

O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM MINAS GERAIS: UM OLHAR PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Autores:

Fernando Antônio França Sette Pinheiro Junior - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais e Mestrando em Demