraram que pensar o SMSF, principalmente as cidades de Petrolina e Juazeiro, mais aquela do que esta, é pensar em cidades conectadas aos “fluxos globais de comércio”. Como disse Geraldo Jr., “Qualquer alteração na taxa de câmbio ou definição brusca na bolsa de Nova York altera os fluxos comerciais em Petrolina, pois o comércio é diretamente ligado com o mundo”.

Petrolina está amarrada, bem ao gosto de Castells (1999), aos “nós da sociedade em rede”, que a “pluga” ao mercado internacional e ao mundo informacional. Isso acarretou certo “desatamento”, para utilizar o termo empregado pelo mesmo Geraldo Jr., da sociedade e do mercado atuais com os grupos políticos tradicionais. Independente da influência de ator político A ou B, esse desatamento é algo inexorável que só tende a aumentar.

Contudo, apesar desse cenário de desarticulação dos Coelhos em sua própria terra natal e do ensejo a uma nova mentalidade social em Petrolina e Juazeiro, não se pode prescindir do reconhecimento de que o papel exercido pelo ex-Prefeito de Petrolina e ex-Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra Coelho, foi a “cereja no bolo” do ostracismo ao qual a RIDE foi relegada.

Isso é constatado, sobretudo, quando se compreende, no contexto da experiência regional, os principais motivos do esvaziamento da RIDE como instrumento de planejamento e gestão colocado pelos entrevistados: as desavenças partidárias entre os gestores municipais e a descontinuidade de projetos políticos, razão pela qual não se pode falar de uma cooperação abrangente na RIDE.

Quadro 9: Relação dos Prefeitos da RIDE eleitos e seus partidos – 2000, 2004 e 2008.

Município (Estado)	Candidato eleito			Partido		
	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Petrolina (PE)	Fernando B. Coelho	Fernando B. Coelho	Júlio Lóssio	PPS	PPS	PMDB
Lagoa Grande (PE)	Jorge Roberto Garziera	Robson Amorim	José R. R. de Amorim	PMDB	PPS	PSB
Orocó (PE)	Valdi de N. Amando	Valdi de N. Amando	Reginaldo C. Cavalcanti	PFL	PFL	PT
Sta. Ma. da Boa Vista	Rogério Júnior	Leandro Duarte	Leandro Duarte	PMDB	PFL	DEM
Juazeiro (BA)	Joseph W. F. Bandeira	Misael Aguilar S. Jr.	Isaac Carvalho	PT	PFL	PC do B
Curaçá (BA)	Salvador L. Gonçalves	Aristóteles O. Loureiro	Salvador L. Gonçalves	PSDB	PFL	PT
Sobradinho (BA)	Luiz B. T. Sanjuan	Antônio G. de Souza	Genilson B. da Silva	PTB	PL	PT
Casa Nova (BA)	Manuel B. de Castro	Dagmar N. S. Brito	Orlando N. Xavier	PMDB	PFL	PR

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes>. Acesso em: 15.07.14.

O Quadro mostra que dos oito municípios da RIDE, somente dois, Petrolina e Orocó, mantiveram os mesmos prefeitos, Fernando B. Coelho, do PPS, e Valdi Amando, do PFL, com a mesma base aliada durante dois mandatos seguidos (2001-2004 e 2005-2008). Sta. Maria da Boa Vista também conseguiu, mas com uma ressalva. O prefeito Leandro Duarte, do PFL/DEM, na metade de seu segundo mandato (2010), foi cassado sob a acusação de crime eleitoral, não conseguindo, assim, concluí-lo. Em Curaçá, Salvador Gonçalves assumiu duas vezes a prefeitura (2001-2004 e 2009-2012), mas de maneira intercalada pela assunção ao poder de seu adversário político (2005-2008), Aristóteles Loureiro, do PFL.

No que tange à relação entre os municípios, as informações recolhidas do site do Tribunal Superior Eleitoral referente à base aliada dos candidatos eleitos ainda mostram um cenário de rivalidade político-partidária entre os prefeitos da RIDE.

Quadro 10: Relações partidárias entre os prefeitos da RIDE – 2000, 2004 e 2008.

Município (Estado)	Eleição					
	2000		2004		2008	
	Aliados	Adversários	Aliados	Adversários	Aliados	Adversários
Petrolina (PE)	PPS, PT, PSDB, PHS, PSL, PC do B, PT do B, PTB, PV, PST, PAN	PFL (Fernando Bezerra X Luiz Eduardo Coelho), PMDB, PSB, PDT	PPS, PSL, PAN, PRTB, PV, PRP, PSDB, PRONA	PFL (Fernando Bezerra X Osvaldo Coelho), PSDC, PMN, PTC, PT do B, PP, PDT, PT, PTB, PTN, PSC, PL, PSB, PC do B	PMDB	PSB, PSOL
Lagoa Grande (PE)	PMDB, PSB, PPS, PT	PFL, PL, PTB	PPS, PP, PT, PTB, PL, PSB	PMDB, PFL, PSB PSDB, PC do B		Sem registro de adversários – o candidato apresenta 100% dos votos válidos.
Orocó (PE)	PFL, PSB, PSDB	PMDB, PPS, PT	PFL, PP, PDT, PSL, PRP	PSDB, PT, PPS, PT PL, PTB, PSB, PC do B		PR
Sta. Ma. da Boa Vista (PE)	PMDB, PDT, PPS, PPB, PSB, PSDC, PT	PSL, PFL, PL, PSDB, PSD, PTB	PFL, PTB, PMDB, PTN, PSC, PV, PSDB	PP, PDT, PT, PL, PPS, PSDC, PHS, PMN, PC do B	DEM	PSB
Casa Nova (BA)	PMDB, PTB, PPB, PRN	PSC, PFL, PST, PRP, PL, PSDB	PFL, PRP, PTB, PMDB, PPS, PP, PTC	PL, PRTB, PSC, PR PSDB, PTN		PSL, PSDC, PMDB
Curaçá (BA)	PSDB, PT, PC DO B, PPS, PMDB E PV	PFL, PPB, PL, PSDC, PSC	PFL, PTB, PSC, PL, PRP	PSDB, PC do B, PT PDT, PT, PP, PMDB, PPS, PTC, PSB, PV		PSOL, PMDB
Juazeiro (BA)	PT, PC DO B, PCB, PDT, PSB, PSDB, PV	PFL, PPB, PTB, PMDB, PSC, PSDC, PAN, PL, PRP, PSD, PSL, PT DO B, PST E PHS.	PFL, PMDB, PSDB	PDT, PT, PPS, PC do B PAN, PSB, PRONA, PC do B, PP, PTB, PSL, PTN, PSC, PL, PSDC, PRTB, PRP, PT do B		PT, PMDB, PSOL, PDT, PRP
Sobradinho (BA)	PTB, PL, PT do B, PRN	PFL, PSDC, PDT, PT, PCB, PC DO B, PPS, PST, PSC	PL, PP, PSL, PTN, PSC, PSDC, PRTB, PMN, PTC	PDT, PT, PMDB, PT PCB, PPS, PAN, PV, PRP, PSDB, PC do B		PR, PTB

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>. Acesso em: 15.07.14.

Nas eleições 2000, os municípios pernambucanos da RIDE elegeram prefeitos de partidos políticos adversários. Em Petrolina, por exemplo, ganhou o PPS,

enquanto Lagoa Grande e Santa Maria, o PMDB, e Orocó, o PFL. Ou seja, de aliados, só mesmo os do PMDB, enquanto os outros dois, se configuravam como rivais. Em 2004, prevaleceu o PPS em Petrolina e Lagoa Grande, e o PFL nos demais. A rivalidade se agrupou em duas frentes, cada uma com dois municípios, pois ambos os partidos eram adversários. A eleição de 2008 é marcada pela diversificação: quatro partidos diferentes ganham nos quatro municípios: em Lagoa grande, o PSB rivaliza com o PMDB de Petrolina e o DEM de Sta. Ma. da Boa Vista. Orocó, com o PT, é o município que, pela falta de dados mais detalhados sobre sua base aliada e adversários, não tem como ser avaliado.

Do lado baiano, em 2000, o PT de Juazeiro rivalizou com o PTB de Sobradinho, enquanto o PSDB de Curaçá compõe a base adversária do PMDB em Casa Nova. A eleição de 2004 viu a consolidação do PFL em três municípios: Juazeiro, Curaçá e Casa Nova. Mas o PL de Sobradinho rivalizou em Juazeiro e Casa Nova, compondo a base de apoio apenas do PFL de Curaçá. Em 2008, o PT ganha em dois municípios, Curaçá e Sobradinho, compondo apenas o campo adversário do PC do B em Juazeiro.

Os dados apresentados servem para complementar o que se constatou na fala dos entrevistados e, assim, confirmar a hipótese de Putnam (2006, p. 52) de que “as instituições não moldam a política”. Apesar de não ter identificado isso no caso do Norte italiano, pois lá a “reforma institucional fez com que se mudasse a forma de fazer política” — uma vez que os agentes públicos optaram pelo que ele chamou de uma “abordagem mais pragmática das questões públicas” dirimindo conflitos e se capacitando para uma melhor gestão (*Ibid.*, p. 119) —, quando verificamos a hipótese do autor na realidade aqui estudada, constatamos que a proposta da RIDE não foi capaz de mudar a forma de fazer política na região, prevalecendo os projetos partidários de cada prefeito à revelia dos interesses coletivos do SMSF.

Ao apontar, como dito anteriormente, as desavenças partidárias entre os gestores municipais e a descontinuidade de projetos políticos como dois dos fatores determinantes para o arrefecimento da RIDE, a pesquisa de campo identificou que a diversificação partidária num contexto de adversidade política acirrada influenciou a constituição de um ambiente pouco confiante e, conseqüentemente, pouco cooperativo.

Perguntado sobre como se dão as relações de confiança entre os gestores municipais na região, Gilberto Marques explica da seguinte forma:

A política existe para defender a bandeira de um partido e não do município. [...] Esse lado do individualismo do partido é porque é outra coisa da cultura brasileira. [...] O partido está acima de tudo. Os caras trabalham e se matam e se entregam, se possível à cadeia, pra defender a bandeira de um partido e não pra defender o que é correto, o que é dos interesses coletivos, do país como um todo.

João Pedro, outro entrevistado, reafirma que não há confiança:

Não. Não há porque talvez não tenha o contato mais frequente. Na verdade, você tem que, querendo ou não, conta, os entendimentos [...] dos vários partidos envolvidos [...]. Você tem desconfianças, você tem ideologias diferentes. E aí talvez essa confiança não exista e não exista porque também não tem reuniões frequentes, não tem encontros, conversas frequentes com todos os envolvidos. [...] Como eu já falei... essa coisa dos partidos, as origens partidárias isso é muito importante. E tem que ser trabalhada. Eu acho que no Nordeste, nas outras regiões do país, tem que ter isso. Independe o partido A, B, C que eu seja, o que interessa é buscar o desenvolvimento daquela região.

Em suma, a falta de um entendimento comum aos municípios foi determinante para a conformação de um ambiente de pouca confiança e cooperação entre os gestores. Além do mais, há de se destacar também a rivalidade histórica e cultural entre os dois estados, Pernambuco e Bahia, que complexifica ainda mais essa discussão.

Arregimentados com as fragilidades da RIDE enquanto instrumento de planejamento e gestão, esses fatores oportunizaram o contexto político favorável a não concretização daquela que seria “a última chance da RIDE”: a ida do Ex-Prefeito de Petrolina, filho da região, Fernando Bezerra Coelho, para o MIN.

Fernando Bezerra foi Prefeito de Petrolina desde quando a RIDE foi criada, em 2001. Juntamente com o SEBRAE Petrolina e a ASSITUR, protagonizou as discussões em torno do projeto de turismo elencado como prioridade. Mas se retirou do debate em 2007 para assumir a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, no primeiro mandato de Eduardo Campos como governador. Em 2011, assume o cargo de Ministro do Governo Dilma. Mas isso não se configurou como oportunidade de continuidade da RIDE.

Durante os anos de retomada da RIDE para a elaboração de seu Plano de Ação, entre 2009 e 2010, nas gestões de Geddel Vieira (2007-2010) e João Santana (2010), respectivamente, mesmo que engatinhando a passos lentos, esse momento gerou algum alento nos participantes do GT RIDE, principalmente entre os representantes dos governos municipais.

Mas a partir de 2010, isso muda substancialmente. De acordo, por exemplo, com Jaime Pereira:

Na verdade, houve uma vontade muito grande por parte dos gestores municipais componentes da RIDE. Não houve a mesma coisa em relação ao governo federal, através do Ministério da Integração. Foi (*a RIDE*) uma ação que parou por causa de vontade política do pessoal do Ministério da Integração.

No âmbito regional, a responsabilidade pelo arrefecimento da RIDE recaía sobre os ombros do MIN, pois o Plano, mesmo concluído, não foi publicado, nem divulgado. Todo trabalho havia sido secundarizado em face de uma diretiva do próprio MIN de não dar continuidade à experiência regional, considerando que, já na gestão do Ministro Geddel Vieira, havia a constatação de que a RIDE estava instalada num ambiente e num contexto de descrédito político-institucional, tanto no âmbito local quanto federal, e de nenhuma previsão de envolvimento dos demais ministérios no apoio à iniciativa, sobretudo no que dizia respeito à alocação de recursos.

Todas as gestões do MIN seguiram, então, o mesmo raciocínio, inclusive a de Fernando Bezerra, que ao assumir a pasta já tinha o Plano elaborado, mas sem qualquer orientação ou interesse em implementá-lo. Para alguns entrevistados, esse desinteresse não foi motivado somente pela falta de recursos do MIN em executar o que o Plano preconizava, mas tinha a ver também com o contexto político local.

Fernando assume o MIN, enquanto sua cidade Natal, um dos polos da RIDE, é governada desde 2008 por um adversário político, o Prefeito Júlio Lossio, do PMDB, que inclusive ganhou as eleições municipais de 2012 para seu filho, Fernando Filho. Fortalecer a RIDE num cenário de consolidação política de adversários do Ministro Fernando poderia significar, para o mesmo, uma mudança inexorável na correlação de forças locais.

Quando assume o MIN, Fernando Bezerra exonera o articulador regional da RIDE, Omar Dias Torres⁵² — empresário, radialista, intelectual e declaradamente adversário político de Fernando —, e nomeia em seu lugar, no mesmo dia, o dentista Augusto César Rodrigues Durando⁵³, que viria a ser candidato a vereador de Petrolina nas eleições 2012 pelo PDT, partido da base aliada de Fernando Filho, pela coligação Frente Popular de Petrolina.

Encontrar um único e absoluto motivo para a não continuidade da RIDE é um trabalho insignificante. O mais adequado é compreender que essa descontinuidade é resultado de um conjunto de fatores alicerçados numa ordem sociocultural e político-institucional que não favoreceu a experiência regional do ponto de vista coletivo, bem sintetizado na falar do próprio Omar Dias Torres, quando diz:

O prefeito não tem interesse na RIDE, pois qualquer conquista realizada no município será dele, de seu protagonismo. Por outro lado, o ministro Fernando Bezerra, também não teve, pois ao executar projetos pela RIDE, ele perderia a possibilidade de atrelamento de cada prefeito a si, à sua base de apoio na região.

De toda forma, beneficiar o individual era mais promissor do que atender às demandas do coletivo. Reflexo de uma cultura com quase nenhuma cooperação efetivamente ampla, onde a confiança e o diálogo são para poucos, a RIDE foi sublimada pela atuação de grupos políticos, seja no âmbito local ou federal, cujos interesses privados se sobressaíram aos coletivos.

Em seus últimos anos de funcionamento, a RIDE não viu nenhum esforço político ser empreendido para seu fortalecimento. Pelo contrário, pareceu claro que para as forças envolvidas, seu arrefecimento era algo mais promissor.

Para alguns, os Coelhos sempre influenciaram o desenvolvimento da região pela política e continuarão a influenciar, pelo menos enquanto exercerem cargos públicos; para outros, serão eternos devedores. A ideia identificada junto aos entrevistados mais críticos dos Coelhos é a de que estes, por terem detido poder político e econômico na região durante décadas, estão ainda a dever um projeto regional condizente com o discurso de que o SMSF é um eldorado irrigado em pleno semiárido brasileiro.

⁵² Portaria Ministerial 135, de 04.03.2011.

⁵³ Portaria Ministerial 136, de 04.03.2011.

5.4. O capital social na RIDE.

Por meio de Putnam (2006), percebeu-se que a RIDE, enquanto institucionalidade, não foi capaz de proporcionar uma mudança na política local do SMSF. Nisso, um fator preponderante de explicação foi o contexto político e social vigente. Assim, compreendeu-se que tal contexto influenciou diretamente os resultados alcançados pela experiência regional, que não logrou muito êxito.

A arquitetura institucional não foi capaz de estabelecer cooperação, diálogo e participação cívica durante os anos de 2001 e 2010, impossibilitando a constituição de um ambiente favorável à formação de um capital social capaz de viabilizar o estreitamento das relações entre os três agentes do desenvolvimento, no bojo de um projeto regional.

Deste modo, a cooperação se restringiu a pequenos grupos: primeiro àqueles coordenados pelo SEBRAE Petrolina no âmbito do projeto de turismo e, depois, aos envolvidos na elaboração do Plano de Ação, que a despeito de críticas, foram as duas únicas vivências cooperativas, dialógicas e participativas que puderam ser identificadas em toda experiência da RIDE. Mas há de se destacar que foram experiências ocorridas somente entre pequenos grupos que, apesar de balizados por um escopo legal e institucional de caráter mais abrangente, não se configuraram como expressão de uma conquista coletiva.

O Plano até que pretendeu e refletiu certo “caráter coletivo”, mas foi sufocado. Primeiro, e em maior medida, pela incapacidade dos gestores locais em se apropriar do mesmo e da RIDE como diagnóstico e ferramenta de planejamento, captação de recursos e execução de projetos; e segundo, pela atuação dos Chefes de Estado à frente do MIN que, no comando do órgão executivo máximo da experiência, não conferiram importância ou prioridade ao que preconizava o Plano.

Acrescenta-se a esses dois fatores explicativos, o fato de que os estados de Pernambuco e Bahia, assim como o Poder Legislativo (municipal, estadual e federal) tiveram uma atuação bastante tímida em todo o processo.

Deste modo, infere-se que o capital social identificado foi frágil, pois se construiu num ambiente inóspito à cooperação, ao diálogo e à participação cívica, prejudicando o bom desempenho da RIDE.

Mas se seguindo o referencial de Putnam (2006), chegou-se a explicação de que a fragilidade, adquirida num contexto pouco favorável à cooperação, é a principal característica deste capital social, foi sua utilização pelos grupos de proximidade, de acordo com o referencial de Bourdieu, que levou a RIDE a sua “bancarrota política” (grifo do autor).

Bourdieu entende por capital social um “conjunto de recursos relacionais” que podem favorecer o acúmulo de outros capitais, como o econômico, o cultural, o simbólico e o político (BOURDIEU, 2007). Tal conjunto pode ser atribuído a contatos ou relações sociais que o indivíduo mantenha dentro de seu campo de atuação, mediado pelo *habitus* que permeia e determina o próprio campo e a ação dos indivíduos. Quanto mais capital social o indivíduo puder acumular, mais distinto ele poderá ser dos demais e mais elevada será sua posição no campo, pois mais condições ele terá de agregar outros capitais, sobretudo o econômico.

Deste modo, sob a ótica do autor, se se tomar a RIDE como um sistema institucional de estratificação para onde convergiram diferentes agentes em três campos de atuação, o do Estado, o da iniciativa privada e o da sociedade civil, pode-se inferir que cada um deles foi regido por um *habitus* próprio, onde o primeiro agiu na retaguarda, a segunda no empreendedorismo antecipado e a terceira na figuração política.

O capital social foi estabelecido diferentemente em cada um deles. Na sociedade, pouco se vê, na medida em que dos três campos, esse foi o que menos articulou contatos ou relações em torno de suas ações, por isso coadjuvou na experiência. O Estado acumulou capital social somente em alguns momentos, dentre os quais os mais expressivos foram, sem dúvida, o do projeto de turismo e o da elaboração do Plano de Ação, mas mesmo assim de maneira muito inexpressiva no âmbito regional. A iniciativa privada se destacou, pois conseguiu articular contatos e relações suficientes para, à revelia dos demais, auferir capital econômico, mas não no âmbito da RIDE enquanto institucionalidade.

Na confluência de três campos com agentes bastante distintos no que tange aos seus objetivos, a RIDE viu se chocarem *habitus* que impulsionaram ações

completamente divergentes e, conseqüentemente, resultados diferentes. Por isso a cooperação se deu entre próximos, entre os próximos do mesmo campo de atuação, com destaque para os agentes da iniciativa privada, mais articulada e mais atenta na defesa de seus interesses.

A sociedade que não se articulou, seguiu seu rumo à revelia das decisões tomadas. Os governos municipais se direcionaram na experiência da RIDE por um *habitus* que os fizeram olhar apenas para si, na perspectiva de priorizar seus projetos políticos partidários e não a iniciativa regional. Já o Federal, na figura do MIN, foi conduzido também por um conjunto de ideias que o predispôs, primeiro, a não intervir de maneira mais direta na condução da RIDE, e depois, nas gestões dos Ministros Geddel Vieira Lima e Fernando Bezerra Coelho, a não vê-la como prioridade e, portanto, não dar continuidade ao seu funcionamento.

Pelo referencial de Bourdieu, o que se observa é que não é possível se falar de um capital social de dimensão regional, mas somente de resquícios de capital social pulverizados entre os três agentes. Essa incapacidade de se construir regionalmente um “conjunto de recursos atuais ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e inter-reconhecimento” (BOURDIEU, 2007b, p. 67) levou a RIDE ao seu expressivo insucesso.

Os três agentes foram incapazes de construir essa “rede durável de relações”, suplantando o projeto regional pelos seus interesses ou incapacidades particulares. No lugar de uma rede tecida por relações de abrangência regional, duas espécies de “sub-redes” (grifo do autor) de proximidades emergiram, a do projeto de turismo e a do Plano de Ação, fazendo com que o capital social circulasse somente entre elas, sufocando a possibilidade de se estabelecer relações sociais mais ampliadas, regionalizadas. Isto é, cujos interesses abarcassem o conjunto das questões da RIDE e que um maior número de grupos pudessem enxergar na experiência algo legítimo, eficaz e eficiente.

Em outras palavras, as relações estabelecidas não foram capazes de constituir o reconhecimento da RIDE enquanto institucionalidade comum, coletiva, abrangente. Mas sim como espaço de relações limitadas, pois circunscritas a grupos políticos que se fecharam em si e para si.

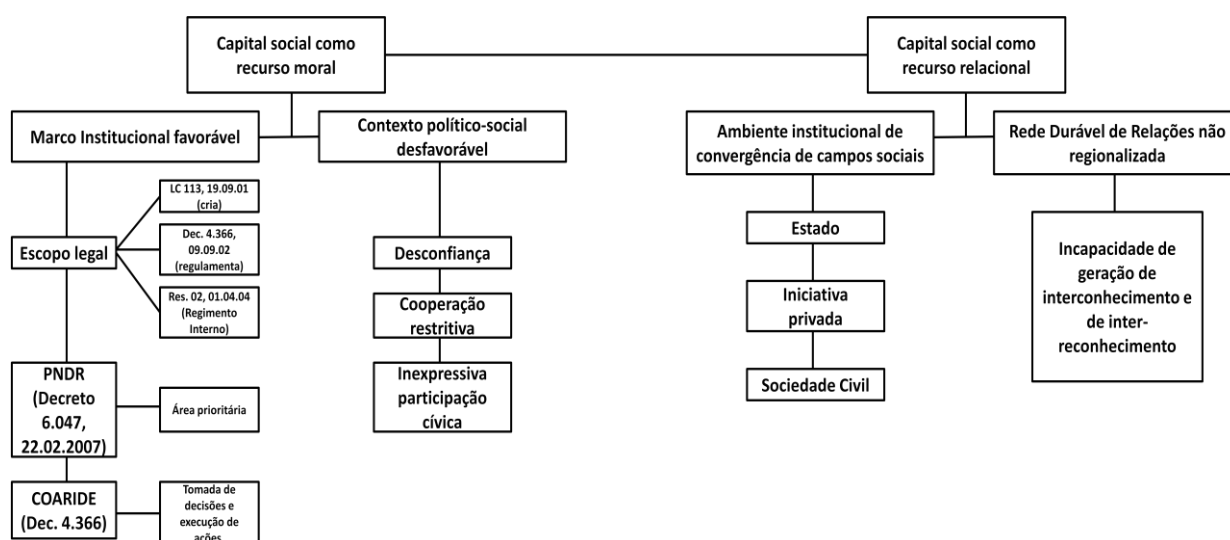
Em outras palavras, o capital social construído entre os agentes do desenvolvimento, como capital de relações mundanas, forneceu poucos “apoios uteis” à RIDE. Se este recurso é o responsável por conferir honorabilidade e respeitabilidade e indispensável para atrair ou assegurar confiança, como destaca Bourdieu (2007a), isso não se efetivou entre os agentes envolvidos com a experiência. O capital social como recurso relacional não foi capaz sequer de conferir o reconhecimento da RIDE pela sociedade local como algo importante ao planejamento e à gestão dos seus oito municípios.

Tanto em Bourdieu quanto em Putnam, o conceito de capital social refere-se a um conjunto de “recursos”. Seja de corte relacional ou moral, no caso da RIDE, esses recursos foram escassos. O estudo mostrou que é difícil falar em capital social, pois, na verdade, não é possível afirmar que houve com a RIDE uma experiência consistente de construção da “rede de relações duráveis” do primeiro e da “abordagem pragmática das questões públicas” do segundo.

Deste modo, não se trata de analisar o capital social sob a ótica de quem mais o acumulou ou de trocas ou concessões de capital social. Não se afirma aqui que a RIDE foi uma experiência acirrada de competição entre os agentes, mesmo havendo uma ou outra situação que indique isso, como foi o caso da Câmara de Turismo do Vale do São Francisco (BA), do protagonismo da iniciativa privada frente aos seus interesses particulares e das desavenças partidárias entre os prefeitos.

Mas sublinha-se que prevaleceu uma cooperação intermunicipal restritiva, onde tais agentes não se apropriaram do caráter regional da experiência, apequenando uma iniciativa que nos dizeres de Omar Dias Torres não era nenhuma “tábua de salvação, mas poderia ser um importante instrumento de planejamento capaz de contribuir com a melhoria da qualidade de vida na região”.

Em síntese, podemos enxergar o capital social na RIDE no seguinte esquema:

Fig. 7: Capital social na RIDE.

Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista dos princípios morais, mesmo arregimentada por um “marco institucional favorável”, composto por uma lei complementar (113), um decreto (4.366) e uma resolução (02), respaldado pela I PNDR e consubstanciada por um Conselho Administrativo, a RIDE contou com um “contexto político-social desfavorável”, sem o estabelecimento de um *quantum* significativo de confiança, cooperação e participação cívica no âmbito local.

Na perspectiva relacional, a RIDE, ao ser vista como ambiente institucional de convergência de campos e de relações sociais entre representantes do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil, poderia ter se configurado como uma experiência significativa, mas não se erigiu enquanto “rede de relações duráveis” de abrangência regional; sua existência não se assentou numa base fundamental de interconhecimento e de inter-reconhecimento de seus agentes, razão pela qual pode-se explicar o mau sucedimento de seus feitos.

6. CAPÍTULO 5 – LAÇOS FRACOS E LAÇOS FORTES: QUAIS ELOS LIGARAM A RIDE?

Com base nos conceitos de laços fracos e laços fortes de Granovetter (1973, 1983), o capítulo objetiva compreender os processos de planejamento e captação e execução de recursos dos municípios da RIDE, no período de 2001 a 2010 e até que ponto esse planejamento extrapola a visão local até uma visão regional. A ideia é identificar quais são as relações que foram estabelecidas ou perdidas na história da RIDE capazes de promover um equilíbrio entre ambos os laços.

Metodologicamente, buscou-se empreender uma análise com base na identificação e compreensão das seguintes etapas do planejamento da RIDE: 1) execução de uma política de planejamento integrado e cooperativo entre os grupos mais íntimos no âmbito interno da RIDE (sinergia dos laços fracos e fortes na cooperação entre governos municipais, setor privado e sociedade civil organizada); 2) captação de recursos, informações e conhecimentos em ambientes externos (a RIDE fazendo uso dos laços fracos); e 3) aplicação interna (na RIDE) dos recursos, informações e conhecimentos captados no ambiente externo (construção da robustez dos laços fortes numa perspectiva regionalizada).

O capítulo se divide conforme cada uma dessas etapas.

6.1. Laços Fracos e Laços Fortes: qual sinergia?

A análise das entrevistas realizadas possibilitou uma reflexão bastante contundente a respeito da sinergia dos laços fracos com os fortes na RIDE. Se para Granovetter (1973; 1983) os laços fracos permitem a saída dos indivíduos, grupos ou instituições da “zona de conforto” dos laços fortes, não se pode falar que houve um deslocamento considerável dos agentes do desenvolvimento na experiência da RIDE em busca de recursos, conhecimento ou informação que pudessem alavancar o tão propalado desenvolvimento integrado no SMSF.

Do ponto de vista de uma institucionalidade que se pretendia coletiva, todos os agentes (representantes do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil) pareceram encapsulados em seus campos relacionais (BOURDIEU, 2011a).

Quando se reflete sobre a atuação dos governos municipais, a fala de Leandro Duarte é bastante eloquente:

A rigor ainda tem prefeitos que acham que são semirreais; que detém o conhecimento de tudo e só ele é capaz de pensar. Quem não concordar está contra ele! [...] Ainda hoje, quanto mais naquela época (*a da RIDE*). E também, essa visão umbilical de pensar só “o meu município”, “porque ali estão os meus eleitores”, “porque ali me basta”, e por aí afora... Essa visão desse todo, uma visão macrorregional é que sempre foi muito difícil das pessoas entenderem.

Foi possível detectar claramente na pesquisa de campo que os governos municipais tiveram uma enorme dificuldade de pensarem “para além de seu nicho político” (grifo do autor); dificuldade esta, em grande medida, mediada por um *habitus* (BOURDIEU, 2002; 2004; 2009; 2011a; 2011b) que emperra as práticas cooperativas mais abrangentes e incapacita-os, política e tecnicamente, de se abrirem para novas formas de governar. Faltou disposição e agilidade aos governos municipais para a abertura de canais de diálogo entre si mesmos e com os demais agentes.

A concepção de um planejamento integrado, primeiro no âmbito municipal, depois regional, não se configurou num formato consolidado para a região, nem antes, nem durante, nem depois das atividades realizadas pela RIDE. Ou seja, quando a experiência foi implantada, não se gozava de um ambiente político-social propício a essa ideia de integração no planejamento, realidade esta que não foi modificada nem mesmo pelo alento gerado aos prefeitos mais entusiastas, que pareceram poucos, no período em que houve reuniões e discussões em torno do projeto de turismo e da elaboração do Plano de Ação.

A colocação de Omar Dias Torres também corrobora essa reflexão:

Isso aqui é composto por muitas ilhas, e que não há diálogo. Não há diálogos internos, nem externos. Não há diálogo entre população e governantes dentro do município. Nem há diálogo entre administradores dos municípios vizinhos. [...] Eu te mostraria documentos que eu tenho, onde eu já vi acusações na imprensa de um prefeito, por exemplo, acusando o outro porque mandou patrolar [sic] uma estrada no extremo limite entre dois municípios e a máquina, a pedido de um morador do outro município, entrou alguns metros no outro município e eu vi isso merecer denúncia. Um prefeito denunciando o outro de estar

agredindo a soberania de seu município. [...] O que eu quero dizer com isso é que a cultura da cooperação não existe aqui entre nós.

E mais:

O prefeito, ele entende que ao ser alçado à condição de prefeito, ele tá lá pra fazer o que lhe dá vontade, pra fazer o que lhe dá na telha e o que ele acha que é certo. Isso dispensa, na cabeça dele, da necessidade de ouvir, de dialogar e de abrir espaço pros outros.

A ideia de “ilha” do Omar expressa bem a realidade encontrada na pesquisa de campo e se coaduna com a ideia de “prefeitos semirreais” do Leandro, e que reafirmam, por sua vez, o conceito de “municipalismo autárquico e isolacionista” trabalhado por Abrúcio (2000) e Daniel (2001).

Calcados na lógica do “fazer o que dá na telha”, os prefeitos da RIDE se perderam numa prática alimentadora dos laços fortes, que permitiu uma tessitura de relações externas frágeis, impossibilitando-os não somente de enxergar além de seu nicho, mas, sobretudo, de ampliar a “rede de relações duráveis” (BOURDIEU, 2007b), assim como de construir uma nova maneira de planejar os municípios, não mais isolados, mas articulando instituições e na perspectiva da região, a partir de uma “abordagem mais pragmática das questões públicas” (PUTNAM, 2006).

No bojo das desavenças político-partidárias e da incapacidade de construírem cooperação abrangente, os governos municipais relegaram quase que totalmente os laços fracos, que, na experiência da RIDE, só foram constituídos quando das discussões e captação de recursos para o projeto de turismo e da elaboração do Plano de Ação, e mesmo assim, de maneira bastante restrita, conforme mostra a análise realizada nos Capítulos 3 e 4.

No que tange à sociedade civil em particular, todos os entrevistados foram, direta ou indiretamente, unânimes: não houve, nem há qualquer iniciativa que integre as organizações sociais em processos de planejamento de uma política de desenvolvimento mais ampla para a região.

Num contexto como este, as organizações sociais acabaram por serem deslocadas para as margens do processo de discussão da RIDE, mantendo-se encapsuladas e atomizadas em suas temáticas e atividades próprias, ao mesmo

tempo em que não houve uma preocupação por parte dos demais agentes, sobretudo do poder público, em promover a compreensão do que era a RIDE.

Voltando à elaboração do Plano de Ação, podemos enxergar um bom exemplo disso. Segundo Omar Dias Torres e a Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional (SDR/MIN), Adriana Melo⁵⁴, quando a empresa Terragraph optou por deixar a mobilização das organizações sociais, para que estas participassem da elaboração, sob a responsabilidade das prefeituras, a justificativa era a de que estas, por estarem mais próximas, teriam mais capacidade de mobilização. Isso não se efetivou. As prefeituras não mobilizaram as organizações sociais a contento, o que levou a uma participação bastante inexpressiva destas, que contabilizou a presença de apenas duas: a Associação de Prefeitos do Norte Baiano (APNB) e a Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Petrolina (ASSEA).

Aqui, ainda vale uma ressalva. O Plano coloca que essas organizações participaram da elaboração representando o chamado “terceiro setor”. No entanto, a APNB representa um grupo restrito de prefeitos, que além de serem representantes do poder público, ainda se circunscrevia apenas ao lado baiano. Já a ASSEA, se configura, na verdade, como uma organização de classe profissional, que é a dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Petrolina. Ou seja, organizações que não expressavam amplamente os anseios sociais da população local, como expressariam, por exemplo, os movimentos sociais.

Isto mostra que há, nessa relação, um problema, inclusive, de compreensão conceitual do que sejam “organizações da sociedade civil”.

Há, na experiência da RIDE, portanto, uma “dupla imobilidade social”, tanto por parte da própria sociedade, que não se apropriou da institucionalidade, quanto do poder público, que não se preocupou em inseri-la adequadamente, informando-a, contextualizando-a, permitindo a sua construção enquanto partícipe do processo.

Quanto à iniciativa privada, fora da RIDE, observou-se, novamente, o seu protagonismo. Quando olhamos a atuação destas no SMSF, podemos perceber que é sempre de vanguarda quando o assunto é a defesa de seus interesses. As empresas não esperam por ninguém!

⁵⁴ Entrevista concedida em 13.11.14, na Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional, Brasília-DF.

A fala de Pedro Gama⁵⁵, Diretor-Chefe da EMBRAPA SEMIÁRIDO, expressa bem essa característica:

Quando eles têm seus problemas, eles têm a capacidade... E vejam que são entes competitivos! São competitivos no mercado, tão competindo por mão de obra... Mas eles têm uma capacidade, quando têm que resolver um problema, de rapidinho se mobilizarem. Mobilizam-se em torno de suas cooperativas, associações e, às vezes, num conjunto, como numa Câmara pra tratar de problemas. Uma Câmara de Fruticultura. Então, vejam que entre os entes privados [...] há cooperação quando o assunto é a defesa de seus interesses.

Um emblema dessa reflexão é a Associação dos Produtores e Exportadores de Hortigrangeiros e Derivados do Vale do São Francisco (VALEEXPORT). Apresentada por parte dos entrevistados como uma das empresas mais importantes da região, por ter a natureza de congregar, em si mesma, várias outras, a VALEEXPORT surgiu em 1988, segundo seu Diretor Presidente, José Gualberto de Freitas⁵⁶, em decorrência da necessidade de organização da produção de frutas no Vale do São Francisco, contando com a articulação e o assessoramento da CODEVASF, no intuito de conquistar os mercados nacional e internacional.

Nós temos que trabalhar com eficiência, qualidade, modernidade, pesquisa e olhos nos mercados internacionais. Nos mercados nacionais, na medida em que ele faz parte de um mercado internacional também. E essa é a nossa missão. [...] Primeiro, lutar sempre por eficiência e qualidade através de pesquisa e transferência de conhecimento, e também uma política de relação com os poderes públicos e empresas internacionais, na medida em que propicie e facilite a ação dos produtores.

A empresa busca sempre uma articulação com atores que estão fora de seu *hall* de relacionamentos íntimos, mas sempre com foco no fortalecimento daqueles produtores que a compõe. É a clara sinergia entre os laços fracos e fortes.

De todas as atividades que a empresa desenvolve relatadas pelo entrevistado, a articulação com vistas à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias, voltadas para a fruticultura irrigada, é a que mais expressa essa sinergia. Mantendo parcerias com a Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária, Instituto de

⁵⁵ Entrevista concedida em 20.11.2014, no Escritório da EMBRAPA SEMIÁRIDO, Petrolina.

⁵⁶ Entrevista concedida em 30.10.2014, na sede da Valexport, Petrolina.

Tecnologia de Pernambuco (ITEP), EMBRAPA SEMIÁRIDO, EMBRAPA UVA E VINHO (em Bento Gonçalves-RS), Universidade de Lisboa e institutos de pesquisa na Espanha, o Diretor Presidente da empresa assegura que o que se busca é “abrir portas para incentivar a produção de frutas na região” e “resolver todos os problemas dos produtores de maneira organizada”.

A VALEXPOR não executa diretamente (*a pesquisa*), a não ser quando há uma necessidade muito extrema, quando já fizemos no combate da mosca da fruta, etc. Mas normalmente nós fazemos a animação do processo; nós levantamos a necessidade e fazemos com que essas necessidade sejam supridas.

A empresa tem como prática a saída de seu “núcleo íntimo”, que são seus associados, em busca de conhecimento e tecnologia capazes de satisfazer as necessidades de suas atividades. Há a construção de “pontes”, como bem pontua Granovetter, entre a VALEXPOR e seus parceiros no ramo científico. Isso tem trazido ganhos significativos para a mesma, na medida em que se consolida como uma das mais fortes na região, consubstanciada pela principal atividade econômica do SMSF, que é a fruticultura irrigada.

Além das instituições de produção científica, ainda mantém elos com os sindicatos de produtores e de trabalhadores rurais, com o SEBRAE-PE, as prefeituras de Juazeiro e Petrolina, Lagoa Grande e Sta. Maria da Boa Vista, com os governos estaduais de PE e BA e com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). No que tange à relação específica com o poder público, a VALEXPOR mantém um vínculo cujo objetivo é a “resolução de problemas”. Há, sempre que necessário, a busca pelos “agentes públicos com mais capacidade e condições de superação de seus obstáculos”, conforme afirmou José Gualberto.

Contudo, quando o assunto versa sobre a RIDE, a avaliação é bastante negativa. Uma empresa com uma visão tão arrojada de articulação não se fez presente nas discussões da região. Ainda segundo José Gualberto, a RIDE, paulatinamente, “foi se transformando numa desconhecida para todos”, frustrando expectativas e anseios do setor privado.

Do ponto de vista do estabelecimento de elos entre os governos e a iniciativa privada, a RIDE não conseguiu estabelecer laços fracos de maneira mais efetiva. Manteve-se numa articulação de proximidade entre aqueles que discutiram o

turismo, capitaneados num primeiro momento pelo SEBRAE Petrolina, ASSITUR, CODEVASF e prefeituras de Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista para, em seguida, mesmo com a inserção dos demais municípios da RIDE, circunscrever-se a um debate setorializado, com parca representação dos agentes do empresariado e da sociedade, tendo ainda que lidar com uma “rivalidade camuflada” (grifo do autor) entre os dois estados, PE e BA.

A experiência de elaboração do Plano de Ação foi a que mais tentou estabelecer laços fracos, através do que se chamou de GT RIDE. Segundo Adriana Melo, o GT aglutinou representantes dos oito municípios, da sociedade civil, do setor empresarial e das instituições de pesquisa locais. No entanto, o diálogo com o setor empresarial foi o mais “isolado”, haja vista os mesmos não terem se intragrado a contento às discussões, sendo necessário ir até às empresas, dentre elas a própria VALEXPOR e as vitivinícolas, para que o diálogo se efetivasse de algum modo.

Para Granovetter (2007, p. 03; 09; 18), “comportamentos e instituições são compelidos por contínuas relações sociais”. Imersos em “sistemas concretos”, as empresas não podem ser vistas apenas como “instituições econômicas duras”, racionalizadas nos cálculos financeiros ou na lógica “*hobbesiana* do estado de natureza”, privilegiadoras de estruturas hierarquizadas. Em alguns casos, é possível enxergar a adoção de práticas institucionais em que o estabelecimento de “relações de negócio se misturam com as sociais”.

Conflitos, desordens, oportunismo e má-fé, “em mercados nos quais uma rede estável de relações assegure a mediação de transações e gere padrões de comportamento entre empresas”, podem ser evitados (*Ibid.*, p. 27-28). Esta parece que vem sendo a orientação que a VALEXPOR tem seguido ao longo de seus anos de existência, muito embora não a tenha seguido em relação à experiência da RIDE.

Nesse caso, teria sido importante para a RIDE a priorização de uma ação em que as empresas fossem chamadas a interagir no processo, para tentar quebrar com a lógica da “empresa extrativista”, tão pontuada pelos entrevistados durante a pesquisa de campo, construindo um novo padrão de comportamento institucional.

Mas numa situação de “isolamento” do setor privado, essa não é uma tarefa fácil. No caso da RIDE, além do contexto não ser favorável ao diálogo entre governos e empresariado, no bojo de um projeto de desenvolvimento regional, a

iniciativa de “tentar uma conversa” mais consistente só se deu pela intervenção do MIN, durante a elaboração do Plano de Ação, que contou com a participação de apenas dois representantes, um do setor financeiro por meio do BNB e outro do setor hoteleiro.

Antes disso, tal “conversa” só se deu no âmbito de alguns estabelecimentos voltados para o ramo turístico, mas mesmo assim de maneira muito tímida, restrita, pois a RIDE não gerou um interesse maior a esse segmento. Como destacou Gislane Rocha⁵⁷, professora do IF SERTÃO PE e representante da instituição nas discussões do projeto de turismo, quando os empresários se viam diante de reuniões meramente informativas, que serviam apenas para arregimentar “decisões de gabinete” (grifo do autor) já tomadas anteriormente, o clima que se formava era o de “eu tenho mais o que fazer!”.

Fazendo uma breve conclusão, não se identificou no caso da RIDE uma sinergia entre os laços fracos com os fortes. A perspectiva teórica da presente tese é a de enxergar ambos os laços como complementares. Contudo, quando se transpõe essa perspectiva para o campo empírico, observou-se que os fortes foram, portanto, privilegiados, na medida em que governos, empresas e sociedade se encapsularam em si mesmos, interagindo pouco, não construindo “pontes”, nem muito menos fortalecendo a lógica da harmonia entre os elos que poderiam ligar o ambiente interno ao externo da região.

Mas como cada um dos laços foi estabelecido na experiência da RIDE? Observemos.

6.2. O uso dos Laços Fracos: captação de recursos, informações e conhecimentos em ambientes externos a RIDE.

Num primeiro momento, a criação da RIDE se mostrou estratégica para alguns grupos políticos locais, mas se apresentou frágil com o passar do tempo, diante de uma atuação desarticulada dos agentes do desenvolvimento. Como já relatado, a RIDE foi criada por iniciativa do Deputado Federal Clementino Coelho, portanto, uma ação do legislativo federal.

⁵⁷ Entrevista concedida em 07.11.2014, na SBS Livraria, em Petrolina.

Segundo Adriana Melo, a partir da experiência da RIDE do Distrito Federal e com base no Art. 43⁵⁸ da Constituição Federal, a RIDE Petrolina Juazeiro foi pensada e proposta enquanto Projeto de Lei, com o objetivo de se obter um tratamento diferenciado à região, com vistas ao seu desenvolvimento e com foco na fruticultura irrigada. No entanto, a atuação do legislativo deixou a desejar em todo o processo de construção da RIDE.

Por elas terem sido criadas por iniciativa parlamentar, não houve, dentro do governo, a formalização de um consenso de sua importância como território prioritário. O Ministério da Integração encampa esse processo, mas ele (*o processo de implementação das RIDES*) não é uníssono nas outras esferas de governo: Ministério do Planejamento, a própria Casa Civil. Então, fica um pouco, assim, uma Lei Complementar que vem e o governo teria que se adaptar a essa lei.

A ideia de criação da RIDE não veio atrelada a uma prática institucional integradora por parte dos poderes executivo e legislativo. Coube ao MIN receber a demanda de execução da experiência, sem nem ao menos ter sido propositor da mesma. O legislativo manteve uma atuação reticente, sem se comprometer com a consolidação da nova institucionalidade. Nem mesmo no arcabouço legal da RIDE consta alguma menção sobre responsabilidades do legislativo.

Isso acarretou obstáculos a uma gestão mais consistente, haja vista não haver um consenso no âmbito do Governo Federal sobre um comprometimento de todos os ministérios que compõem o COARIDE. A atuação articulada dos parlamentares estaduais e federais dos estados de PE e BA em Brasília poderia ter sido uma importante contribuição à experiência, considerando todo o potencial de captação de recursos que parlamentares em bloco têm.

Como bem pontuou o Ex-Prefeito de Petrolina e atual Deputado Estadual, Odacy Amorim⁵⁹ (PT), “os deputados federais da região poderiam ter criado, por exemplo, uma emenda de bancada”. Adriana Melo propôs que o legislativo, por possuírem “capilaridade política”, poderia ter atuado no sentido de integrar

58 Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

⁵⁹ Entrevista concedida em 28.11.2014, em sua residência, em Petrolina.

tributos ou tarifas, buscando “dirimir concorrências para gerar complementaridade”.

Em todo caso, faltou estabelecer laços fracos mais consistentes. Faltou uma articulação externa capaz de lançar os agentes para fora da região em busca de recursos, informações e conhecimento. Sobre isso, Adriana Melo esclarece:

Não houve captação de recursos para além do MIN. Então não houve capacidade de articular recursos de outras fontes. Até mesmo de outras áreas do ministério e fora do ministério. Então ficou refém dos poucos recursos que a secretaria (*de Desenvolvimento Regional*) tinha, que eram poucos milhões por ano. [...] Existem halls de fontes interessantes, não apenas de recursos não onerosos, mas de recursos onerosos, de financiamento de fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento que são operados pelo MIN. Existem recursos de outros ministérios. Existem recursos de Banco Mundial, de BID, que também poderiam ter sido alocados. Então não houve essa articulação. Ficou um processo refém de recursos do ministério.

Para além dos projetos de turismo apresentados no Capítulo 3 (Quadro 3), de acordo com levantamento no Portal da Transparência, ainda foram executados no âmbito da RIDE a urbanização da orla da Maçanzeira, em Sta. Maria da Boa Vista (R\$ 225.841,62); a padronização de barracas na Ilha do Rodeadouro, em Juazeiro (R\$ 200.000,00); e um curso de gestão pública realizado pela FACAPE (R\$ 105.744,00).

Segundo planilha de projetos disponibilizada por Omar Dias Torres, elaborada à época em que exerceu o cargo de Articulador Regional, e também retirada do Portal da Transparência, ainda é possível destacar a construção da sede da Associação de Mulheres Rendeiras de Petrolina (R\$ 161.980,51) e um curso de guia de turismo (R\$ 100.000,00), ambos conveniados via CODEVASF.

Todos os convênios com a União, ou por meio dos estados ou dos municípios, resultaram numa captação de recursos somente do MIN, o que limitou enormemente às chances de se executarem projetos mais estruturantes, fossem eles de turismo ou de outras áreas. O fato da RIDE, enquanto institucionalidade coesa⁶⁰, não ter conseguido captar recursos nem mesmo do Ministério do Turismo, quando o turismo era o seu carro chefe, já demonstra que algo de errado ocorreu.

⁶⁰ É importante destacar que recursos foram alocados do Ministério do Turismo, mas de maneira isolada pelos municípios, individualmente, e não como resultado de uma articulação pela RIDE.

Tais equívocos se apresentaram desde o início, até mesmo da própria concepção da lei que cria a RIDE. Ainda segundo Adriana Melo, a LC 113 é “uma réplica do instrumento que institui a RIDE do DF”. Ela tão somente reproduz o que preconiza a LC 94, de 19.02.1998, “em termos de eixos temáticos de atuação, composição do conselho, que era um conselho majoritariamente do Governo Federal, muito pouco da sociedade local”.

O legislativo demonstrou pouca atenção com a criação de uma institucionalidade mais condizente com a realidade na qual iria ser implantada. A mera reprodução de um instrumento criado para ser replicado em outro contexto, pode se configurar como um dos fatores explicativos para o insucesso da experiência, na medida em que desconsiderou o contexto local, sobretudo, as questões ligadas à articulação política entre instituições.

Não levar em consideração as condições locais de implementação de uma institucionalidade como uma RIDE, que requer forte articulação política *in loco*, foi um equívoco que resultou em poucos resultados, de pouca amplitude, inexpressiva legitimidade social e de quase nenhuma intenção de construção coletiva de um projeto de desenvolvimento regional.

Tal reflexão pode ser confirmada quando se vê iniciativas que, ao invés de repensar à RIDE, se propõem a incrementá-la tal como está, a exemplo do Projeto de Lei 574, de 19.05.2010, do Deputado Federal Gonzaga Patriota (PSB-PE), que acrescenta mais seis municípios a RIDE, três do estado de PE (Cabrobó, Afrânio e Dormentes) e três na Bahia (Uauá, Abaré e Chorrochó).

Ao transpor a reflexão do legislativo para o executivo federal, a análise muda um pouco, apesar de encontrar convergências no que tange a atuação de ambos. No âmbito do Governo Federal, a capacidade de articulação interministerial foi muito baixa. Com a aprovação da LC 113, o MIN assumiu sozinho a responsabilidade de alavancar a RIDE como instrumento de planejamento e gestão de uma política regional, mas com poucas condições de sucesso para tal empreitada.

Para dar conta da RIDE como institucionalidade capaz de tornar o SMSF uma região prioritária, com aplicação de recursos e execução de projetos estruturantes, o MIN deveria contar com o estabelecimento de elos com os demais ministérios que compunham o COARIDE, além de estar fundamentado naquilo que Adriana

Melo chamou em sua entrevista de “alinhamento de políticas” entre as três esferas de governos. Ou seja, haveria, segundo ela, a necessidade de coadunação entre a proposta do legislativo federal de criar uma RIDE no semiárido brasileiro e as linhas estratégicas de políticas setoriais dos governos estaduais e federal.

Em outras palavras, pesou o fato da RIDE ter sido proposta sem qualquer “alinhamento” com o contexto local e com as possibilidades de execução de ações conjuntas entre as esferas de governos, dentro daquilo que era prioridade na política de desenvolvimento do país.

A falta de uma maior convergência na criação e implementação da RIDE entre os agentes, e nesse caso específico, entre os agentes públicos, se acirrou diante da “baixa capacidade de articulação de poder convocatório do MIN”. Este tinha pouco poder de deliberação e de influência sobre as políticas setoriais dos demais órgãos federais, que era de onde poderiam vir mais recursos.

A situação piorou quando, a este cenário, agregou-se a baixa capacidade técnica dos governos municipais com vistas à captação de recursos externos para a região. Os laços fracos no âmbito interno da RIDE também não se efetivaram nesse sentido.

Entende-se por capacidade técnica o conhecimento e o ato de planejar e executar ações dentro da máquina e da burocracia pública, que tragam resultados práticos e concretos à administração, do ponto de vista da elaboração, da implementação e do monitoramento de projetos, o que vai necessitar, por conseguinte, de recursos para a efetivação disso tudo. No plano regional, isso não se identificou.

Mais uma vez, o que se observou foram atitudes isoladas. Um bom exemplo disso foi colocado por Geraldo Jr., Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças de Petrolina. Segundo este, a prefeitura recebe muitas visitas de técnicos de municípios vizinhos em busca de informações sobre projetos já consolidados na cidade, como o Minha Casa, Minha Vida Rural. As dúvidas, geralmente, versam sobre a elaboração do Plano Municipal de Habitação e de normas técnicas a serem seguidas. A vinda desses profissionais, segundo o entrevistado, se justifica pela carência de um “conhecimento e de um corpo técnico” em seus municípios, que acabam por encontrar em Petrolina ou em Juazeiro, cidades mais consolidadas nesses aspectos, o que lhes faltam.

Apesar de se caracterizar como “estabelecimento de laços fracos” e de ter trazido algum tipo de benefício para os municípios demandantes, tais buscas de informações e conhecimentos não se conformaram em âmbito regional, dentro da RIDE. Isso se deu, e ainda se dá, “por fora” da experiência. Ou seja, de maneira individual, isolada, na tentativa de se resolver problemas municipais a partir de necessidades pontuais.

Também refletindo sobre a questão habitacional, Izabel Cristina relata que a grande maioria dos municípios da região “vive do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos repasses obrigatórios do governo do estado e da União para saúde, educação”. O máximo que ainda se faz para além desses repasses é uma “peregrinação por emendas parlamentares”, mas que tal prática “resolve muito pouco dos problemas municipais”. Há carência na concepção de projetos mais estruturantes.

Quando o cenário desses municípios é contraposto ao das grandes cidades, pode-se perceber a enorme diferença na concepção do que seja uma estratégia de captação de recursos. Sobre isso, a entrevistada reflete:

As cidades grandes [...] sabem qual é o caminho das pedras. Vão aos ministérios, percorre com os deputados. [...] Então, eles (*os prefeitos das grandes cidades*) conseguem captar mais esses recursos junto aos ministérios, que há linhas de projetos, de financiamento de todas as maneiras. Tem pra turismo, tem pra calçamento, tem pra hospitais, pra ambulância, pra transporte urbano, transporte escolar. Então isso depende muito da iniciativa do prefeito.

Houve um despreparo técnico, e igualmente político, por parte dos gestores municipais da RIDE, na medida em que foram incapazes de traçar uma estratégia conjunta de captação de recursos para implementar projetos no âmbito da região. Foram identificadas inúmeras críticas às prefeituras da RIDE durante a pesquisa de campo, pois mais uma vez percebeu-se que ações isoladas suplantaram a oportunidade de se construir uma visão regionalizada.

As questões técnicas se confundiram com as políticas, na medida em que, como bem pontuou Paulo Angelin, Ex-Analista Empresarial do SEBRAE em Juazeiro, “os cargos comissionados são contratos apenas para cumprir papéis políticos”.

Foi o que ocorreu com o projeto de turismo, cuja participação maior nas discussões era dos governos municipais, mas sem um compromisso mais consistente dos técnicos que vinham representando às prefeituras, que de acordo com a professora Gislane Rocha, “hoje vinham e amanhã não, a depender da indicação dos prefeitos” que, “nunca estavam presentes, muito raro”.

Assim como o que também se observou com o Plano de Ação da RIDE, quando foi identificado, por parte de Omar Dias Torres, uma “indicação desqualificada” de técnicos das prefeituras para participar do processo de elaboração. Cenário facilmente identificado em governos municipais e personificado nas figuras dos famosos “cargos comissionados”, bem à luz do conceito de “funcionário patrimonial” de Sérgio Buarque de Holanda (1995).

Essa inabilidade técnica misturada a características políticas tradicionais reverberaram para a captação de recursos, impossibilitando a concepção de uma estratégia de mobilização dos prefeitos e de suas equipes com *know how* técnico para projetar boas ideias; se situarem dentro do escopo legal da RIDE e de suas possibilidades de financiamento; se organizarem em bloco, como um coletivo, para acessar os canais onde os recursos estavam disponíveis e, finalmente, executar os projetos de âmbito regional.

Os gestores públicos municipais se acomodaram no “mais do mesmo” de suas formas tradicionais de captar recursos, conseguindo, no máximo, “fazer a máquina funcionar”, conforme pontuou Leandro Duarte. A ausência de bons projetos resultantes de uma discussão mais abrangente entre os agentes do desenvolvimento e a incapacidade dos gestores públicos de se organizarem em bloco para captar recursos impossibilitaram o estabelecimento de laços fracos entre o ambiente interno e o externo da RIDE.

De maneira bastante expressiva, a ausência de uma pressão dos governos municipais da RIDE para com o Governo Federal, na figura dos quatro ministérios⁶¹ que compõem o COARIDE, apareceu na pesquisa de campo como sendo o grande limitador da experiência regional, do ponto de vista dos recursos para a execução de ações mais estruturantes e, efetivamente, delineadoras de um desenvolvimento regional.

⁶¹ Integração Nacional, Casa Civil, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão (Decreto 4.366, de 09.09.02)

Como já exposto no Capítulo 3, os projetos de turismo da RIDE encontraram enormes dificuldades para serem executados. De ordem financeira, estrutural ou conceitual, tais dificuldades foram resultados de um processo deficiente que envolveu questões técnicas e políticas, onde não foi possível estabelecer ligações entre os envolvidos, que permitissem a formação do que Granovetter (1983) chama de “rede social de baixa densidade”, que apesar de não manter linhas relacionais amarrando os envolvidos, assegura a expansão de suas possibilidades, uma maior articulação com o mundo exterior a sua realidade, um conhecimento mais amplo de quem está ao seu redor, maior acesso a diferentes círculos de comunicação e informação e uma existência mais estruturada e sustentável.

Isso tudo, segundo o autor, ocorre a partir do estabelecimento de laços fracos, não encontrados com eloquência na RIDE, conforme se observa na fala de Leandro Duarte:

Se você vai lá fora, busca boas experiências, se você leva esse conhecimento, você interage, você está fazendo um bem a sua comunidade. [...] Naquela época aconteceu muito, a visão pequena de pensar: “Ah, poxa, se não tem um convênio para o meu município, se não tem uma liberação de recursos para o meu município, então isso não me interessa!”. Não entendia que esse exercício de relacionamento, de interação, isso poderia num futuro gerar divisas. Mais do que isso, você sairia das suas fronteiras!

Em síntese, a pesquisa de campo apontou que se os gestores municipais tivessem atuado em conjunto, indo a Brasília demandar aos ministérios suas necessidades, expressas por meio de projetos exequíveis, bem fundamentados, com abrangência regional e resultantes de um planejamento integrado, a captação de recursos poderia ter sido exitosa, com resultados mais expressivos para a população local, o que permitiria, deste modo, se falar em laços fracos na RIDE.

Deste modo, a ideia de que os laços fracos, em harmonia com os laços fortes, geraria um padrão de cooperação abrangente, não se efetivou na RIDE, em função de uma priorização somente dos laços fortes, conforme veremos a seguir.

6.3. O uso dos Laços Fortes: aplicação de recursos, informações e conhecimentos no ambiente interno da RIDE.

Já se sabe, pelas entrevistadas realizadas, que as prefeituras possuíam total desinteresse no planejamento participativo e integrado em seu âmbito interno, que não houve pensamento convergente entre os prefeitos, no que se refere a políticas públicas de abrangência regional, e que a ingerência técnica dos governos municipais foram fatores que comprometeram o equilíbrio ou a harmonia entre os laços, favorecendo mais aos fortes do que aos fracos.

No entanto, os laços fortes foram privilegiados na medida em que os três agentes do desenvolvimento (Estado, iniciativa privada e sociedade) mantiveram, na experiência da RIDE, relações bastante circunscritas em si e para si. O estudo mostrou que os agentes interagiram pouco, permanecendo em seus campos relacionais movidos por um *habitus* que os impulsionaram a uma cooperação restritiva.

Os laços fortes não foram privilegiados na perspectiva da região, ou seja, os agentes não mantiveram uma cooperação entre si no âmbito interno da RIDE. Se isso tivesse se efetivado, a ida ao ambiente externo teria sido inevitável, pois os agentes saberiam que a ação consequente mais óbvia seria a busca pelas condições de execução desse planejamento interno, junto às fontes externas de recursos. Esses tipos de elos de proximidade, ou seja, os laços fortes, foram mantidos, mas no que se refere às relações dos agentes de maneira isolada.

A prática institucional dos governos municipais da região foi (e ainda é) a típica “feijão com arroz”, conforme pontuou Izabel Cristina. A fala da entrevistada expressa uma concepção geral de prefeitos pouco arrojados, que insistem numa gestão atomizada, sem conexões com o “mundo externo”. Isso gerou rebatimentos importantíssimos para a RIDE, na medida em que a institucionalidade não avançou.

A perspectiva teórica da presente tese, ao se fundamentar nos conceitos de laços fracos e fortes de Granovetter (1973; 1983), enxerga-os em conexão com os conceitos de capital social de Putnam e de Bourdieu. Ou seja, estamos observando a realidade empírica sob a ótica de uma construção coletiva de sujeitos sociais, situados numa escala espacial dotada de institucionalidade, carente de uma dinâmica de comunicação, que possa proporcionar, por sua vez, o estabelecimento de elos entre os envolvidos. Identificar e entender esses elos é importante, para que a compreensão do processo possa se dar de maneira mais consistente.

Nesse cenário, salta aos olhos a questão do planejamento municipal, uma vez que para se desenvolver uma região, conta muito a favor — apesar de serem necessários outros aspectos determinantes — um histórico precedente de integração e cooperação entre instituições, grupos, entidades, etc., no âmbito local, conforme Putnam (2006) pontua claramente em seu estudo sobre a Itália. Todavia, não se nega a possibilidade de se ter um capital social vinculado a pequenos grupos de interesses, que é o que sublinha a perspectiva de Bourdieu (2007a; 2007b).

Unir os dois laços, fracos e fortes, é fortalecer um capital social que permite uma cooperação mais abrangente, capaz de integrar um maior número de agentes e não se restringir a pequenos grupos de proximidade. Atitudes isoladas, atomizadas, pontuais só favorecem ainda mais o distanciamento e a retração face às novas possibilidades que o relacionamento com outros agentes ou ambientes pode proporcionar.

Todavia, quando observamos a questão do planejamento interno dos municípios da RIDE, foi possível perceber que a existência de experiências de integração e de cooperação para “pensar o local” não foi algo que se identificou com substancialidade. A grande maioria dos entrevistados foi categórica nesse sentido: não se contou, nem se conta, com uma concepção de gestão municipal que pense a esfera local de maneira estratégica, conectada com as demais esferas de governo, fundamentada num projeto político de cidade, por meio do qual se permita a construção de consensos, de legitimidade, de participação, de democracia e/ou de cidadania.

Nesse aspecto, observemos a fala de Omar Dias Torres:

Eu ainda não vi, ao longo dessas décadas de vida pública e de trabalho social que eu tenho, um governante que assuma a direção de um município com um projeto político para o município. Todos eles que eu conheci até agora entraram para satisfazer um projeto pessoal. E na busca pela concretização desse projeto pessoal não cabe participação dos outros, cooperação dos outros.

A ideia de se “pensar a cidade” a médio ou a longo prazos não existiu. Houve uma carência na região de experiências consistentes de planejamento e de gestão

municipal, o que dificultou a construção de uma concepção capaz de “pensar a região”, ou pelo menos de “pensar o município na região”.

Voltando a questão da captação de recursos, desta vez no ambiente interno dos municípios, a fala de Gilberto Marques, entrevistado de Casa Nova, nos esclarece a seguinte dinâmica:

Então, assim, se percebe que lá em cima (*no Governo Federal*) existe muito dinheiro e os municípios tem a oportunidade de pôr a mão nesse dinheiro e investir no turismo e entre outras coisas. Mas acontece que eles (*os prefeitos*) não têm capacidade de contratar técnicos pra trabalhar. As prefeituras [...] fazem o seguinte, quando o prefeito entra, ele contrata o melhor advogado do estado e o melhor contador [...]. O contador pra ajudar a desviar o dinheiro e o advogado pra livrar ele da cadeia. Mas não tem competência pra contratar um técnico pra elaborar um projeto. [...] A RIDE não consegue pegar porque se desestrutura muito fácil, porque ela anda a sabor da política e a política anda a sabor do interesse de um candidato, do prefeito, e esse prefeito anda a sabor do vento, porque não é competente pra fazer as coisas.

A corrupção surgiu de maneira bastante contundente durante a pesquisa, apesar dos entrevistados não terem citado nomes, justificando que o objetivo não era “denunciar ninguém”, mas pontuar temas relevantes para a discussão sobre o planejamento municipal, bem como sobre a visão dos gestores a respeito do município e a visão da sociedade sobre os gestores, que, respectivamente, de forma simbiótica, “não estão nem aí pro povo” e “nem está nem aí pros seus direitos”.

Contra as gestões municipais não pesou somente a incapacidade técnica para a elaboração de bons projetos, mas também a opção política de priorizar projetos particularistas, que “andam ao sabor do vento” das conveniências, à revelia de qualquer proposta mais ampla e abrangente, democrática e cidadã.

Em algumas entrevistas, o gravador precisou ser desligado para que relatos sobre corrupção pudessem ser compartilhados durante a pesquisa de campo, pois os entrevistados não queriam se comprometer judicialmente, uma vez não terem nem o interesse, nem provas suficientes que comprovassem o que estava sendo dito. Nenhum desses relatos foi utilizado na presente tese, por fidedignidade às “falas oficiais”, ou seja, aquelas que foram “gravadas” com permissão dos entrevistados, mas serviram para descortinar o ambiente que está por trás dos

fatos conhecidos e proporcionar um maior entendimento do ambiente político no qual a RIDE se assentou.

Neste caso, tornou-se possível, ou pelo menos provável, juntamente com outras reflexões, atentar para um cenário em que a RIDE se viu tomada por laços fortes, mas restritos aos grupos de proximidade e não de maneira regionalizada, que assumiram a dianteira das relações no ambiente interno da região.

Recorramos a alguns casos em Casa Nova, na Bahia.

Símbolo da precariedade no planejamento, o município foi o exemplo que mais transpareceu pessimismo na fala de dois entrevistados, Gilberto Marques e Luciano Correa, quando o assunto versou sobre a política urbana local. A história da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento expressou bem tal sentimento.

A obrigatoriedade deste Plano se deu em 2002, segundo Gilberto Marques, por determinação do Governo Estadual da Bahia. A reflexão do entrevistado seguiu pela linha de que a gestão municipal, do ponto de vista técnico, não estava preparada para tal empreitada, pois o processo deveria ser participativo. Ao contratar uma consultoria, a prefeitura sanou essa limitação e a elaboração durou três meses, com a participação de representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

No entanto, o papel desempenhado pelos representantes do poder público deixou a desejar: parca presença dos vereadores, ausência da promotoria pública local, sazonalidade da presença dos técnicos da prefeitura, deficiência nas discussões de base por parte dos que se fizeram presentes. Segundo Gilberto, o resultado foi “uma lei aprovada, mas jamais executada”.

Feito apenas para atender a uma determinação do Governo Estadual, à época da obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes⁶², o Plano Diretor de Casa Nova não logrou êxito do ponto de vista de sua efetividade como legislação balizadora do planejamento municipal.

Jamais foi executado em algum momento. Nós não temos Plano Diretor Municipal pra nada. Se você perguntar assim, eu devo botar o poste no meio da rua, na esquina ou onde quer que seja?

⁶² A obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes se deu em função do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, aprovada em 10.07.2001.

Pela decência você não vai colocar no meio da rua, mas pelo código de postura do município, você bota, porque não tem nada dizendo o contrário. [...] Foi um plano para atender uma exigência do governo do estado. Porque o governo do estado disse: ou faz, ou tais e tais verbas não vão para o município.

Ou seja, um importante instrumento regulador da política urbana, cuja base de sustentação poderia ser os laços fortes locais, foi relegado às vicissitudes de uma política deficitária, que deixou passar a oportunidade de consolidar o planejamento participativo como uma importante ferramenta de organização da cidade. Como mais um instrumento burocrático de “gabinete”, o Plano Diretor do município tornou-se “letra morta”, “lei engavetada”, dispersa em meio ao imediatismo de uma política incapaz de enxergar as instituições locais como copartícipes de um projeto de desenvolvimento para o município.

Como consequência, segundo os entrevistados, ações desconectadas da realidade local se erigiram ao longo dos anos pós-Plano Diretor. Ações que poderiam ter sido evitadas, caso a lei vigorasse como deveria. Três exemplos são reveladores: a construção do galpão para a feira livre da cidade, a invasão das margens da estrada que dá acesso à cidade por moradias irregulares e a invasão das margens do lago da Hidroelétrica de Sobradinho.

De magnitude menor, mas não menos esclarecedora da forma como a política urbana local foi implementada, o galpão para abrigar a feira livre foi construído na entrada da cidade, numa localização de difícil acesso à população, que não foi consultada sobre a mesma e que, conseqüentemente, não conseguiu se adaptar. Resultado: feirantes e população continuaram realizando a feira onde tradicionalmente sempre esteve instalada. O galpão, segundo Gilberto, permanece erigido, mas como um enorme “elefante branco”.

As ocupações irregulares vieram à tona pela fala de Luciano Correa⁶³:

Nós temos um problema enorme nessa cidade. A entrada da cidade foi toda invadida. [...] Então é a falta de planejamento. [...] E a sociedade não está preparada. A sociedade vota hoje pelo emprego, pelo aluguel de uma casa, pelo aluguel de um carro, por receber e não trabalhar. Então, infelizmente, isso é um grande mal! [...] Uma cidade como Casa Nova não se conserta mais nunca. [...] Nós temos um problema sério aqui. Toda a borda do lago está comprometida, senão é roça, é terreno, é chácara, tudo invadido,

⁶³ Entrevista concedida em 22.05.14, em sua sala de trabalho, em Casa Nova.

margem do lago pra você ter uma ideia. A entrada da cidade parece uma favela. [...] A BR tá aqui, nego tá no pé da BR, tá dentro, tá fora [...]. E a coisa é séria. Planejamento territorial nenhum, nenhum, nenhum.

O entrevistado relata duas situações geradas pela falta de implementação adequada de uma política urbana municipal, que piorou ainda mais com as mudanças de governos. Ambos os exemplos pioram a realidade local, considerando que o município vem crescendo de maneira desordenada, reproduzindo práticas de cidades grandes cujo caos já está consolidado, além de gerar problemas ambientais gravíssimos, que vem comprometendo aquele que para a região é a sua maior riqueza: o rio São Francisco.

Do ponto de vista da RIDE, essas questões poderiam ter sido tratadas numa grande arena de debate, gerando, por conseguinte, projetos estruturantes que visassem melhorar a questão habitacional, a mobilidade urbana intramunicípios e regional e a questão ambiental, dentre outras.

Outros exemplos baianos podem ser mencionados. No município de Sobradinho, o Ex-Prefeito Genilson Silva comunga da opinião de que o “planejamento integrado e cooperativo foi feito apenas para se atender a exigências legais”, como é o caso da merenda escolar, cuja atuação do Conselho sempre foi bastante significativa. Citou também alguns projetos pontuais realizados junto com a CHESF, “mas tudo muito pequeno”, como concessão de tubos para abastecimento de água em alguma comunidade ou colocação de postes de energia elétrica.

Omar Dias Torres sublinha que Curaçá já contou com uma experiência de planejamento e gestão pública exemplar, quando “enorme trabalho de base” foi realizado junto às comunidades urbanas e rurais do município, com transparência e participação, enfrentando as grandes oligarquias políticas do estado da Bahia, gerando entusiasmo e credibilidade à população, mas que com o passar do tempo, a experiência arrefeceu, diante de “líderes políticos que se renderam aos ditames da política feita para se ganhar eleição”.

A lógica do não planejamento se estende também ao lado pernambucano, quando não se identificou nenhum relato mais consistente sobre qualquer iniciativa de integração e cooperação de instituições em torno de um projeto

comum de município, com ampliação da participação dos vários agentes do desenvolvimento no ambiente interno.

A fala de Luciano que diz: “Uma cidade como Casa Nova não se conserta mais nunca!” denota um pessimismo bastante emblemático. Expresso também por outros entrevistados ao analisarem seus municípios — que, excetuando Petrolina e Juazeiro, amargam desalento e desesperança diante de um cenário de pouca evolução, no que tange aos benefícios do desenvolvimento, do crescimento econômico e dos avanços nas políticas públicas —, tal pessimismo também comprometeu a experiência da RIDE que, ao mal suceder-se, gerou mais pessimismo ainda.

A RIDE passou por um processo de reativações e desativações constantes. [...] Isso varia muito com as mudanças de governo, de gestão, e varia muito também com a composição política local. Então ela é sujeita a esses ciclos político-partidários, ela fica refém desses ciclos de alinhamentos e desalinhamentos político-partidários.

Uma provável explicação pode ser retirada da fala de Adriana Melo, que mostra o quanto as variações da política local são resultantes dos “ciclos político-partidários” estabelecidos e faz aventar a possibilidade de que tais ciclos vêm obstaculizando o bom desempenho das instituições municipais, e nesse bojo, da RIDE, por priorizar a ligação de “grupos de proximidade” unidos por laços fortes, mas desconectados de um projeto político para o município, gerando descrédito e desconfiança, ao passo que a cooperação abrangente é sublimada. Não se coopera com quem não se cofia.

Assim, a RIDE também amargou insucesso por estar assentada numa base política e social essencialmente pessimista.

Isso eu vivenciei: quando eu saia do Ministério e ia lá pra tentar reativar a RIDE, eu sentia uma resistência enorme. Porque as pessoas não acreditavam na RIDE. [...] Quer dizer, nem no nível federal se acreditava, nem no nível local se acreditava.

Trabalhar com base no pessimismo é a receita do insucesso. Estar disponível a uma experiência que já se pensa que não vai dar certo é a força motriz de sua

ineficácia. Ao longo de toda a pesquisa de campo da presente tese foi possível enxergar que apesar de se identificar certo entusiasmo, sobretudo nos momentos iniciais da RIDE, a mesma não gozou de credibilidade por parte dos que estiveram envolvidos nas discussões que se efetivaram.

Seja no projeto de turismo, seja na elaboração do Plano de Ação, mobilizar agentes capazes de estabelecer laços fortes de âmbito regional foi algo difícil e que não se concretizou. No primeiro momento, por se ter claro que o projeto de turismo não foi uma construção coletiva legítima, alicerçada desde o início numa concepção de fortalecimento de uma cooperação abrangente, que conectasse todos os agentes em prol da robustez dos laços fortes, ou seja, do ambiente interno da região. No segundo momento, pela RIDE não gozar mais de “crédito social” suficiente, capaz de gerar alento aos agentes do desenvolvimento.

Ainda sobre a fala de Luciano, além do pessimismo, pode-se também destacar o papel da sociedade em todo esse processo: “A sociedade vota hoje pelo emprego, pelo aluguel de uma casa, pelo aluguel de um carro, por receber e não trabalhar. Então, infelizmente, isso é um grande mal!”.

É preciso problematizar o papel exercido pelos cidadãos em suas instituições organizativas. Já se pontuou, em vários trechos desta tese, que a sociedade coadjuvou na experiência da RIDE, mas é preciso pensar sobre até que ponto a sociedade não se deixa levar também pelas conveniências políticas do momento e que tipo de rebatimentos isso ocasiona na eficiência das instituições públicas.

Não caberia, no contexto da RIDE, um protagonismo mais espontâneo da sociedade? Claro que isso não exime o papel que os governos municipais deveriam ter exercido no diálogo com a mesma, mas diante de um contexto político e de práticas tão questionáveis dos gestores públicos, parece não haver mais espaço para uma “espera por informação”.

A atuação dos conselhos, sejam gestores de políticas públicas, sejam comunitários de bairros, apareceu nas entrevistas sempre de maneira assaz questionável. Atribuiu-se a eles uma vinculação política que compromete a credibilidade de seu trabalho, na medida em que suas “atribuições sociais” vêm se amalgamando com “interesses político-partidários”.

Não se pretende aqui fazer nenhum aprofundamento sobre a atuação desses conselhos em específico, pois isso extrapolaria os objetivos da tese, mas a atuação

dessas instituições, da forma como foram colocadas pelos entrevistados, permite uma possível compreensão sobre alguns motivos da não participação das organizações sociais na experiência.

Deste modo, sem generalizar, ao achar que a vinculação político-partidária acontece em todas as organizações sociais da região, é possível conceber uma problemática da participação social no SMSF.

Na RIDE, já se sabe que não houve uma presença significativa de organizações sociais e que esse diálogo foi bastante comprometido, e quando enxerga-se isso aos olhos dos laços fortes parece haver uma “desarticulação estrutural” entre essas organizações.

Raras exceções puderam ser identificadas, mas “por fora” da RIDE, que são as organizações voltadas para a questão da convivência com o semiárido, com destaque para o trabalho desenvolvido pela Pró-Reitoria de Extensão da UNIVASF junto aos movimentos sociais do campo; pela Articulação do Semiárido (ASA), rede de organizações atuantes no semiárido brasileiro; e o IRPAA, situado em Juazeiro. Todas congregam em torno de si outras organizações parceiras, numa clara sinergia entre laços fortes e fracos.

No entanto, questiona-se, acima de tudo, se houve laços fortes entre as organizações sociais voltadas para outras questões na região, mesmo que de igual modo “por fora” da RIDE, como, por exemplo, as relacionadas ao ambiente urbano e aos recursos naturais.

Por mais que se diga que as cidades polos “aglutinam progresso e desenvolvimento”, não é difícil identificar nelas problemas relacionados à especulação imobiliária, à ocupação desordenada da orla do rio, à poluição ambiental, aos problemas com água e esgoto, à destinação inadequada dos resíduos sólidos, ao uso excessivo de agrotóxicos nos perímetros irrigados, à pobreza extrema nas periferias, à segregação socioespacial, dentre tantos outros que foram citados e observados durante a pesquisa de campo.

Onde estiveram essas organizações na RIDE? Que laços elas estabeleceram? Elas existiram? O clima observado no ambiente da RIDE, quando não foi de inação, foi de inexistência. Uma enorme interrogação se delineou.

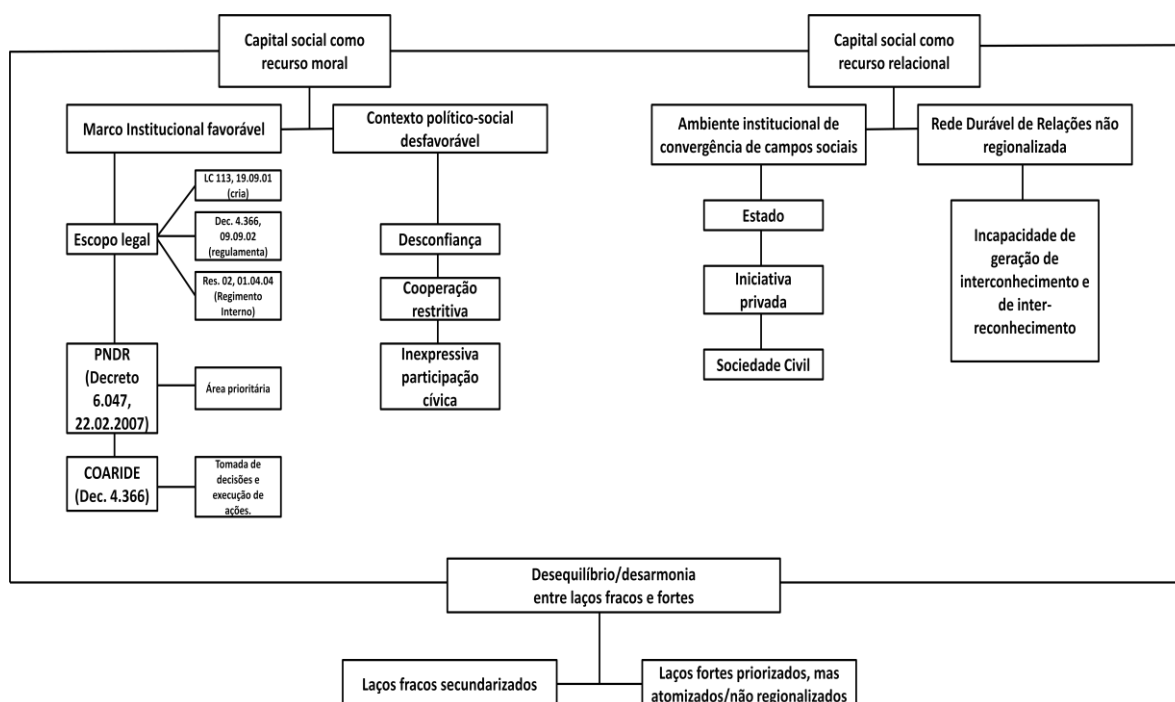
A iniciativa privada, como já visto, manteve laços fortes apenas entre si.

Nós temos, por exemplo... Está sendo instalado o maior parque eólico da América Latina. Nós temos duas mineradoras que exploram nosso minério, não tem nenhum projeto social, não tem nenhum vínculo, nenhum contato com o poder público aqui. Nós temos uma CHESF que tem uma das maiores hidroelétricas do país dentro dos nossos municípios. A participação muito pouca. Nós temos algumas empresas que exportam a fruticultura dos nossos municípios e o contato... não tem nenhum incentivo fiscal, não tem nenhum... Quando se procura, fazem pequenas parcerias, pequenos apoios, mas isso muito longe do que merecia o município.

O trecho da entrevista de Luciano Correa fortalece ainda mais a ideia exposta anteriormente por Adriana Melo de que na região as empresas se mantiveram isoladas. Restringindo os seus laços fortes somente entre si, a iniciativa privada permanece na lógica da oferta de empregos como única compensação pelos seus impactos gerados.

A impressão que se tirou das falas dos entrevistados é a de extremo desânimo em relação a este agente, pois se consolidaram os vínculos que fortaleceram os interesses privados, à revelia de elos mais abrangentes, concatenados com visões mais progressistas de desenvolvimento, sob o prisma da cidadania, dos direitos sociais, da valorização dos trabalhadores e das comunidades onde essas empresas estão instaladas.

Em suma, podemos enxergar os laços fracos e os fortes na RIDE, em coadunação com o capital social, da seguinte maneira:

Fig. 8: Capital social, Laços Fracos e Laços Fortes na RIDE.

Fonte: Elaboração própria.

Em todo o caso da RIDE, é possível falar em laços fortes e afirmar que estes foram priorizados. No entanto, de maneira atomizada. Não se pode afirmar que os agentes do desenvolvimento foram capazes de estender esses laços para a região, principalmente no que tange à captação e à aplicação dos recursos que foram alocados.

Se a RIDE foi pensada para ser um “corpo comum”, uma região de desenvolvimento, uma institucionalidade dotada de potencial de transformação, as condições para tal empreitada deveriam ter sido erigidas. E para isso, teria sido imprescindível a construção de uma robustez dos laços fortes numa perspectiva regional.

Como bem defende teoricamente Granovetter, os laços fortes possuem sua “atribuição social” (grifo do autor), que é a de garantir aos indivíduos, grupos ou instituições “socorro” ou apoio imediato, sobretudo numa situação de necessidade. Mas manter-se nesses vínculos é perigoso, na medida em que não se sai das “zonas de conforto” das proteções ofertadas. Quem faz uso somente dos laços fortes se mantém encapsulado, isolado, com restrições.

Por isso, optou-se aqui pela concepção teórica de que os laços fortes devem ser estabelecidos em equilíbrio, harmonia, comunicação, interação com os laços fracos. A presente tese defende a ideia de “retroalimentação” entre eles. Cada um, em suas respectivas atribuições sociais, contribui para o estabelecimento de uma prática mais abrangente de cooperação, mais dialógica entre os indivíduos, grupos ou instituições, que pode favorecer ao seu bom desempenho.

Não parece ter sido isto que ocorreu com a RIDE, o que reforça a ideia de que o que predominou na região foi uma cooperação restritiva e daí a assunção de expressivos obstáculos a uma governança colaborativa.

7. CAPÍTULO 6 – GOVERNANÇA COLABORATIVA: ORGANIZAÇÕES, LEGISLAÇÃO E LIDERANÇA POLÍTICA.

Em interessante obra sobre a questão metropolitana no mundo, Jeroen Klink (2010) organiza uma série de estudos, por meio dos quais traça um panorama geral das principais características da “governança colaborativa”. Em todos os casos, é possível encontrar um elemento comum: a cooperação como foco do planejamento, seja nos EUA, dando ênfase à “cidade como espaço de constituição da sociedade para além do Estado, como terreno de constituição do comum” (COCCO, 2010, p. 62); em Joanesburgo, onde “uma visão metropolitana de planejamento criou as condições para o desenvolvimento das infraestruturas da cidade, que começam a entrelaçar os espaços urbanos divididos pelo *apartheid*” (GOTZ *et al.*, 2010, p. 137); seja no Canadá, sublinhando a necessidade de uma “política efetiva de desenvolvimento regional com algum grau de colaboração e coordenação” (KELLAS, 2010, p. 107), ou passando pelo Brasil, onde:

[...] para que as cidades sejam mais do que meras plataformas de atração de capitais, e, ao contrário, constituam-se em territórios da ancoragem duradoura dos circuitos econômicos, é necessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e cooperação (RIBEIRO, 2010, p. 80).

Em outras palavras, a “coesão social” tornou-se ponto nevrálgico para a análise das experiências metropolitanas mundo a fora. Para uma grande parcela de estudiosos do ambiente comum de cidades, dentre eles, Pierre Veltz, não basta somente compreender as questões espaciais ou econômicas, é preciso mergulhar também na realidade da “densificação das relações sociais, intelectuais e culturais” (*Ibid.*, p. 80).

O olhar sobre os arranjos institucionais que aglutinam cidades em torno de um território regional comum carece de uma lente que seja capaz de descortinar os aspectos relacionais que estão por trás desses arranjos, e nessa perspectiva, o conceito de governança colaborativa emerge como ponto de convergência entre “questões de natureza social” e “questões de natureza operacional”, no âmbito de um processo de planejamento de cidades.

Assim, retomando o conceito construído no Capítulo 2, entende-se por governança colaborativa um projeto político-institucional cujo objetivo seja desenvolver econômica e socialmente uma região, pautando-se em princípios de equilíbrio entre áreas (política, social, cultural, ambiental e econômica), de promoção da saúde coletiva no ambiente metropolitano ou numa região integrada (considerando a interface urbano-rural) e na justa distribuição do bônus e do ônus do próprio crescimento das cidades, para todos e no decorrer do tempo.

Nesse sentido, já bastante alicerçado em informações empíricas a respeito do capital social e dos laços fracos e fortes, o presente capítulo objetiva avaliar o caso da RIDE na perspectiva de uma governança colaborativa, encaminhando a análise da presente tese para uma fase conclusiva.

Para tanto, fundamenta-se no que Hugh Kellas (2010, p. 111) pontua como as três principais características para o sucesso de um projeto de governança colaborativa, a partir das quais o capítulo se organiza. São elas: 1) construção de relacionamento entre as organizações; 2) criação de processos claros de tomada de decisões e responsabilização, definidos na legislação ou em acordos; e 3) capacidade de liderança política.

7.1. O relacionamento entre as organizações: RIDE, CODEVASF e COARIDE.

Coadunando-se com as ideias de Granovetter (1973; 1983), Kellas (2010, p. 111) defende que “O estabelecimento e a manutenção de relacionamentos entre as organizações são fundamentais para o funcionamento de uma governança colaborativa”. E isto tanto do ponto de vista político, quanto administrativo. Tal relacionamento político, já visto nos capítulos anteriores, logrou pouquíssimo êxito na experiência da RIDE. Ver o lado administrativo era o que faltava.

Na pesquisa de campo, além do COARIDE, que já tinha seu espaço garantido na análise desta tese, uma instituição apareceu com destaque nas falas dos entrevistados: a CODEVASF, que poderia ter exercido um papel bem mais expressivo na experiência, mas que não conseguiu atingir esse patamar desejado.

7.1.1. A RIDE na CODEVASF.

Uma questão interessante encontrada no campo empírico desta pesquisa foi a relação existente entre a CODEVASF e a RIDE. Por ser a maior representação do MIN na região, enquanto instituição promotora de infraestrutura, a CODEVASF acabou sendo vista, do ponto de vista administrativo, como um importante suporte para a RIDE.

Com toda a experiência adquirida ao longo de décadas, a CODEVASF poderia garantir conhecimento técnico, apoio administrativo e *know how* político/relações capazes de impulsionar a nova institucionalidade que se assentava no SMSF. Ao passo que o MIN recebia a incumbência de fazer a RIDE funcionar, a partir de uma demanda legal do legislativo federal, a CODEVASF ia sendo vista como lócus, pelo menos inicialmente, de sustentação institucional.

A RIDE contou com uma premissa antes mesmo de ser criada por força de lei, que era a existência de uma discussão sobre políticas territorializadas no SMSF, que de certa forma foi ambientada pelo trabalho realizado pela CODEVASF. Segundo Izabel Cristina, que além de Vice-Prefeita de Petrolina e Deputada Estadual, foi também Superintendente da Companhia, “havia um debate anterior sobre transporte, saúde, segurança e telefonia”.

Segundo a entrevistada, a RIDE veio incrementar esse debate, “assentando na região a ideia de território”. Território não somente geográfico, mas, sobretudo, social. Nesse caso, havia certo ambiente favorável à RIDE, não só do ponto de vista das concepções, mas também de lastro institucional antecedente, que era a CODEVASF. No entanto, este precedente, que poderia ter sido otimizado e canalizado para o sucesso da RIDE, foi perdido.

Os agentes do desenvolvimento, sobretudo os relacionados ao poder público, não souberam enxergar esse potencial preexistente na medida em que o papel da CODEVASF não se diferenciou do da RIDE, na perspectiva de definições claras de funções. Volta-se a esta questão: faltou o estabelecimento de atribuições e responsabilidades.

A RIDE começou muito bem, mas ficou como apêndice da CODEVASF. Até a própria sede era dentro da CODEVASF. Ela ficou, assim, como se fosse a prima pobre da CODEVASF. Ficava numa salinha lá atrás... Ela não teve identidade! [...] Eu acho que teve uma superposição de poderes. [...] Eu não vejo a RIDE com esse fator de integração não. [...] Eu acho que foi a participação com

maior força da CODEVASF, que anulou praticamente a RIDE. Faltou definir tanto os recursos da RIDE, como sua independência.

A fala da Izabel é muito clara nesse sentido. A “ausência de uma identidade” da RIDE ou a “superposição de poderes” entre ela e a CODEVASF expressa a “falta de definição de papéis” de ambas, no que tange à política de desenvolvimento regional que se tentava implementar no SMSF.

A RIDE, desde o seu início, sofreu com esse problema da indefinição de papéis, o que a levou a não gozar de uma identidade própria. Desta indefinição surge, contraditoriamente, a definição do papel do SEBRAE Petrolina, que com todo o seu potencial de articulação, preenche a lacuna deixada pela RIDE com o aval da CODEVASF.

Relembremos que foi o próprio Clementino Coelho, criador da RIDE como Deputado Federal, que, após o término de seu mandato, já como Diretor da CODEVASF, “deu o *start*” ao seu irmão, Fernando Bezerra Coelho, então prefeito de Petrolina, para a existência da RIDE como importante fonte de captação de recursos para alavancar o turismo na região. Capitaneados pelo SEBRAE Petrolina, que pretendia consolidar seu trabalho como promotor do turismo enquanto APL, os prefeitos pernambucanos resolveram “lutar pelo turismo” via RIDE, vista como um “braço de infraestrutura”, de acordo com Helder Gomes, Analista Empresarial do SEBRAE e entrevistado da pesquisa.

Segundo José Wilson Plutarco, Ex-Secretário Executivo da RIDE e funcionário de carreira da CODEVASF, a RIDE não usufruía de condições adequadas de funcionamento: “não se tinha carro, a sala era emprestada pela CODEVASF, não se tinha dinheiro”. Tudo isso só foi oportunizado em algum momento da experiência por causa do SEBRAE. Além de poder de articulação institucional e de concepção de ideias, de projetos, de ações, este era o responsável pelo apoio logístico e administrativo. Na lacuna deixada pela RIDE, o SEBRAE Petrolina assumiu um papel que não era seu.

Com o tempo, o SEBRAE deixa de ofertar tais condições e a deficiência operacional da RIDE piora, em face da ausência do Governo Federal e dos municípios na garantia das mesmas: o primeiro por não ter a RIDE como prioridade e os segundos por acharem que não tinham mesmo a responsabilidade. Razão de muitas reclamações, essa deficiência levou os envolvidos localmente a se

desgastarem, a desacreditarem ainda mais na RIDE e a focarem severas críticas ao Governo Federal, gerando um clima de completo desalento.

Nas falas dos entrevistados ficou claro que a RIDE poderia se incumbir de planejar e definir projetos, demandados ao COARIDE via articulação política local dos agentes do desenvolvimento; enquanto que a Companhia deveria se responsabilizar pela própria dotação de infraestrutura, como administradora dos recursos alocados, gestora de convênios e executora dos projetos. Mas aquilo que se encontrou na fala, não conseguiu ser enxergado na prática.

A indefinição de papéis e responsabilidades entre RIDE e CODEVASF, desde o início, impossibilitou o fortalecimento de um elo capaz de organizar a experiência regional, tanto do ponto de vista estrutural, quanto institucional. A despeito de todo e qualquer questionamento sobre o sucesso desse arranjo ideal entre ambas, é bem provável que essa seria uma interessante tentativa de cooperação a ser estudada.

7.1.2. O COARIDE.

O Conselho Administrativo da RIDE, o COARIDE, sofreu inúmeras críticas pelos entrevistados da pesquisa, em função de dois quesitos: localização e composição/representatividade. Não se pode falar aqui de uma unanimidade nas reflexões sobre estes, mas as opiniões divergentes apontaram para algo mais complexo e talvez o elemento comum de todas as falas: a instância que poderia ter sido o espaço mais importante para a amarração de todas as relações que permearam a RIDE, do âmbito local ao federal, se transformou no ponto de convergência de questões meramente burocratizadas, com pouca articulação política e parca capacidade de mobilização de recursos e de execução de ações.

O fato de se localizar em Brasília e não haver um congênere local com condições de funcionamento e poder de decisão levou o COARIDE a ser visto como um Conselho “virtual”, segundo apontou, por exemplo, Leandro Duarte e como reproduziu o diagnóstico feito por ocasião da elaboração do Plano de Ação da RIDE⁶⁴. Assim, o COARIDE não gozou de legitimidade *in loco*.

⁶⁴ “Ao longo de nosso diagnóstico insistimos em vários momentos na importância da existência de mecanismo institucional local que atue a partir de uma perspectiva agregada do território que

Sobre o Conselho, concluiu Leandro Duarte:

Virtual, incapaz; uma interrogação do tamanho do mundo. Eu diria: pra cumprir tabela! [...] Ficou ali, os prefeitos reunidos, os órgãos federais e estaduais e blá, blá, blá. Então eu fui a duas reuniões do COARIDE em Brasília. Eu voltei frustrado. Porque o ministro chegou pra fazer a abertura e foi embora porque tinha mais o que fazer; as pessoas titulares da representatividade [...], a maioria não tinha tempo de ficar discutindo. Colocavam o seu sub ou o sub do sub e terminava como um encontro morno e desprovido da tensão [sic] necessária. Então, aquilo não tinha como operar!

Ao não se ter na região por “quem chamar”, um representante do COARIDE que facilitasse a comunicação com o Governo Federal, mais as dificuldades dos governos municipais em se articularem em torno de projetos comuns e a ausência dos governos estaduais, gerou-se um descrédito estrutural na experiência. Com o tempo, os envolvidos foram percebendo os obstáculos na comunicação com o MIN, que foram se agravando em face da inoperância político-institucional de todas as esferas de governo.

No entanto, a questão da localização se mostrou como a menos relevante do ponto de vista da efetividade das ações do Conselho. Outros entrevistados apontaram que pouco importava onde o COARIDE se situava. O mais importante seria conseguir realizar ações concretas na região. E isso dependia muito mais do poder de mobilização de forças políticas, de um capital social, de uma sinergia entre agentes no ambiente interno e externo à RIDE, do que de um Conselho local. Haja vista que a dinâmica que se enxergava como a mais capaz de mobilizar as condições para alavancar a RIDE e executar bons projetos foi a de uma auto-organização voluntária dos agentes locais, articulando propostas e demandando-as adequadamente aos detentores de recursos, isto é, aos ministérios.

Diante de tal constatação, percebe-se mais uma vez que não adianta arranjos institucionais impostos à revelia do contexto onde será executado. O COARIDE já se

compõe a RIDE, indo além do campo de atuação de seu Conselho Administrativo - COARIDE, cuja coordenação se encontra em Brasília. Esse instrumento é considerado estratégico e foi defendido tanto na 5ª Reunião do COARIDE (em Brasília), como nas reuniões feitas com representações locais ao longo do projeto. Em vários momentos ao longo dessas reuniões os participantes, tanto do poder legislativo como do executivo locais, insistiram no fato de que a RIDE ainda se mostra como sendo algo *abstrato*, ‘virtual’, pois há carência de estrutura física e de instrumentos que permitam sua efetiva operacionalização” (BRASIL, 2010, p. 186).

mostrava, desde sua concepção, limitado, não em função de sua localização, mas muito mais em razão do poder de articulação daqueles que o compõem. Observemos na fala de Omar Dias Torres, que o fato dele ter sido designado pelo MIN para ser o articulador regional *in loco*, adiantou muito pouco, diante do cenário político existente.

Então eu não vejo a necessidade de se ter um conselho (*local*). Agora uma coordenação regional é importante. Agora também não é uma tarefa fácil. Porque eu quando exerci essa função, eu fui indicado diretamente pelo ministro, para representar o Ministério, e nem por isso eu tive facilidade de diálogo com os prefeitos de oposição. De oposição que eu digo na época que eram do DEM, do PMDB e companhia ilimitada. Embora eu estivesse aqui oficialmente representando o ministro, [...] o que eu consegui furar, foi muito mais por uma insistência, da minha postura, da minha história na região. Tanto que eu posso te mostrar a quantidade que eu tenho de solicitações oficiais de audiências com os prefeitos e não conseguia algumas vezes.

O entrevistado sublinha a importância de um representante do MIN na região, mas também não descarta que isso é o que conta menos. Isso se constata quando, nem mesmo com a vinda de Adriana Melo, à época técnica do MIN, para a elaboração do Plano de Ação, se conseguiu mobilizar agentes locais suficientes para a realização das reuniões. O Plano foi elaborado, mas muito mais em função de uma capacidade de levantar informações e de construir análises por parte dos profissionais da empresa contratada e do MIN, do que da colaboração de um conjunto diversificado de agentes locais.

A composição, por sua vez, num primeiro momento, pode até ser vista como suficiente, por congrega representantes dos mais importantes ministérios envolvidos com o desenvolvimento regional no Brasil: Integração, Casa Civil, Planejamento e Orçamento e Fazenda, além dos governos estaduais, da SUDENE e dos municípios. Mas quando se observa a capacidade efetiva de mobilização de recursos que esta composição teve, percebeu-se que ela se mostrou extremamente deficiente.

Acho que o desenho tem que ser modificado na base, na estrutura. O desenho eu acho que ele tem falhas pela pouca paridade. Eu

acho que é uma composição majoritariamente do Governo Federal, pouca participação dos governos estaduais e quase nenhuma dos municipais e não há representação da sociedade civil⁶⁵.

Mesmo diante de uma composição com poder de decisão e de mando, os recursos não foram mobilizados a contento. E não foram porque, diante de um cenário de não priorização da RIDE por parte do Governo Federal, de ausência dos governos estaduais e de fragilidade política e técnica local, o COARIDE não foi capaz de congregiar forças e conhecimento suficientes para convencer os ministérios de que os recursos teriam que ser destinados para a região.

E isso não foi responsabilidade somente de uma das esferas de governo, mas de um conjunto de fatores, elencados ao longo deste capítulo, que colaboraram para este cenário arrefecedor, o que leva a crer que uma composição mais diversificada poderia ter “alertado” os representantes governamentais sobre suas fragilidades.

O desenho da RIDE ele não cabe mais. Esse desenho ultra formal, vindo do legislativo por meio de uma Lei, ele não cabe diante dos atuais processos que a gente enxerga hoje, que são processos mais participativos, busca de consensos e de negociação. Por si só o desenho não garante; por si só a Lei não garante. [...] Pra você ter ideia, só uma vinda do Prefeito de Santa Maria, à época Leandro, com os oito prefeitos, que fizeram um *tour* pela Esplanada, ele conseguiu muito mais do que muitos anos de RIDE. Então é articulação, a força do trabalho conjunto e que supere as diferenças político-partidárias. Isso exige uma maturidade político-institucional muito grande.

O Conselho manteve uma composição “fechada”, “chapa branca”, como mesmo adjetivou Adriana Melo, levando-o a uma espécie de “encruzilhada institucional”, delineada a partir do encarceramento de condições e disposições institucionais que poderiam ter sido mobilizadas para que a RIDE pudesse “dar certo”. Ao contrário, esta parece ter contado com uma série de impedimentos que a bloquearam em todas as esferas de governo.

Ou seja, o COARIDE mesmo composto majoritariamente por representantes dos governos, e, sobretudo, do federal, não conseguiu pautar o desenvolvimento regional do SMSF a partir da experiência da RIDE, não conseguiu colaborar com a

⁶⁵ Adriana Melo Alves.

superação das deficiências técnicas dos governos municipais, não conseguiu se abrir para novos diálogos, não conseguiu aglutinar forças transformadoras da realidade sob a qual estava atuando, nem muito menos foi capaz de construir um pacto territorial assentado em questões estruturantes para a região com os seus agentes do desenvolvimento, que poderiam ter contribuído com todo esse processo, se tivessem sido capazes de mobilizar e usufruir capital social e de articular adequadamente seus laços fracos e fortes, cooperando de maneira mais abrangente.

A distância e a composição do COARIDE, fortalecidas pela sua pouca ação prática, levaram a construção de uma visão local depreciativa sobre o próprio Conselho, principalmente por este passar a imagem de representantes “que não conheciam a região”, como destacou Izabel Cristina. Daí a representatividade se torna um problema central.

A crítica identificada na fala dos entrevistados é a de que o Conselho, apesar de uma composição de poder, com grandes chefes de Estado, não recebia em suas reuniões representantes ministeriais com poder de decisão. Ficava, como nos dizeres de Adriana Melo, “aquele Conselho burocrático, discutindo questões regimentais [...] com pouca capacidade de decisão” ou como pontuou Leandro Duarte mais acima, um Conselho onde os “titulares da representatividade não tinham tempo de ficar discutindo”, e daí colocavam o seu “sub” ou o “sub do sub”.

Disso tudo, é possível construir uma assertiva: o problema do COARIDE foi mais de composição/representatividade, do que de localização. Isto nos leva a perceber que as dificuldades da RIDE, apesar das críticas identificadas ao seu desenho, estão mais relacionadas a fatores político-sociais e culturais do que de formatação institucional.

Tal assertiva se fundamenta no fato da RIDE já ter nascido com uma estrutura legal pronta, que lhe proporcionou a formatação de uma institucionalidade mínima, por mais que se tenham ressalvas a ela. E por isso, há de se considerar que o Conselho a partir de 2004, com a Resolução 02, passou a ter como competência a aprovação de seu próprio Regimento Interno. Caso houvesse internamente a compreensão da necessidade de uma mudança, os membros poderiam ter redefinido a composição, o que poderia levar, por conseguinte, a uma

mudança também no quadro da representatividade. No entanto, não se ativeram a esta possibilidade, nem do ponto de vista burocrático, nem político.

Nesse caso, caberia uma maior pró-atividade dos governos municipais no sentido, inclusive, de propor essa mudança no COARIDE, já que eram os maiores interessados nesse processo, ao passo que detinham a menor representação: apenas uma vaga para os oito municípios.

Boa parte da não funcionalidade da RIDE está aqui. O Congresso Nacional só aprovou uma lei complementar criando a RIDE porque foi uma clemência, uma urgência que surgiu no âmbito local. O Ministério só passou a reconhecer em algum momento, porque surgiu uma exigência a partir do âmbito local, do poder local, das forças políticas locais. Sem isso, Brasília não chega! Por quê? Porque Brasília tem o Brasil todo pra escutar!⁶⁶

Tal análise se fortalece quando enxergamos na realidade observada os conceitos de capital social de Putnam e de Bourdieu. Os membros do conselho não souberam mobilizar recursos morais suficientes para confiarem, cooperarem e participarem da construção coletiva de um projeto regional, onde o COARIDE poderia ser a instância de convergência desse capital social assentado no civismo, no espírito público, na coletividade. Ao contrário, os membros do Conselho mantiveram relações sociais pouco cooperativas, movidas por um *habitus* que não permitiu a mudança dessa instância, vista como um campo relacional arraigado em ações que emperraram a sua transformação.

Como já mencionado anteriormente, a lei que criou a RIDE Petrolina Juazeiro é uma réplica da lei que criou a RIDE do DF. Para se replicar uma experiência, seja ela qual for, é necessário um processo de adequação à realidade. Perguntada sobre qual das três RIDES brasileiras obteve mais sucesso (ou menos fracasso), a Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional, Adriana Melo, afirmou que é, sem dúvida, a do DF. Ao explicar o porquê, afirmou que os motivos estão atrelados ao maior poder de articulação política e de recursos entre várias instituições.

Mesmo não podendo afirmar que a experiência goza de um reconhecimento expressivo, no que tange à sua efetividade, tal articulação garantiu para a RIDE do DF o que as demais RIDES não tiveram: recursos suficientes para a execução de projetos mais estruturantes.

⁶⁶ Geraldo Jr.

A complexidade que está por trás de experiências como a das RIDEs está além de uma lei, de um formato pronto, preconcebido. Compreender isto requer fugir dos limites da arquitetura institucional estabelecida e se emaranhar na tessitura das relações sociais e políticas existentes.

7.2. Decisões, responsabilidades e legislação.

Muito embora a RIDE goze de um arcabouço legal que a institucionaliza e define algumas responsabilidades e quem toma as decisões no âmbito de seu COARIDE, já se viu que esse modelo apresentou lacunas diante do contexto social e político no qual foi implementado, o que resultou no alcance de poucos resultados.

Nessa perspectiva, é ponderável considerar que num processo de governança colaborativa conta muito a maneira como o processo de tomada de decisões é conduzido, para que não incorra nem num “diálogo interminável”, muito menos em diálogo algum. Para Kellas (2010, p. 112):

Quanto mais difícil a decisão, maior a tendência de procrastinar o avanço do processo. Embora uma decisão baseada em consenso seja um objetivo desejável, um arcabouço legal ou um acordo entre os participantes pode trazer foco e disciplina suficientes aos processos de governança colaborativa, resultando em decisões no momento oportuno.

Como diagnóstico e sistematização de alternativas às deficiências apresentadas no âmbito da RIDE, o Plano de Ação foi elencado como uma espécie de “última tentativa” à experiência, podendo ser visto como um compêndio descritivo e propositivo destinado aos agentes do desenvolvimento, com vistas à retomada da sinergia necessária para o ressurgimento da RIDE.

Contudo, a “última tentativa” também sofreu os seus “baques”. Segundo Omar Dias Torres,

Esse Plano ficou pronto em maio de 2010; já se vão aí quatro anos que esse material... eu não sei onde está, em que condições está. Porque ele não foi distribuído, ele não foi utilizado como uma ferramenta política que poderia contribuir para a superação de uma série de problemas da região.

De acordo com Adriana Melo Alves,

O alinhamento com os governos estaduais e o alinhamento com o governo federal foi fraco nesse período. Em 2008, teve esse processo de reativação, processo de construção do Plano, o Plano foi finalizado acredito que em 2010 e aí houve novamente o problema político-partidário. O Plano não chegou a ser lançado por questões político-partidárias. Houve novamente uma frustração da sociedade por conta do não lançamento do Plano e de como mobilizar os atores para implementar esse Plano.

Nas falas dos entrevistados é perceptível que o Plano de Ação foi elaborado, mas não lançado, divulgado, apreendido, absorvido nem como diagnóstico, nem como “ferramenta política” pelos agentes do desenvolvimento. E para isto, contou muito o papel do MIN que decidiu não lançá-lo. Contudo, aos municípios também não se atribui nenhum protagonismo na reivindicação desse lançamento. A frustração gerada não fez surgir nenhuma ação de mobilização para a mudança do quadro.

Se para Kellas (2010) “um arcabouço legal ou um acordo entre os participantes pode trazer foco e disciplina suficientes aos processos de governança colaborativa”, não se pode dizer que isto ocorreu com a RIDE nem antes, nem depois do Plano de Ação. Este foi elaborado como estratégia de superação dos problemas gerados pelo processo inadequado de planejamento e execução do projeto de turismo e das lacunas deixadas pelo arcabouço institucional original e, assim, poderia ter sido um instrumento de orientação do planejamento na “última fase de retomada” da experiência, por resgatar como principal instrumento de tomada de decisões a figura de um “consórcio público intermunicipal”, nos moldes do que preconiza a Lei 11.107, de 06.04.2005, que dispõe sobre a contratação desses instrumentos.

Este consórcio, segundo os entrevistados, foi o “grande trunfo” das discussões em torno da elaboração do Plano, pois, embora seja a proposição de mais uma nova institucionalidade a ser implementada na região, não seria uma “imposição” vinda de cima para baixo, por ideia ou força do Legislativo Federal ou do MIN aos municípios, mas sim o resultado do que Adriana Melo definiu de “esforço de cooperação voluntária” dos próprios agentes locais. Ao Plano coube tão

somente deixar o consórcio como proposta. Este “esforço” foi o grande diferencial observado.

Direcionando esta concepção exposta pelo Plano, pode-se enxergar o que aponta Kellas como a segunda característica de uma governança colaborativa, que é a definição de um “processo de tomada de decisões com base num arcabouço legal ou acordo” que discipline o próprio processo, fazendo com que os participantes cheguem a resultados efetivos.

O Plano, portanto, define o consórcio público intermunicipal como um instrumento de gestão capaz de congrega os interesses dos vários agentes do desenvolvimento dos oito municípios da RIDE, com a finalidade de encontrar o que é comum a todos eles. Segundo o documento, “A ideia é democratizar, por esse mecanismo, o processo de tomada de decisões”. Mas o intento foi mais audacioso ainda: a ideia seria consolidar o consórcio até ao ponto de se criar uma Agência de Desenvolvimento Regional, “oriunda de um amadurecimento natural do consórcio, que é uma estrutura mais profissionalizada e que coordena as ações dos diversos atores no processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2010, p. 183).

Para Kellas (2010, p. 113), é imperativo que os governos possam dialogar, pois se “os planos dos dois níveis de governo começarem a diferir, haverá processos fracos para se obter a coordenação”. Deste modo, tornam-se necessárias “estruturas de governança colaborativa bem desenvolvidas”. Isto não quer dizer que o consenso seja algo fácil de alcançar, mas não configurar um ambiente capaz de percorrê-lo como objetivo entre os envolvidos, é criar institucionalidades “para não dar certo”.

Assim, o caso da RIDE mostra que tais estruturas não podem prescindir de uma disposição autóctone à cooperação abrangente. A governança colaborativa é um “processo organizativo” que só se reverte em “projeto político” quando alicerçada numa base social cujos envolvidos gozem de algo em comum (grifos do autor). A RIDE, por se tratar de uma experiência regional que poderia ter envolvido inúmeros interesses, dos mais diversificados possíveis, apresentou falhas por não ter usufruído de um mecanismo de tomada de decisão mais eficiente.

O Plano reconheceu que o formato da RIDE não vinha funcionando no contexto local e, por isso, propôs a alternativa do consórcio com o aval de todos os

integrantes do GT que participaram de sua elaboração, dando ênfase a questão do “esforço de cooperação voluntária”.

Embora não tenha demonstrado uma priorização da RIDE do ponto de vista político, o MIN demonstrou um conhecimento adequado à realidade, sobretudo no que tange à construção de uma alternativa à RIDE do ponto de vista técnico, expresso no Plano. O consórcio poderia diversificar e ampliar as possibilidades de ações, de intervenções, com personalidade jurídica e capacidade político-institucional de resolução de problemas.

Criar um consórcio intermunicipal por iniciativa própria, como resultado de uma experiência frustrada que foi a RIDE, mas extremamente enriquecedora sob o prisma do amadurecimento político dos governos municipais, em diálogo com os demais agentes do desenvolvimento, significaria um avanço no estabelecimento de uma “rede durável de relações” e na consolidação de uma “abordagem pragmática das questões públicas”, na medida em que este cenário contribuiria para a sublimação de uma cooperação restritiva rumo ao estabelecimento de uma cooperação mais abrangente.

O grande diferencial nesse cenário hipotético seria o interesse político local. Só o instrumento “RIDE” não foi garantia de efetividade, nem de sustentabilidade da experiência. A RIDE, caso contasse com esse interesse político local, poderia ter se blindado dos problemas que enfrentou.

Todavia, como o consórcio público intermunicipal não se concretizou, não há como concluir empiricamente nada a respeito do mesmo, exatamente por se tratar de algo fictício, ideal, permitindo apenas reflexões com base na teoria. Contudo, é possível concluir algo sobre o Plano que o propõe.

Apesar de não ter sido publicado oficialmente, o documento expressa a tentativa de resgatar a RIDE como instrumento de planejamento regional orientado por um “modelo de tomada de decisão” (KELLAS, 2010) mais racionalizado, concreto, apontando para possibilidades reais de alcance de resultados, a partir de um “constructo político-institucional colaborativo” (grifo do autor).

Propor o planejamento e a gestão da RIDE sob a ótica de um consórcio que agregue seus oito municípios, com a definição clara da área de atuação, da forma de associação, da personalidade jurídica, da estrutura organizacional e das rotinas

administrativas a partir de um “esforço de cooperação voluntária”, expressa o reconhecimento por parte do MIN e do GT RIDE da importância da cooperação abrangente para o estabelecimento de um projeto político de governança colaborativa, efetivamente atenuado com a realidade local.

Muito embora os consórcios públicos, desde a promulgação da lei que os criaram, não tenham sido observados e implementados como se esperava, haja vista sofrerem ressalvas em relação ao clássico problema do financiamento, de quem vai arcar com as despesas, considerando que estas devem ser rateadas pelos entes federativos consorciados, eles tem sido vistos como importante expressão e alternativa de um federalismo cooperativo.

Mas podem estar emperrados por uma questão de capital social, “resultado de uma longa tradição de competição entre os entes federativos”. Como ainda pontua Dias (2010, p. 224), “impõe-se a necessidade de se complementar a institucionalização dos consórcios com outros instrumentos que reforcem a governança colaborativa”.

E exatamente pela ausência desse capital social de corpo mais abrangente, regional, tanto o MIN quanto o GT escorregaram nessa tentativa de resgatar a RIDE, quando não priorizaram a experiência, nem pressionaram a esfera de governo federal, respectivamente, para que o Plano fosse publicado e lançado para, então, poder pensar na criação do consórcio de maneira voluntária e endógena.

Ou seja, apesar dos avanços técnicos no plano conceitual, a sinergia política dos agentes do desenvolvimento permaneceu arrefecida, aniquilando qualquer chance de retomada da RIDE enquanto projeto de governança colaborativa no SMSF.

7.3. RIDE: liderança política para o desenvolvimento?

Kellas (2010, p. 113) coloca que na ausência de um “arcabouço jurídico ou um acordo que exige colaboração”, a liderança política é decisiva para a união de diferentes instâncias de governo. Como já exposto, a RIDE possuía um conselho administrativo responsável por sua coordenação, o COARIDE, mas que não gozava de legitimidade, nem de respaldo político suficiente para tornar suas ações efetivas e reconhecidas, no âmbito local ou no federal.

Quando a experiência goza de uma “estrutura de governança”, as lideranças políticas tendem a se dispersarem no meio de todos os envolvidos, pois o processo se institucionaliza e se burocratiza, no sentido de haver uma dinâmica de trabalho que dispensa a personificação da política. Quando não, a tendência é o surgimento de algum líder que age no sentido de entusiasmar os demais participantes.

Essa liderança política geralmente é personificada na figura de uma ou mais pessoas que possuem capilaridade entre os envolvidos num processo de governança colaborativa. Quando se observa o caso da RIDE não é possível enxergar uma liderança regional que tenha atuado no sentido de ser um estimulador da experiência, um animador do processo ou um “agitador político” no sentido mais cordial do termo.

A análise das entrevistas mostrou que num ambiente de pouca confiança, de pouca credibilidade, de insuficiente capacidade de mobilização e de convencimento, ficou difícil a consolidação de um ou mais líderes no que tange ao seu reconhecimento coletivo.

Quando o governante tá comprometido com aquilo ele vai pra cima, [...] quando não está, fica alguém de outro município, ou da CODEVASF, ou de outra entidade empurrando... Vai, vai, vai... E isso não é uma coisa legal!

A fala de Leandro Duarte demonstra que no ambiente da RIDE o entusiasmo não era algo compartilhado por todos de igual modo. Na medida em que existiram prefeitos que precisaram ser “empurrados” para acreditar na experiência, para participar das atividades, se configurava um clima de “credibilidade compulsória”. Ou seja, “eu só vou porque o outro vai e esse outro me diz que é preciso ir, e que é preciso acreditar, do contrário não vai dar certo” (grifo do autor). Esse clima de credibilidade compulsória comprometeu o reconhecimento de uma liderança política no âmbito da RIDE, pois não há como acreditar em alguém ou em algo de maneira forçada.

Na medida em que você só participa porque há alguém dizendo que você tem que participar, este “participante compulsório” tende a não reconhecer quem o convenceu a participar como um líder legítimo. No caso da RIDE, mesmo quando os mais entusiastas se mostraram como “agentes da persuasão”, do convencimento, o clima de “obrigatoriedade” impediu que estes fossem vistos

como líderes, sendo reconhecidos muito mais como “prefeitos que querem aparecer” (grifos do autor). Era um clima generalizado de desconfiança.

Eu acho que mais atores nesse processo [...] seria um raciocínio coletivo. Tem muito prefeito aí quadradão, quadrado total, puxado pelo pescoço. O cara lá diz: “Que nada, eu vou cuidar do meu! Tenho que fazer obra pra eleição, negócio de ficar nessas bobagens! Negócio de turismo!”.

O termo “quadradão”, utilizado pelo mesmo entrevistado, expressa bem essa ausência de líderes no processo. O contexto de discussão dos projetos de turismo, por exemplo, mostrou que nem todos os prefeitos estavam convencidos da relevância da iniciativa. Preocupados em “cuidar dos seus”, tais prefeitos se enclacaram de laços fortes, de uma cooperação restritiva, de pouca colaboração e, mesmo presentes nas atividades da RIDE, não estavam disponíveis a superar essa lógica.

O “quadradão” ao qual Leandro se refere, é o prefeito ensimesmado numa prática política orientada por um *habitus* que o impede de mudar, de colaborar, de mostrar-se como entusiasta de uma nova experiência, sendo líder, vanguardista, visionário, anunciador de uma nova maneira de enxergar o mundo a sua volta.

Muito embora durante a pesquisa de campo se tenham identificados nomes que se sobressaíram no processo, sendo citados como de atuação mais relevante que os demais, seja por capacidade técnica na captação de recursos, por engajamento profissional ou por articulação política, todos geradores de entusiasmo, não se pode afirmar que na experiência da RIDE existiu lideranças políticas de amplitude regional, que tenham gozado de amplo reconhecimento, e que esse reconhecimento tenha sido revertido em ação prática, transformadora da realidade, estimuladora de uma mentalidade regional, efetivamente coletiva.

Ao contrário, apesar do entusiasmo de alguns, o descrédito, a desesperança e a falta de compromisso com a construção de uma mentalidade regional e de um projeto político de governança colaborativa se sobressaíram, suplantando o alento dos mais crentes.

A liderança política a qual Kellas se refere não é a do político midiaticizado, que todos conhecem e reverenciam. Tal liderança está ligada ao protagonismo político de um agente social em atuação no seu ambiente, sobretudo no seu ambiente

institucional. A liderança política não está atrelada obrigatoriamente aos prefeitos, mas poderia ter surgido também da iniciativa privada ou da sociedade civil. No entanto, pelas razões já expostas ao longo desta tese, no campo relacional desses dois agentes, também não se identificou características de liderança política regional.

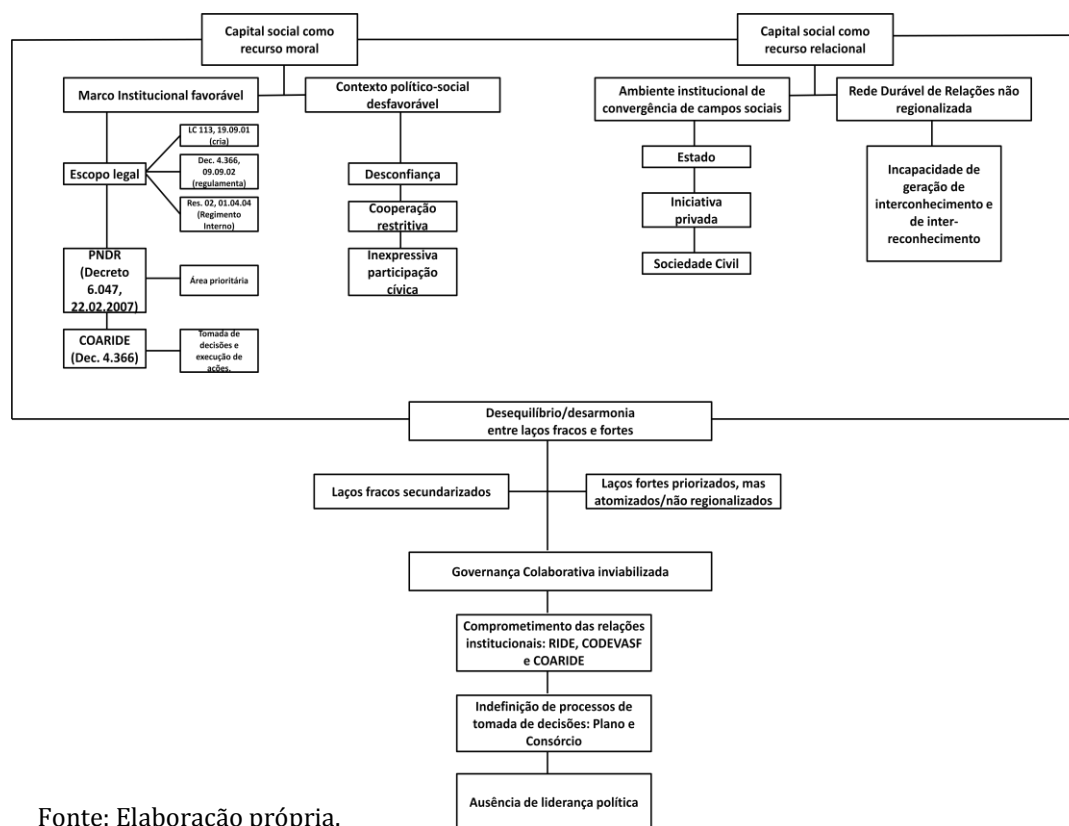
Assim sendo, o quadro de desalento prevaleceu, suplantando o surgimento de líderes, que se viram obstaculizados ou pelos empecilhos institucionais da própria RIDE, como um Conselho Administrativo quase inócuo, sem efetividade na captação de recursos, questionado em sua composição e representação; ou pelo clima de extremos descrédito, desestímulo e desconfiança, que acabou por contagiar a grande maioria dos envolvidos, em face das constantes descontinuidades (político-partidárias, financeiras, de gestões e de projetos) às quais a RIDE foi submetida.

7.4. Qual governança colaborativa?

Em todas as discussões teóricas sobre o tema da governança colaborativa, seja direta ou indiretamente, a questão do capital social se apresenta, demonstrando que cada vez mais este conceito se torna central para as análises empíricas de arranjos institucionalizados entre entes federativos. Na federação brasileira, tal governança é, portanto, algo almejado, mas obstaculizado por realidades sociais e culturais arregimentadas pela ausência de cooperação abrangente e de equalização/harmonia entre os laços fortes com os fracos. Nesse sentido, a RIDE se perdeu em meio a um redemoinho de impossibilidades construídas no bojo de uma cooperação restritiva.

Em síntese, amalgamando todos os conceitos desta tese, temos o seguinte esquema:

Fig. 9: Capital Social, Laços Fracos e Laços Fortes e Governança Colaborativa na RIDE.



Fonte: Elaboração própria.

Assim, segundo Kellas (2010, p. 111), “A governança colaborativa se baseia na premissa de que uma abordagem inclusiva e consensual produzirá o melhor resultado para a região e para as comunidades”. Por tudo que já foi dito, não é improvável ou exagerado afirmar que, na RIDE, os agentes do desenvolvimento passaram longe da construção e execução de um projeto político-institucional de governança colaborativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: RETOMANDO OS INDICADORES DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE.

Os conceitos de capital social (em suas nuances moral e relacional), de laços fracos e laços fortes e de governança colaborativa tem como elemento comum a cooperação. Exatamente por isso, foram escolhidos como norte para a elaboração dos indicadores de cooperação intermunicipal abrangente, que transversalizaram toda a análise aqui empreendida.

Tais conceitos oportunizaram uma compreensão sobre o caso da RIDE Petrolina Juazeiro de maneira significativa, o que pode, agora, ajudar a entender melhor outros casos de associativismo territorial ou de arranjos institucionais entre entes federativos. Nesse caso, os referenciais teórico e metodológico atenderam a todas as expectativas da pesquisa enquanto suporte científico.

Tal preâmbulo ajuda a entender melhor a importância dos indicadores para esta empreitada acadêmica. Estes foram elaborados numa perspectiva qualitativa a partir dos conceitos supracitados e foram a grande bússola do estudo, uma vez que toda pesquisa esteve orientada por eles. Nessa perspectiva, as conclusões que foram possíveis sistematizar são, ao mesmo tempo, desfechos reflexivos sobre o objeto estudado e diretrizes generalizantes que apontam cenários para outros estudos de caso como este.

A primeira conclusão constatada é a de que nem sempre uma formatação institucional estabelecida e imposta de cima para baixo é suficiente para que uma realidade seja modificada. Quando tal formatação requer condições políticas específicas, é necessário que haja um conhecimento adequado a respeito da base relacional na qual será assentada.

Por mais que o federalismo brasileiro seja cooperativo do ponto de vista constitucional, quando a cooperação é contraposta com a autonomia dos entes federados, também garantida pela Carta Magna, a cultura político-institucional do país arregimenta práticas mais competitivas do que cooperativas e quando estas últimas acontecem, no geral se dão de maneira muito mais restritivas do que abrangentes.

Além de se ter no Brasil a garantia da Constituição de que os entes federativos gozam de autonomia político-administrativa, também se tem a

influência de fatores histórico-sociais de caráter bastante complexo que sedimentaram dificuldades estruturantes à cooperação abrangente.

Com todas as suas lacunas, a RIDE já nasceu a partir de um arcabouço institucional-legal, o que lhe garantiu pelo menos uma concretude mínima, possível de trazer alguma ação efetiva no que concerne à captação de recursos e a execução de projetos e políticas.

No entanto, esse arcabouço sozinho não foi suficiente para garantir o sucesso da empreitada. Era preciso uma base social local onde as relações permitissem esse sucesso, ou pelo menos um trabalho prévio que apontasse para o delineamento de ações mitigadoras dos obstáculos políticos, sociais e culturais conhecidos anteriormente. O que não se observou.

O capital social existente na região não permitiu o estabelecimento de uma cooperação abrangente, mas de uma cooperação apenas restritiva, pois circunscrita a poucos representantes dos agentes do desenvolvimento.

Do projeto de turismo ao Plano de Ação, com todas as “idas e vindas” que a RIDE teve, pesaram contra: 1) a atuação pouco participativa do legislativo, sobretudo o federal, que se limitou a criar a RIDE, mas não de consolidá-la; 2) o posicionamento institucional de retaguarda do órgão gestor máximo da experiência, o MIN, que por limitações internas, sejam orçamentárias, sejam políticas, não priorizou a RIDE; 3) o cenário histórico de adversidade político-partidário que foi reinante na região, delineando um clima constante de desconfiança, descrédito e de cooperação restritiva; 4) a inexistente participação da sociedade civil; e 5) o isolamento da iniciativa privada, que não contribuíram a contento com a experiência.

Assim sendo, a segunda conclusão a qual se chega é a de que, do ponto de vista institucional, experiências como a RIDE têm embutidas em si a missão latente, utópica e impossível — cujos envolvidos não conseguem nem mesmo perceber — de transformar relações sociais estabelecidas historicamente, o que não se consegue a curto e médio prazos. É necessário “por os pés no chão” e conhecer os envolvidos no processo para, então, “trabalhar com base no possível”. Como exigir que agentes de uma região pouco cooperativa cooperem de imediato?

Nesse caso, antes de tudo, caberia um trabalho social de base para conhecer e compreender a interação dos campos relacionais existentes, não no sentido ideal

de “transformar as relações” de pronto, mas de traçar estratégias para lidar com elas da maneira mais eficaz possível. Iniciativas que lidam com um conjunto diverso de forças sociais carecem desse conhecimento prévio, sobretudo por estarem imersas num jogo de poder extramente forte.

Mudar as regras desse jogo é o que não se consegue de imediato, pois tal mudança é histórica. Mas para se realizar ações consistentes dentro do próprio jogo, que tragam benefícios para um maior número de envolvidos e de maneira democrática, é preciso conhecer quem, como e porque está no jogo.

A RIDE é resultado de um interesse político de grupos locais que não souberam lidar com ela. Perderam-se em meio às suas próprias vontades ou dificuldades e, assim, suplantaram qualquer chance de torná-la um instrumento de planejamento e de gestão da região. Institucionalmente, poderia ter sido utilizada para contribuir com o desenvolvimento do SMSF de outra maneira, repensando seus oito municípios, a administração destes, captando recursos para melhorar a vida das pessoas. Mas antes, foi relegada a um ambiente inócuo, inexpressivo e ineficiente.

Num comparativo com as RMs, as RIDEs se diferenciam daquelas, e saem até mesmo na frente, por já nascerem com critérios de relacionamento federativo mais definidos. No entanto, se igualam no que tange às dificuldades de cooperação em face de uma conjuntura cultural e institucional de competição.

Quando o assunto versa sobre iniciativas políticas que envolvem vários grupos sociais orientados por diferentes interesses, como foi o caso da RIDE, o problema não está exatamente na criação de novas institucionalidades, seja ela uma lei, um órgão, uma região, etc., mas sim na criação de institucionalidades desligadas do contexto no qual será executada.

Essa assertiva não se refere à defesa de uma mera adequação da instituição criada ao seu contexto ou à salvaguarda de um “determinismo cultural” à luz dos teóricos institucionalistas — que condiciona o bom desempenho institucional a um contexto sociocultural favorável —, mas sim a um conhecimento prévio das condições políticas de execução e dos envolvidos com a mesma, bem como uma orquestração dos interesses em jogo.

A tese vem mostrar que não é adequado criar instrumentos como uma RIDE tomando como premissa apenas o rompante dos interesses de quem os criam. É

melhor que tal criação seja feita de maneira racionalizada, planejada. Assim, é imprescindível conhecer as condições da execução desse instrumento, pelo menos nos termos do que se quer alcançar, das responsabilidades dos envolvidos, da definição de projetos/ações prioritárias e dos recursos disponíveis, para quiçá processos coletivos, endógenos, voluntários, espontâneos possam ser estimulados e valorizados e surjam no seio das dinâmicas de desenvolvimento brasileiro.

A RIDE poderia ter cumprido um papel importante, na medida em que concebeu a coordenação federativa para mais de um estado, transcendendo a concepção territorial de uma perspectiva geográfico-administrativa para uma social. As necessidades de uma população extrapolam os limites físicos, elas são sociais, sobretudo em territórios fronteiriços, como é o caso do SMSF, localizado na confluência dos estados da Bahia e de Pernambuco e bem próximo do Piauí.

No entanto, ela não se consolidou como uma institucionalidade de planejamento e gestão de cidades. Já começou inadequada, quando se apresentou como réplica da RIDE do DF e imposta pelo Legislativo ao Executivo Federal sem a constituição de parcerias mais sólidas. O cenário futuro é incerto.

Deste modo, para ter tido êxito, a RIDE carecia de um nível alto de confiança, cooperação e diálogo entre os governos municipais, visando a implantação conjunta de ações; de diálogo constante entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada com a finalidade de desenvolver a região (PUTNAM, 2006); de um *habitus* orientador de práticas sociais integradas e cooperativas; e de uma “rede de relações duráveis”, formada a partir da articulação de representantes dos mais diversificados campos de atuação (governos, lideranças políticas, famílias tradicionais, líderes religiosos, pessoas influentes, empresários, ONGs, etc.) (BOURDIEU, 2007a, 2007b). Indicadores não observados no caso estudado.

A terceira conclusão da tese é a de que instituições como a RIDE, que se pretendem coletiva do ponto de vista conceitual, ao buscar a efetividade de suas ações e a consolidação enquanto instrumento de planejamento e gestão de cidades, não podem prescindir de uma dinâmica e de um mecanismo permanentes de intercâmbio com seu ambiente externo.

Pesou à RIDE o fato de ter sido mantida num estado de isolamento, fruto da incapacidade dos agentes em se articularem para a busca de recursos, conhecimento e informação junto ao Governo Federal. Inexistiu uma concepção

integrada de planejamento municipal, o que impediu a construção coletiva de projetos políticos para os entes locais em seu âmbito interno; antes, o que se observou foi a atuação de prefeitos particularistas, cuja prática os encapsulou em seus próprios nichos de atuação. Recaiu também sobre seus ombros a ineficiência em se fortalecerem internamente e de construírem um território social na região coeso, coletivo e com objetivos comuns bem definidos.

Atrelado a tudo isso, contribuiu para um cenário de desalento: a incapacidade técnica das prefeituras em elaborar bons projetos de abrangência regional; a incapacidade do MIN de articular os demais órgãos do COARIDE e a ausência do legislativo em bloco para a alocação de mais recursos; a necessidade de alinhamento de políticas com os governos federal e estaduais; a dupla imobilidade à qual a sociedade civil foi submetida; e o isolamento da iniciativa privada.

Para haver cooperação intermunicipal abrangente é preciso que se mantenha uma dinâmica de comunicação intensa e bem arquitetada entre os envolvidos, antenada com o mundo externo e informada com o que há de mais atual. Dinâmica essa que não se delineou no caso estudado.

Para que a RIDE tivesse dado certo, teria sido necessária a execução de uma política de planejamento integrado e cooperativo entre os grupos mais íntimos no âmbito interno de cada município (sinergia dos laços fracos com os fortes); para depois se conseguir captar recursos suficientes em ambientes externos (laços fracos) e aplicá-los no ambiente interno (robustez dos laços fortes). Os recursos para a RIDE até existiram, mas por terem sido mal planejados e aplicados, resultou na execução de projetos mal sucedidos.

A quarta conclusão refere-se ao fato de que a RIDE, apesar de possuir um escopo legal que a define com clareza, não gozou de uma estrutura clara de definição de papéis e tomada de decisões entre os agentes do desenvolvimento, superdimensionando a atuação do Estado, sobretudo na esfera federal, e relegando a iniciativa privada e, principalmente, a sociedade civil.

Era necessário que se estabelecessem regras claras, bem como a partilha de responsabilidades com base em legislação e acordos construídos pela iniciativa dos agentes envolvidos. Tomar decisões com base em regras bem definidas é sem dúvida uma diretriz importante para qualquer experiência de planejamento e gestão de cidades.

Um projeto de governança colaborativa na RIDE foi inviabilizado pela expressiva confusão que se estabeleceu entre os agentes, impossibilitando o fortalecimento de elos mais organizadores da experiência regional. As instituições envolvidas, CODEVASF, COARIDE e MIN, se apresentaram frágeis e desarticuladas e, por conseguinte, ineficientes na coordenação do processo. Além disso, o clima de desestímulo e descrédito no âmbito local impossibilitou o surgimento de uma liderança política *in loco* capaz de animar um processo de reversão desse quadro.

Deste modo, a RIDE careceu de um órgão gestor que funcionasse com a premissa fundamental de promover o diálogo constante entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil; de uma legislação ou de acordos políticos-institucionais que assegurassem o compartilhamento de responsabilidades nas tomadas de decisões; assim como de liderança política de seus agentes. Mas não teve.

Diante de tudo isso, é possível afirmar que, no caso da RIDE, a hipótese de pesquisa da presente tese foi confirmada. Ou seja, quando se observa o panorama histórico da formação social brasileira, e o reflexo deste no SMSF, é possível enxergar que o capital social não foi estimulado do ponto de vista da concretização da confiança, da cooperação e da participação cívica num âmbito mais abrangente.

Nesse cenário, indivíduos, grupos e/ou instituições vêm se mostrando encapsulados em práticas fortalecidas e fortalecedoras de laços fortes, do isolamento, numa simbiose retroalimentadora de uma cooperação apenas entre próximos. Isso trouxe rebatimentos políticos no que diz respeito ao planejamento e à gestão dos municípios da RIDE, oportunizando entraves que impediram (e impedem) a governança colaborativa.

A presente tese expõe, a partir de um estudo de caso, que práticas institucionais são movidas por relações sociais e que estas, por sua vez, são determinadas por um conjunto de predisposições que as orientam. Deste modo, não adianta criar instituições à revelia das relações sociais que as permearão. É preciso, a depender do objetivo que se queira alcançar, uma coadunação entre ambas, sob pena de se constituir ambientes desfavoráveis ao seu bom desempenho. Foi exatamente isto que ocorreu com a RIDE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intermunicipal*. Tese (Doutoramento). Universidade de São Paulo/Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do Associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABRUCIO, Luis Fernando; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Cadernos Adenauer XII (2011), n.4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.
- ABUL-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, 1999, p. 65-79.
- AGUIAR, Joaquim. Formas de dominação e sociedade: o caso do neopatrimonialismo. *Análise social*. v. 23, n. 96, 1987, p. 241-278.
- ANDERSON, Perry. *As origens da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. A revalorização política dos municípios no Brasil. In: *O município no século XXI*. Natal: Fundação Konrad Adenauer/Base de Pesquisa Estado e Políticas Públicas, 2001.
- ARENDT, Hannah. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 31, junho de 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*, n. 49, 2000.
- AZEVEDO, Heloíza Pereira Lima; ALVES, Adriana Melo. Rides – por que criá-las? *Geografias Artigos Científicos*. Belo Horizonte 06(2) 87-101, jul-dez de 2010.

- BLAU, Judith. *When Weak Ties Are Structured*. Unpublished manuscript, Department of Sociology, State University of New York, Albany, 1980.
- BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007a.
- BOURDIEU, Pierre. Capital Social - notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. *Escritos de Educação*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007b.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *Economia das trocas simbólicas*. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005 (Coleção Estudos; 20).
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011a.
- BOURDIEU, Pierre. *O senso prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009 (Coleção Sociologia).
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 11ª ed. Campinas: Papirus, 2011b.
- BRANDÃO, Carlos. Produção social do ambiente construído e suas escalas espaciais: apontamentos para uma teorização sobre ações e decisões de sujeitos concretos. In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafios para a América Latina*. Buenos Aires/Madri: Miño e Dávila Editores/FCE/UNL, 2010.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- BRASIL. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência*. Brasília: Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012.
- BRASIL. *Plano de Ação Integrada para a RIDE Petrolina Juazeiro: relatório final*. Brasília: Ministério da Integração Nacional; Terragraph, 2010.
- BRASIL. *Programa de Regionalização do Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.
- CAMARGO, Aspásia. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, Dulce (org). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise do discurso *versus* análise do conteúdo. *Texto Contexto Enfermagem*, Florianópolis, 2006, Out-Dez; 15(4): 679-84.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.
- CASTELLS, Manuel. Espaços de fluxos. In: *A sociedade em rede*. (A era da informação: economia, sociedade e cultura). v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Revista Outubro*, Instituto de Estudos Socialistas, n. 5. Disponível em: http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf. Acesso em: 10.07.2011.
- CHILCOTE, R. C. *Transição capitalista e a classe dominante no Nordeste*. São Paulo: T. A. Queiroz: Universidade de São Paulo, 1990 (Coleção Coroa Vermelha. Estudos Brasileiros; v. 19).
- COCCO, Giuseppe. A mobilização democrática das metrópoles: entre brasilianização do mundo e o devir-cidade das favelas. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- COSER, Rose. The Complexity of Roles as Seedbed of Individual Autonomy. In: COSER, L. (Ed.). *The Idea of Social Structure: Essays in Honor of Robert Merton*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1975.
- DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo milênio. In: *Governo e Cidadania: reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 1999.
- DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1996.
- DIAS, Solange. Consideração acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

- DUPAS, Gilberto. *Atores e Poderes na Ordem Global: assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. v. 1 e 2. 9ª ed. São Paulo: Globo, 1993.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Globo, 2006.
- FRANCA, Celso. *A imagem do Vale: reestruturação agrícola e mudança social*. Petrolina: Editora Franciscana, 2008.
- FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Círculo do Livro, [s. d.].
- FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mocambos: introdução à história do patriarcado no Brasil*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1990.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GARSON, Sol. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p.435-451, jul-dez 2009.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas In: GOHN, Maria da Glória (org.). *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo, Edições Loyola, 2008.
- GOTZ, Graeme; PIETERSE, Edgar; SMITH, Warren. Desenho, limites e perspectivas da governança metropolitana na África do Sul. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE-eletrônica*, v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007.
- GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. In: *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, 1973, p. 1.360-1.380.
- GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties: a network theory revisited. In: *Sociological Theory*, v. 1, 1983, p. 201-233.
- HALL, Collin Machael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001 (Coleção Turismo Contexto).

- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 10ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- HARVEY, David. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In: *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005a.
- HARVEY, David. A geopolítica do capitalismo. In: *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005b.
- HARVEY, David. A teoria marxista do Estado. In: *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005c.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 18ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- IPIRANGA, Sydney. *Método ZOPP: Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos*. Instituto Centro de Desenvolvimento da Gestão, s/d, 2010.
- JAMESON, Frederic. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 2006.
- JANNUZI, Paulo de M. *Indicadores sociais no Brasil*. 4ª ed. Campinas, SP: Alínea, 2009.
- JARA, Carlos Júlio. *Municipalização: a necessidade de redefinir o planejamento local*. In: *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); Recife: Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco-Seplan, 1998.
- KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. *Indicadores para o diálogo: texto de apoio da oficina 2*. São Paulo: Plataforma Contrapartes Novib, 2002 (Série Indicadores; 08).
- KELLAS, Hugh. Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- LANNA, Marcos P. D. *A dádiva divina: troca e patronagem no Nordeste brasileiro*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995 (Coleção Momento).

- LEAL, Suely. *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil*. Recife: Editora do Autor, 2003a.
- LEAL, Suely. O novo capital social das cidades brasileiras. *Caderno Metrôpoles*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, n. 10, 2003b.
- LEAL, Suely. Territórios e Escalas de Cooperação e Gestão Consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. *Caderno Metrôpoles*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, n. 20, 2008, p. 57-79.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.
- LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317, jul/dez 2009.
- LIMA, Pedro de. *Natal do século XX: do urbanismo ao planejamento urbano*. Natal: Edufrn, 2001.
- LOCKE, R. M. Construindo confiança. In: Dossiê Confiança e Desenvolvimento Local. *Econômica*. v. 3, n. 2, 2003, p. 253-281.
- LOMNITZ, Larissa. *Networks and Marginality*. New York: Academic Press, 1977.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, 2002 (Tese de Doutorado).
- MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, L. C. Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan-FASE, 2007.
- MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, vol.25, n. 71, São Paulo, jan/abr 2011.
- MCGEE, Terry. Construindo a governança colaborativa para regiões metropolitanas: comparando China e Brasil. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- MENDES, Rosilda. *Cidades Saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiaí e Maceió*. Tese (Doutoramento). Universidade de São Paulo/Faculdade de Saúde Pública. São Paulo, 09 de agosto de 2000.

MENDES, Rosilda; FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros (2007). *Práticas intersectoriais para a qualidade de vida na cidade*. Disponível em: http://www.cidadessaudaveis.org.br/artigo_rosilda_juan.pdf. Acesso em: 01.10.2007.

MILANI, Carlos. R. S. Nem cola, nem lubrificante sociológico, mas campo eletromagnético: as metáforas do capital social no campo do desenvolvimento local. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 1, jan/abr. 2007, p. 195-224.

MINAYO, Maria Cecília de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3):621-626, 2012.

MONASTERIO, Leonardo. Indicadores de análise regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira *et al. Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

MONTAGNER, Miguel Ângelo; MONTAGNER, Maria Inez. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. *Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva*, v. 5, n. 2, 2011.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser *et al* (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

OMS. Municípios e comunidades saudáveis: guia dos prefeitos para promover qualidade de vida. Disponível em: <http://www.cidadessaudaveis.org.br/gestores.pdf> Acesso em: 24.05.2010.

PEREIRA, José Abílio Belo; PINHEIRO, Otilie Macedo. Gestão urbana integrada e a implementação dos Planos Diretores. In: *Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PEREIRA, Mônica Aparecida Tomé. *Fruticultura, Emprego e Migração: o caso da região Petrolina/PE e Juazeiro/BA*. Tese (Doutoramento). Universidade de Campinas/Programa de Pós-Graduação em Demografia. Campinas, 24 de fevereiro de 2012.

PORTELA JR., Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. *Plural*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 19.2, 2012, pp. 9-27.

- PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 33, 2000, p. 133-158.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RAMOS, S. F. *Uso do território brasileiro e sistemas técnicos agrícolas: a fruticultura irrigada em Petrolina (PE) / Juazeiro (BA)*. 2001. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo/Departamento de Geografia. São Paulo, 2002.
- REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. v. 4. Brasília: IPEA, 2011.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O desafio da reforma urbana nas metrópoles brasileiras. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, n. 11, 2004, p. 73-105.
- ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: *Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- SADER, Emir. *A transição no Brasil: da ditadura à democracia?* São Paulo: Atual, 1990.
- SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Gestão social da valorização da terra. In: *Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Disponível em:

<http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/477.pdf> Acesso em: 10.07.2011.

SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço e Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 20, Maio/Jun/Jul/Ago, 2002.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. Indústria Cultural: Bourdieu e a teoria clássica. *Comunicação & Educação*, São Paulo, (22): 26 a 36, set./dez. 2001.

SILVA, P. C. G. da. *Articulação dos interesses públicos e privados no polo Petrolina-PE/Juazeiro-BA: em busca do espaço de mercado globalizado de frutas frescas*. Tese (Doutoramento). Universidade de Campinas. Campinas, 2001.

SINGER, Paul. Campo e cidade no contexto histórico latino-americano. In: *Economia Política da Urbanização*. 12ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

SOBEL, T. F. *Desenvolvimento territorial nos perímetros irrigados do submédio do Vale do São Francisco: o caso dos perímetros Nilo Coelho e Bebedouro (PE)*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia & Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

STACK, Carol. *All Our Kin*. New York: Harper & Row, 1974.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *RAP*, Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev. 2006.

VAINER, Carlos. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 08, n. 02, 2006.

WACQUANT, Loïc. Esclarecer o Habitus. *Educação & Linguagem*, São Paulo, n. 16, 63-71, Jul-Dez, 2007.

WEIMANN, Gabriel. *Conversation Networks as Communication Networks*. Abstract of Ph.D. dissertation, University of Haifa, Israel, 1980.

WESTPHAL, Márcia Faria. O Movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, 2000, p. 39-51.

ZEPELLINI, Marcio. *Advocacy: o lobby do bem*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id.article=592>. Acesso em: 21.06.14.

ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PERGUNTAS (Roteiro das entrevistas semiestruturadas)
<p>Qual a sua opinião a respeito da relação existente entre os governos municipais na RIDE?</p> <p>O senhor acredita que há relações de confiança entre os governos da RIDE?</p> <p>Se sim, em qual nível? Alto, médio, regular ou baixo?</p> <p>Como essa relação foi estabelecida? Em torno de qual projeto?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>O que provoca o grau de desconfiança entre os governos?</p> <p>a) As origens partidárias distintas? b) A competição interna c) A falta de capacitação dos técnicos e dirigentes?</p>
<p>Existe algum tipo de cooperação política, voluntária, espontânea, realizada entre o governo municipal e os demais da RIDE em torno de algum projeto que seja comum a todos os municípios?</p> <p>Se sim, em qual nível? Alto, médio, regular ou baixo?</p> <p>Como essa aliança foi estabelecida e o que a motivou?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>a) Não há interesse em cooperar b) Não há necessidade, pois os projetos são feitos em cada município. c) Os prefeitos tem interesse em que a cooperação aconteça.</p>
<p>Há diálogo político entre o governo municipal e os demais da RIDE para debater os problemas e soluções da população?</p> <p>Se sim, como esse diálogo acontece?</p> <p>a) Por meio de fóruns, reuniões, encontros anuais? b) Reuniões do OP? c) No contato direto entre os prefeitos. d) Por meio da AMUPE?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>e) Não há necessidade f) A população não solicita g) Não existe canais diretos de diálogo com a população</p>
<p>É possível afirmar que existe diálogo constante entre poder público e sociedade civil em toda a extensão da RIDE e que isso é determinante para o desenvolvimento da região?</p> <p>Se sim, como isso acontece?</p> <p>a) A presença de indústria na região motivou este diálogo b) A iniciativa privada necessita estar presente no governo? c) Os segmentos privados fazem pressão para obter favores?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>a) O setor privado haje de forma independente? b) A iniciativa privada dialoga diretamente com os governos estadual e federal? c) Existe uma forte cooperação entre a iniciativa privada</p>
<p>Há algum tipo de diálogo entre poder público e iniciativa privada com o objetivo de desenvolver a RIDE?</p> <p>Se sim, que tipo de diálogo foi estabelecido e que tipo de desenvolvimento se pretendeu para a região?</p> <p>Se não, por quê?</p>

O senhor/a acredita que haja uma mentalidade comum que favorece o diálogo e a cooperação entre os municípios em prol do desenvolvimento da região?

Se sim, que mentalidade (conjunto de ideias) é essa, o que a motiva e o que ela oportunizou à RIDE em termos de seu desenvolvimento?

- a) **A comunidade local se mobiliza em torno de alguma causa comum?**
- b) **Problemas de ordem social ou política levam a mobilização e unificação de interesses entre os atores?**
- c) **Há alguma preocupação com o desenvolvimento comum entre os municípios?**

Se não, por que ele não existe? Que motivações esses agente têm em relação à RIDE?

- d) **Ninguém conhece o que é a RIDE.**
- e) **A população tem frágil nível de mobilização.**
- f) **Não há nenhum tipo de motivação por parte dos atores em relação ao desenvolvimento da região**

O/a senhor/a acredita que no âmbito da RIDE existam representantes de campos sociais, políticos, religiosos, familiares ou da iniciativa privada que de alguma forma influenciam o desenvolvimento da região?

Se sim, que representantes são esses e o que eles têm realizado em prol do desenvolvimento da RIDE?

Esses interesses são pessoais, coletivos ou apenas iniciativas esporádicas de cunho eleitoral?

Se não, o que justifica a ausência desses representantes no cenário político da RIDE?

- a) **Um baixo interesse pela região**
- b) **Muita competição entre as lideranças**

Quais são os interesses desses representantes e que tipo de relação eles têm mantido com a RIDE e na RIDE?

Existe, dentre todos esses representantes, alguém que se destaque de alguma maneira?

Se sim, quem seria e como se conseguiu esse destaque?

O que tem sido feito por esse representante para que a RIDE se desenvolva?

É possível afirmar que no âmbito interno do município existe um planejamento integrado e cooperativo entre governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada para o atendimento das demandas da população?

Se sim, de que forma esse planejamento é realizado?

Quais políticas públicas ele contempla e quais instituições estão envolvidas nele?

Até que ponto esse planejamento está correlacionado com o desenvolvimento da RIDE?

- a) **As ações do governo são sempre emergenciais em função dos problemas da região**
- b) **Não é uma prática dos governos manterem articulação com a sociedade civil**

Se não, por que ele não acontece?

No âmbito da RIDE, existe alguma política de captação de recursos financeiros externos para a implementação de ações que visem o desenvolvimento da região?

Se sim, de que maneira essa política ocorre?

- a) **Os recursos são diretamente repassados pelos governos estadual e pela união**
- b) **São os líderes políticos que fazem pressões junto ao governo para obter recursos**
- c) **Por meio do Orçamento da união através dos deputados representantes da região?**

Qual instituição está encarregada disso?

Além dos recursos financeiros, que outros tipos de informações e conhecimentos são captados fora da RIDE com vistas ao seu desenvolvimento?

Se não, por que não existe uma política de captação de recursos, informações ou conhecimentos para a RIDE?

- a) **As administrações não tem iniciativas para realizar projetos de captação**
- b) **Os quadros funcionais são despreparados**
- c) **O município sobrevive bem com os recursos próprios**

De que maneira a aplicação dos recursos, informações e conhecimentos captados no ambiente externo à RIDE são aplicados na região?

- a) Os recursos são aplicados em prioridades emergenciais
- b) A baixa capacidade financeira não permite investimentos estruturais para o desenvolvimento
- c) Não há canais para buscar informações no ambiente externo

De que forma o COARIDE* vem desempenhando suas funções desde sua criação?

Como ocorre a coordenação dos municípios que compõe a RIDE para a redução de suas desigualdades regionais?

Como se dão o planejamento e a execução de planos, programas, projetos ou políticas no âmbito da RIDE?

Quais políticas públicas o COARIDE já integrou e/ou unificou no âmbito da RIDE?

Como se dá o debate em torno dessa integração e/ou unificação de políticas públicas no âmbito do COARIDE?

Existe algum tipo de iniciativa que busque integrar a política de desenvolvimento regional da RIDE com a política de desenvolvimento de outras regiões?

*Cons. Adm. Da RIDE – Decreto 4.366, 09.09.02.

É possível comprovar a existência de uma legislação ou de acordos políticos em vigor que possibilite o compartilhamento de responsabilidades entre Estado, iniciativa privada e setor privado com vistas o desenvolvimento da RIDE?

- a) Você conhece alguma legislação que favoreça a cooperação entre municípios
- b) Alguma vez houve aplicação de algum instrumento legal que estimulou a cooperação
- c) Quais os aspectos positivos desta legislação
- d) Qual fator motivou a cooperação

Se sim, explique como se dá esse compartilhamento de responsabilidades. Se não, por que?

A composição do COARIDE envolve representantes de vários ministérios, da ADENE, dos Governos de PE e BA e dos municípios integrantes da RIDE. Essa composição e a atuação desses profissionais tem conseguido alcançar resultados para o desenvolvimento da RIDE?

Se sim, de que maneira? Se não, por que?

De que maneira a alocação de recursos destinados ao funcionamento do COARIDE e à execução de planos, programas ou políticas é feita?

Esses recursos alocados têm sido aplicados no âmbito da RIDE de maneira a possibilitar a integração de planos, programas ou políticas?

Se sim, como? Se não, por que?

A RIDE, consubstanciada pela atuação do COARIDE, tem se posicionado como uma região dotada de capacidade e liderança política diante de outras instâncias, regionais e nacionais, com vistas a se inserir na dinâmica de crescimento e desenvolvimento do país?

Se sim, de que forma? Se não, por que?

ANEXO 2

LISTA DOS ENTREVISTADOS

1. *Adriana Melo Alves* – Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional (MIN);
2. *Fátima Diniz* – Ex-Secretária Municipal de Turismo de Orocó-PE;
3. *Genilson Silva* – Ex-Prefeito de Sobradinho e atual Gerente da Agência de Desenvolvimento Regional da Bahia;
4. *Geraldo Júnior* – Sec. Mun. de Planejamento, Orçamento e Finanças de Petrolina-PE;
5. *Gilberto Marques* – Empresário de Casa Nova-BA;
6. *Glauber Araújo* – Gerente da Unidade Regional da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco em Petrolina;
7. *Gonzaga Patriota* – Dep. Federal de Pernambuco (PSB);
8. *Helder Gomes* – Analista Empresaria do SEBRAE Petrolina;
9. *Izabel Cristina* – Ex-Vereadora de Petrolina-PE e Ex-Deputada Estadual de Pernambuco (PT-PE), Ex-Superintendente da CODEVASF, Professora da Universidade de Pernambuco;
10. *Jaime Pereira* – Técnico em Engenharia aposentado da CHESF e Ex-Secretário de Obras de Sodrão-BA;
11. *João Pedro da Silva Neto* – Sec. Mun. de Planejamento e Aceleração do Crescimento de Juazeiro-BA;
12. *Jomar Benvindo* – Câmara Temática de Turismo/SEBRAE Juazeiro-BA;
13. *José Figueiredo* – Sec. de Desenvolvimento Econômico de Lagoa Grande-PE;
14. *José Gualberto de Freitas Almeida* – Presidente da Valeexport;
15. *José Wilson Plutarco* – Técnico da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e Ex-Secretário executivo da RIDE;
16. *Leandro Duarte* – Empresário e Ex-Prefeito de Sta. Ma. da Boa Vista-PE;
17. *Luciano Correia* – Coordenador de Cultura e Turismo de Casa Nova-BA;
18. *Marcelo Ribeiro* – Ex Pró-Reitor de Ensino e Ex-Chefe de Gabinete do Reitor da Univasf;

19. *Marcos Rocha* – Gerente Administrativo e de RH da Agrovale;
20. *Nivaldo Carvalho* – Ex-Presidente da ASSITUR e atual vice;
21. *Odacy Amorim* – Dep. Estadual de Pernambuco (PT) e Ex Vice-Prefeito e Ex-Prefeito de Petrolina-PE;
22. *Omar Dias Torres* – Empresário, Ex-Secretário Municipal de Saúde de Curaçá-BA e Ex-Articulador Regional da RIDE;
23. *Paulo Angelim* – Empresário e Ex-Analista Empresarial do SEBRAE Juazeiro;
24. *Pedro Gama* – Diretor Chefe da Embrapa Semiárido;
25. *Prof. Artidônio* – Coordenador de Relações Empresariais e Comunitárias do IF Sertão PE;
26. *Profa. Gislane* – Professora do Curso de Turismo do IF Sertão PE e representante da instituição na RIDE;
27. *Valdi Amando* – Ex-Prefeito de Orocó-PE.

ANEXO 3

Matriz de Organização dos Conteúdos Empíricos (entrevista Gilberto Marques)

CATEGORIAS CONCEITUAIS DE ANÁLISE	INDICADORES QUALITATIVOS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ABRANGENTE	PERGUNTAS (Roteiro das entrevistas semiestruturadas)	FRAGMENTOS DE ANÁLISE (Meios de expressão do entrevistado/Meios de verificação dos indicadores)	ANÁLISE (Significados)	TRANSVERSALIDADE (Correlação com a matriz de outros entrevistados)
CAPITAL SOCIAL (PUTNAM E BOURDIEU)	Existência de um nível alto de confiança entre os governos municipais integrantes da RIDE (PUTNAM).	Qual a sua opinião a respeito da relação existente entre os governos municipais na RIDE?	<p><i>O conhecimento que eu tenho, das participações que eu venho fazendo ao longo do tempo, [...] que é uma desintegração da participação dos governos municipais em relação aquilo que eles querem. Quando na verdade tem um que sabe o que quer, mas ele não consegue influenciar os outros pra poder trabalharem em conjunto, com uma linha de raciocínio, de entendimento daquilo que eles querem. [...] Cada um faz aquilo que dá de interesse próprio.</i></p> <p><i>Na nossa região, culturalmente, nós não temos essa cultura de trabalharmos unidos. Por exemplo, de associativismo, cooperativismo, nós não temos. Se você vê a região do sul do país, tudo que eles vão fazer, até a criação de mulas é em cooperativa. [...] Praticamente tudo que eles fazem lá, tem uma cooperativa envolvida. A nossa região nós não temos.</i></p> <p>Isso colabora com o que Abrucio e Sano (2012) dizem sobre o sul do país, o banco.</p> <p><i>E isso vai para todos os aspectos. Na política também é assim. Quem são os</i></p>	<p>O que predomina é a desintegração.</p> <p>Não se tem essa cultura de cooperativismo, associativismo.</p>	Jaime Pereira

			<p><i>nossos prefeitos de hoje. São pessoas que não desenvolveram essa cultura ao longo do tempo, de trabalhar com parceira. Muitos deles nunca se envolveram com a associação comercial, nunca se envolveram com associação de produtores rurais de espécie nenhuma, nem cooperativa. Eles ao longo do tempo não foram sensibilizados para a participação. [...] Ele vive uma participação que ele decide tudo. Ele não quer ouvir o funcionário, ele não quer ouvir ninguém. [...] E isso é um entrave pra política. Ele se torna o prefeito e se torna o chefe da cidade. E ele pensa que sabe tudo. E quando faz uma audiência pública, ele faz uma audiência pública apenas para esclarecer a decisão que ele tomou com relação a alguma coisa. Não foi pra ouvir o povo pra que o povo diga pra ele o que que o povo quer. Ele faz a audiência pública pra comunicar ao povo que decidiu não fazer a festa do interior, como tem acontecido aqui.[...] Apenas pra comunicar a decisão tomada.</i></p> <p><i>Eu vejo que o que mais pesa nessa integração do Vale, seja em relação ao turismo, ou qualquer outra coisa, é justamente a falta de visão de associativismo. A sensibilidade para o associativismo não existe.</i></p>	<p>As ações são concentradas e geram isolamento. São concentradas no âmbito interno dos municípios e consequentemente gera o isolamento desses.</p>	
	<p>O senhor acredita que há relações de confiança entre os governos da RIDE?</p> <p>Se sim, em qual nível? Alto, médio, regular ou baixo?</p> <p>Como essa relação foi estabelecida? Em torno de</p>	<p><i>A política existe para defender a bandeira de um partido e não do município. [...] Esse lado do individualismo do partido é porque é outra coisa da cultura brasileira. [...] O partido está acima de tudo. Os caras trabalham e se matam e se entregam, se possível à cadeia, pra defender a bandeira de um partido e não pra</i></p>	<p>Não há por causa das desavenças político-partidária.</p> <p>Dois fatores:</p> <p>Cultura não cooperativa;</p> <p>Desavenças político-partidária.</p>	João Pedro	

		<p>qual projeto?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>O que provoca o grau de desconfiança entre os governos?</p> <p>a) As origens partidárias distintas?</p> <p>b) A competição interna</p> <p>c) A falta de capacitação dos técnicos e dirigentes?</p>	<p><i>defender o que é correto, o que é dos interesses coletivos, do país como um todo.</i></p>	<p>Discorda de que a política do turismo foi a única que conseguiu aglutinar os municípios da RIDE, pois o turismo está concentrado em Petrolina.</p> <p>Juazeiro tenta, mas timidamente.</p> <p>É a briga política que não deixou a política do turismo se desenvolver.</p> <p>A descontinuidade dos projetos políticos atrapalha o desenvolvimento da atividade.</p> <p>A preocupação é restrita ao tempo que o gestor está no poder.</p> <p>Não se tem uma cultura do turismo na região.</p> <p>O turismo nunca vai ser forte numa região se o básico não for feito.</p> <p>Na época de criação da rota da água e do vinho, realizado com a participação da Câmara de Turismo, para apresentar no fórum de turismo em SSA e BSB. À época, Petrolina e Juazeiro se posicionaram como os donos do turismo na região. Petrolina, pelo seu corpo técnico, se posicionou mais firmemente.</p> <p>Juazeiro se posicionou, mas fragilmente, pois não tinha produtos turísticos sistematizados. Só havia a intenção de transformar certos pontos na cidade em pontos turísticos. Mas um lugar só se torna turísticos quando possui atrativos e se configura assim em um produto turístico.</p>	
--	--	---	---	---	--

			<p><i>Aí vem a agricultura. Nós temos fazendo aqui espetaculares, que servem como turismo e hoje realmente estão sendo exploradas como turismo. Mas existe uma ação integrada entre os municípios? Não. É a fazenda do cara, que ele chegou ali e botou dinheiro, montou a fazenda dele pra vender uva, fruta. Não foi pra fazer turismo, mas em função da fruta ser um produto do turismo, então alguém sai lá de sua cidade, de seu país e vem fazer pra essa fazenda. Aí, por exemplo, como é que há uma ação integrada do município se você daqui da pista pra entrada da fazenda você perde o motor do carro porque estrada não existe? Então se essa fazenda é importante pro turismo, ela precisava receber uma infraestrutura do poder público. [...] A única que tem aqui um investimento do governo para o turismo é ali a ouro verde com a fazenda Fortaleza, que o governo do estado depois de muita cobrança fez aquela estrada⁶⁷.</i></p>	<p>Casa Nova, por exemplo, tentou colocar as dunas do Velho Chico na rota, mas quando se chega lá não tem sombra, não tem estrutura de recepção, como restaurantes, bares e similares, não tem onde estacionar o carro, não tem banheiro, não tem energia, não tem telefonia. Não tem nada a oferecer.</p>	
	Existência de um nível alto de cooperação política entre os governos municipais integrantes da RIDE em torno de projetos que visem a implantação conjunta de ações voltadas ao desenvolvimento da RIDE (PUTNAM).	<p>Existe algum tipo de cooperação política, voluntária, espontânea, realizada entre o governo municipal e os demais da RIDE em torno de algum projeto que seja comum a todos os municípios?</p> <p>Se sim, em qual nível? Alto,</p>		<p>Não enxerga ação integrada entre os municípios em nenhuma área.</p>	

⁶⁷ Estrada de aproximadamente 5 km que liga a entrada da Fazenda Ouro Verde, produtora de uvas e vinhos, à sua sede.

		<p>médio, regular ou baixo?</p> <p>Como essa aliança foi estabelecida e o que a motivou?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>a) Não há interesse em cooperar</p> <p>b) Não há necessidade, pois os projetos são feitos em cada município.</p> <p>c) Os prefeitos tem interesse em que a cooperação aconteça.</p>			
	Existência de um diálogo constante entre os governos municipais da RIDE com o objetivo de debater problemas e soluções da população (PUTNAM).	<p>Há diálogo político entre o governo municipal e os demais da RIDE para debater os problemas e soluções da população?</p> <p>Se sim, como esse diálogo acontece?</p> <p>a) Por meio de fóruns, reuniões, encontros anuais?</p> <p>b) Reuniões do OP?</p> <p>c) No contato direto entre os prefeitos.</p> <p>d) Por meio da AMUPE?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>e) Não há necessidade</p> <p>f) A população não solicita</p> <p>g) Não existe canais diretos de diálogo com a população</p>		Respondido nas outras questões.	
	Existência de diálogo	É possível afirmar que existe	<i>A sociedade civil vive à margem da</i>	Não há diálogo, por exemplo, nem com	

	<p>constante entre poder público e sociedade civil sobre o desenvolvimento da RIDE (PUTNAM).</p>	<p>diálogo constante entre poder público e sociedade civil em toda a extensão da RIDE e que isso é determinante para o desenvolvimento da região?</p> <p>Se sim, como isso acontece?</p> <p>Se não, por quê?</p>	<p><i>política. Só é chamada para participar na época das eleições.</i></p> <p><i>Se Casa Nova for parceira de Petrolina, vai andar muito mais rápida. Se Casa Nova fizer uma parceria com Juazeiro, já vai andar mais rápido. Se fizer com Remanso, mais ainda. E se integrasse toda é essa região? Poxa, aí seria um espetáculo. Mas a gente não consegue. Porque o prefeito de Petrolina é do PMDB, de Casa Nova é do PMDB, mas de Remanso é do PT, de Juazeiro é do PT e o PT e o PMDB só de aparência lá em cima, cá embaixo não tem nem aí se as cidades vão explodir ou não. Eles querem aliança lá em cima que é pra poder continuar mandando no país. Mas não é para desenvolver, é simplesmente para manterem o poder.</i></p> <p><i>Quer ver um exemplo? Se fosse pra ser integrada, você acha que a estrada de Petrolina pra Casa Nova tava essa esculhambação que tá agora, toda cheia de buracos, de mato no acostamento? Porque eles já tinham exercido a influência. Nós temos aqui dentro do município o projeto Cruz das Almas, tem num sei quantos anos que esse projeto tá pra sair do papel, só existe no papel. O projeto Cruz das Almas irrigaria muitas terras aqui no município de Casa Nova. Lá na divisa do Pernambuco, você teria o projeto Sertão de Pernambuco. Se existisse interesse, essa era a hora de tirar do papel. Porque o prefeito de Petrolina é do PMDB, o de Casa Nova também é do PMDB, poxa. Então como é que esses prefeitos não conseguem influenciar? E tiveram agora recente o Ministro da Integração Nacional que era [...] filho de Petrolina, e não conseguiram tirar esse projeto do papel. Então, eu consigo</i></p>	<p>as associações de produtores. Os promotores, por exemplo, também são omissos. Que gestões tão boas são essas que não são chamadas nenhuma vez para prestar contas de suas ações?</p> <p>A promotoria, que deveria estar do lado da sociedade, só está preocupada com o seu salário.</p>
--	--	--	--	--

			<i>enxergar alguma ação coletiva? Não, são ações isoladas aqui, ali, acolá que se juntam pra fazer porque sabe que vão ser positivos pra ambas as partes. Coisas pequenas. Mas um trabalho coletivo? Nada, nenhum.</i>		
	Existência de diálogo constante entre poder público e iniciativa privada com a finalidade de desenvolver a RIDE (PUTNAM).	<p>Há algum tipo de diálogo entre poder público e iniciativa privada com o objetivo de desenvolver a RIDE?</p> <p>Se sim, que tipo de diálogo foi estabelecido e que tipo de desenvolvimento se pretendeu para a região?</p> <p>a) A presença de indústria na região motivou este diálogo</p> <p>b) A iniciativa privada necessita estar presente no governo?</p> <p>c) Os segmentos privados fazem pressão para obter favores?</p> <p>Se não, por quê?</p> <p>a) O setor privado haje de forma independente?</p> <p>b) A iniciativa privada dialoga diretamente com os governos estadual e federal?</p> <p>c) Existe uma forte cooperação entre</p>	<p><i>A iniciativa privada anda com seus próprios pés. As regiões se desenvolvem pela iniciativa privada. Você pode observar que o poder público, em parte nenhuma do nosso país, acompanha a iniciativa privada. Você vê que em São Paulo as grandes empresas se instalam e vivem dilema de não ter uma estrutura ao redor dela pra receber funcionário, receber transporte, receber tecnologia. Quando isso vem acontecer, a empresa já está lá com 20, 30 anos. Na nossa região, aí é que isso acontece com maior intensidade e frequência. Porque o poder público não acompanha o privado. O que nós temos hoje foi o privado quem fez, não foi o público. O público vai correndo atrás, a galope, pra tentar ver se alcança, que não consegue alcançar. Então fica o poder público de um lado, o privado de outro. E não se comunicam.</i></p> <p><i>Eles não conversam, eles não tem diálogo. São pessoas fechadas, trancadas que acham que são os donos da cidade.</i></p>	<p>O público fica sempre a mercê do privado, que está muito mais a frente.</p> <p>Dá como exemplo a questão da festa de Casa Nova. O prefeito não chamou ninguém do setor de turismo (bares, restaurantes, comércio, perfume, calçados, etc.) pra discutir sobre a festa. Segundo o entrevistado, essa seria uma ação simples, mas de grande impacto, pois permitiria os lojistas envolvidos diretamente com a festa, se planejarem para oferecer um serviço e produtos a altura da festa. Esse é um segmento que se planeja com base nessa festa. Mas não há diálogo nesse sentido, nem no setor varejista e de serviços, nem em nenhum outro.</p>	<p>Marcos Rocha, Jomar Benvindo e Glauber Araújo – o papel da iniciativa privada no contexto do desenvolvimento.</p>

		a iniciativa privada		<p>Outro exemplo: o prefeito investiu na construção de um galpão para instalação da feira livre da cidade na entrada da cidade, fora da cidade, quando lá não existia nem casas próprias. Se na época o prefeito tivesse perguntado à sociedade, as pessoas teriam dito que não dava certo, pois eles tem que andar muito pra chegar lá. Mas a construção foi feita a toque de caixa, e o elefante branco está instalado. Não há planejamento partiipativo.</p> <p>Em 2013 foi realizada uma audiência pública não para discutir com a sociedade se a festa ia ser realizada ou não, mas, num jogo de cartas marcadas, eles orquestraram uma audiência pública apenas para comunicar que não teria condições de realizar a festa.</p> <p>Petrolina é o diferencial da região, pois não sofre tanto quanto as outras, a influência de uma política corrupta. Diferencia-se pela educação no trânsito, pelo número de instituições de ensino federal, a organização do comércio, a orla turística.</p> <p>Nas demais cidades você não encontra o que se encontra em Petrolina.</p>	
	Existência de um habitus que orienta, de maneira minimamente geral, as práticas sociais dos agentes existentes na RIDE, direcionando-os a agir de maneira integrada e cooperativa em prol do desenvolvimento da região (BOURDIEU).	<p>O senhor/a acredita que haja uma mentalidade comum que favorece o diálogo e a cooperação entre os municípios em prol do desenvolvimento da região?</p> <p>Se sim, que mentalidade (conjunto de ideias) é essa, o que a motiva e o que ela</p>		Pelas respostas anteriores, não.	

		<p>oportunizou à RIDE em termos de seu desenvolvimento?</p> <p>a) A comunidade local se mobiliza em torno de alguma causa comum?</p> <p>b) Problemas de ordem social ou política levam a mobilização e unificação de interesses entre os atores?</p> <p>c) Há alguma preocupação com o desenvolvimento comum entre os municípios?</p> <p>Se não, por que ele não existe? Que motivações esses agente têm em relação à RIDE?</p> <p>d) Ninguém conhece o que é a RIDE.</p> <p>e) A população tem frágil nível de mobilização.</p> <p>f) Não há nenhum tipo de motivação por parte dos atores em relação ao desenvolvimento da região.</p>			
	Existência de uma “rede de relações duráveis”, formada a partir da articulação de representantes dos principais campos de	O/a senhor/a acredita que no âmbito da RIDE existam representantes de campos sociais, políticos, religiosos, familiares ou da iniciativa privada que de alguma forma	<i>A RIDE, enquanto tinha algumas pessoas a frente, influenciadas pela política, conseguiram mobilizar, conseguiram alocar recursos e ouve um trabalho. Muitos daqueles continuam com esse sonho de ver uma integração</i>	A RIDE está no imaginário popular daqueles que ainda sonham com a integração dos municípios do Vale do São Francisco.	A fala de Genilson é uma prova de que

	<p>atuação (governos, lideranças políticas, famílias tradicionais, líderes religiosos, pessoas influentes, empresários, ONGs, etc.) existentes na RIDE, cujo objetivo seja o seu desenvolvimento (BOURDIEU).</p>	<p>influenciam o desenvolvimento da região?</p> <p>Se sim, que representantes são esses e o que eles têm realizado em prol do desenvolvimento da RIDE?</p> <p>Esses interesses são pessoais, coletivos ou apenas iniciativas esporádicas de cunho eleitoral?</p> <p>Se não, o que justifica a ausência desses representantes no cenário político da RIDE?</p> <p>a) Um baixo interesse pela região</p> <p>b) Muita competição entre as lideranças</p> <p>Quais são os interesses desses representantes e que tipo de relação eles têm mantido com a RIDE e na RIDE?</p> <p>Existe, dentre todos esses representantes, alguém que se destaque de alguma maneira?</p> <p>Se sim, quem seria e como se conseguiu esse destaque?</p> <p>O que tem sido feito por esse representante para que a RIDE se desenvolva?</p>	<p>do município. Então esses aí (os representantes que influenciam no desenvolvimento da região) são aqueles que continuam levando essa esperança realmente. Então, assim, no âmbito da RIDE, existe sim. Porque a gente sempre tá vendo acontecer algumas ações. Tem algumas que não morrem, elas continuam sempre trabalhando. Mas é muito pouco, elas não conseguem influenciar muito pra chegar a um resultado positivo de imediato. Agora é claro, enquanto a minha esperança não morrer, enquanto a esperança de Luciano não morrer e que outros e outros, lá de Petrolina, de Juazeiro, de todas essas cidades... que em todas essas cidades tem aqueles que realmente não esquecem disso. Então, não consegue se juntar, porque pra gente se juntar precisa de uma entidade como a RIDE. Mas ela acontece também em função da política. Porque ninguém toca um órgão desse sem recursos, sem dinheiro nenhum. Que vai alocar recursos pra isso aqui? É um político que naquele momento ele é sensível a isso. Aí ele sai e entra outra, não tem sensibilidade nenhuma. Cara, o grande gargalo do nosso desenvolvimento aqui é sensibilidade. O cara que ganha uma política dessa não foi sensibilizado para a coisa pública, nem pra turismo, nem pra economia, nem pra agricultura, nem pra educação, nem pra segurança, nem pra nada.</p>	<p>a RIDE aconteceu.</p> <p>Algo interessante é essa colocação da sensibilização política para a integração. O projeto de desenvolvimento da RIDE carecia de uma sensibilização por parte dos municípios, dos seus gestores, das empresas privadas e da própria sociedade civil, para que houvesse uma apropriação mais adequada da iniciativa.</p> <p>Essa falta de sensibilização política fortalece a desintegração quando aliada a um contexto de descontinuidade de projetos de desenvolvimento na substituição de um governo por outro e ainda num contexto de desavenças políticas extremamente acirradas. Mas é um elemento a mais dentre os vários fatores que levaram ao fracasso da RIDE. Contar com um contexto desses não é fácil. Não me admira a RIDE ter de fato fracasso. Surpresa seria ela ter resistido a tudo isso.</p>	
LAÇOS FORTES E FRACOS	Execução de uma política de planejamento integrado e cooperativo	É possível afirmar que no âmbito interno do município existe um planejamento		Em 2002, o governo do estado instituiu que o município tinha que ter o seu PDDU (Plano Diretor de	Luciano Correa – planejamento urbano do município

(GRANOVETTER)	entre os grupos mais íntimos no âmbito interno de cada município (sinergia dos laços fracos e fortes na cooperação entre governo municipal, setor privado e sociedade civil organizada).	<p>integrado e cooperativo entre governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada para o atendimento das demandas da população?</p> <p>Se sim, de que forma esse planejamento é realizado?</p> <p>Quais políticas públicas ele contempla e quais instituições estão envolvidas nele?</p> <p>Até que ponto esse planejamento está correlacionado com o desenvolvimento da RIDE?</p> <p>a) As ações do governo são sempre emergenciais em função dos problemas da região</p> <p>b) Não é uma prática dos governos manterem articulação com a sociedade civil</p> <p>Se não, por que ele não acontece?</p>	<p><i>Jamais foi executado em algum momento. Nós não temos Plano Diretor Municipal pra nada. Se você perguntar assim, eu devo botar o poste no meio da rua, na esquina ou onde que seja? Pela decência você não vai colocar no meio da rua, mas pelo código de postura do município, você bota, porque não tem nada dizendo o contrário. [...] Foi um plano para atender uma exigência do governo do estado. Porque o governo do estado disse: ou faz, ou tais e tais verbas não vão para o município.</i></p>	<p>Desenvolvimento Urbano) e depois foi chamado PDD (Plano Diretor de Desenvolvimento). Deixou de ser urbano para abranger todo o município.</p> <p>À época os governo jogou essa demanda sem que os municípios estivessem preparados. A alternativa foi contratar uma consultoria (ADAB – confirmar isso) para elaboração. Foram 3 meses de elaboração e foram convidados segmentos do poder público, da sociedade e da iniciativa privada.</p> <p>Quem participou: representantes de associações de produtores rurais, assoc. de bairros da sede. Era pra participar vereadores, promotoria. Os vereadores foram no primeiro dia do lançamento fazer discurso e só voltaram no dia do encerramento pra criticar ou elogiar. A promotoria não mandou representante, a câmara tbm não. A prefeitura era representada por técnicos que iam quando queriam. Não participaram da discussão de base.</p> <p>O documento foi elaborado e aprovado, mas jamais executado. Essa informação corrobora com o que Luciano falou sobre a ocupação desordenada da beira da BR. O relato de Genilson é bem marcante nesse sentido.</p> <p>Foi feito apenas para atender uma determinação do governo do estado, que disse, “ou faz ou o município não recebe verba para as ações relacionadas ao plano”.</p> <p>A elaboração do PDDU estava no contexto da obrigatoriedade de</p>	deficiente
---------------	--	---	--	---	------------

				elaboração do plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes estipulada pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001.	
	<p>Captação de recursos financeiros, informações e conhecimentos em ambientes externos (a escala espacial metropolitana ou de regiões integradas fazendo uso dos laços fracos).</p>	<p>No âmbito da RIDE, existe alguma política de captação de recursos financeiros externos para a implementação de ações que visem o desenvolvimento da região?</p> <p>Se sim, de que maneira essa política ocorre?</p> <p>a) Os recursos são diretamente repassados pelos governos estadual e pela união</p> <p>b) São os líderes políticos que fazem pressões junto ao governo para obter recursos</p> <p>c) Por meio do Orçamento da união através dos deputados representantes da região?</p> <p>Qual instituição está encarregada disso?</p> <p>Além dos recursos financeiros, que outros tipos de informações e conhecimentos são captados fora da RIDE com vistas ao seu desenvolvimento?</p> <p>Se não, por que não existe uma política de captação de</p>	<p><i>Ouvi por diversas vezes comentários de onde tinham os recursos. E participamos de reuniões, inclusive, com o governo do estado, [...] com representantes da Bahiatursa e de outros e outros órgãos do governo. E nessas reuniões, o governo do estado chegou a dizer numa reunião em Juazeiro, lá no Grande Hotel de Juazeiro, que dinheiro ele tinha pra botar na RIDE. Agora ele precisava que apresentassem projetos viáveis e que não ia mandar dinheiro pra cá sem que soubesse que existisse junto à RIDE, projetos consistentes, fosse ele do município, da Câmara de Vereadores ou de qualquer uma outra entidade que a RIDE tivesse apoiando e que por A mais B provasse que isso fosse viável. E teve um fato até interessante, que eu não lembro quem foi o governador, que mostrou lá em vídeo o montante de dinheiro que tinha lá em conta pra investir [...], mas todos tinham que fazer o projeto, que a prefeitura tinha que contratar técnicos pra fazer os projetos, e apresentar para o governo para que recebessem essa verba. [...] O governo deixou claro, um município só recebe se todos os municípios fizerem também. Não mando pra um isolado. Só assino quando todos tiverem com o projeto lá. [...] Então assim, se percebe que lá na esfera lá em cima existe muito dinheiro e os municípios tem a oportunidade de pôr a mão nesse dinheiro e investir no turismo e entre outras coisas. Mas acontece que eles não tem capacidade de contratar técnicos pra trabalhar. As prefeituras [...] fazem o seguinte, quando o prefeito entra, ele contrata o</i></p>	<p>Houve, mas carecia de projetos viáveis.</p> <p>O problema da gestão pública não está no governo federal nem nos estados, pois lá tem muita gente qualificada.</p> <p>O problema da gestão pública está nos municípios, com prefeitos analfabetos de cultura política, sem sensibilidade política, os vereadores idem, no judiciário, o juiz e o promotor trabalhando pelo salário, o delegado do mesmo jeito.</p> <p>Enquanto os municípios não conseguirem colocar prefeitos competentes, o problema não será resolvido.</p> <p>Qualificação técnica e sensibilidade política são novos fatores que explicam o fracasso da RIDE.</p>	<p>Ver colocações de Omar Torres sobre ausência de projetos políticos, município como ilhas e de Leandro Duarte, de prefeitos semirreais.</p> <p>Capacidade técnica das prefeituras.</p>

		<p>recursos, informações ou conhecimentos para a RIDE?</p> <p>a) As administrações não tem iniciativas para realizar projetos de captação</p> <p>b) Os quadros funcionais são despreparados</p> <p>c) O município sobrevive bem com os recursos próprios</p>	<p><i>melhor advogado do estado e o melhor contador [...]. O contador pra ajudar a desviar o dinheiro e o advogado pra livrar ele da cadeia. Mas não tem competência pra contratar um técnico pra elaborar um projeto. [...] essa questão de investimento, de recursos, com certeza existe. Existe pra RIDE, existe pra prefeitura, existe pra todos. A RIDE não consegue pegar porque se desestrutura muito fácil, porque ela anda a sabor da política e a política anda a sabor do interesse de um candidato, do prefeito, e esse prefeito anda a sabor do vento, porque não é competente pra fazer as coisas. Então por isso que não acontece, mas que dinheiro existe, existe muito.</i></p>		
	<p>Aplicação interna (na escala espacial metropolitana ou de regiões integradas) dos recursos, informações e conhecimentos captados no ambiente externo (construção da robustez dos laços fortes numa perspectiva regionalizada).</p>	<p>De que maneira a aplicação dos recursos, informações e conhecimentos captados no ambiente externo à RIDE são aplicados na região?</p> <p>a) Os recursos são aplicados em prioridades emergenciais</p> <p>b) A baixa capacidade financeira não permite investimentos estruturais para o desenvolvimento</p> <p>c) Não há canais para buscar informações no ambiente externo</p>		Resposta contemplada na pergunta anterior.	
GOVERNANÇA COLABORATIVA (KELLAS)	<p>Funcionamento de um órgão gestor da RIDE que tenha como premissa fundamental o diálogo</p>	<p>De que forma o COARIDE* vem desempenhando suas funções desde sua criação?</p>		-	

	<p>constante entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada em prol do desenvolvimento econômico e social da RIDE.</p>	<p>Como ocorre a coordenação dos municípios que compõe a RIDE para a redução de suas desigualdades regionais?</p> <p>Como se dão o planejamento e a execução de planos, programas, projetos ou políticas no âmbito da RIDE?</p> <p>Quais políticas públicas o COARIDE já integrou e/ou unificou no âmbito da RIDE?</p> <p>Como se dá o debate em torno dessa integração e/ou unificação de políticas públicas no âmbito do COARIDE?</p> <p>Existe algum tipo de iniciativa que busque integrar a política de desenvolvimento regional da RIDE com a política de desenvolvimento de outras regiões?</p> <p>*Cons. Adm. Da RIDE – Decreto 4.366, 09.09.02.</p>			
	<p>Existência de uma legislação ou de acordos políticos-institucionais em aplicação vigente que compartilhe responsabilidades no processo claro de tomada de decisões entre os agentes envolvidos no processo de desenvolvimento da RIDE (Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada).</p>	<p>É possível comprovar a existência de uma legislação ou de acordos políticos em vigor que possibilite o compartilhamento de responsabilidades entre Estado, iniciativa privada e setor privado com vistas o desenvolvimento da RIDE?</p> <p>a) Você conhece alguma legislação que favoreça a cooperação entre</p>		<p>Prefeitura não usa nenhuma ferramenta legal de planejamento.</p> <p>Só existe a lei de criação.</p>	<p>Ver Programa Bahia Vista por Dentro.</p>

		<p>municípios</p> <p>b) Alguma vez houve aplicação de algum instrumento legal que estimulou a cooperação</p> <p>c) Quais os aspectos positivos desta legislação</p> <p>d) Qual fator motivou a cooperação</p> <p>Se sim, explique como se dá esse compartilhamento de responsabilidades. Se não, por que?</p>			
	Capacidade de liderança política dos agentes.	<p>A composição do COARIDE envolve representantes de vários ministérios, da ADENE, dos Governos de PE e BA e dos municípios integrantes da RIDE. Essa composição e a atuação desses profissionais tem conseguido alcançar resultados para o desenvolvimento da RIDE?</p> <p>Se sim, de que maneira? Se não, por que?</p> <p>De que maneira a alocação de recursos destinados ao funcionamento do COARIDE e à execução de planos, programas ou políticas é feita?</p> <p>Esses recursos alocados têm sido aplicados no âmbito da RIDE de maneira a possibilitar</p>		-	

		<p>a integração de planos, programas ou políticas?</p> <p>Se sim, como? Se não, por que?</p>			
		<p>A RIDE, consubstanciada pela atuação do COARIDE, tem se posicionado como uma região dotada de capacidade e liderança política diante de outras instâncias, regionais e nacionais, com vistas a se inserir na dinâmica de crescimento e desenvolvimento do país?</p> <p>Se sim, de que forma? Se não, por que?</p>		<p>Tem um potencial a ser desenvolvido. O que se tem é um muito potencial, mas pouco estruturado. É muito pouco o que se tem pronto.</p> <p>O que nós temos desenvolvido: agricultura voltada para o mundo.</p> <p>Nossas praias sem estruturas. As cidades sem estruturas.</p> <p>Sobradinho está abandonada.</p> <p>Se houvesse integração e estrutura, a Copa Vela não teria saído de Sobradinho pra Paulo Afonso. Se fosse, poderia manter os dois eventos.</p> <p>Das Dunas à sede do município tem uma costa bastante interessante. Sem investimentos.</p> <p>Pedrinhas se acabando.</p> <p>Rodeadouro desorganizado.</p> <p>Ilha do fogo fechada pelo Exército.</p> <p>Cruzeiro de Sobradinho tudo estragado.</p>	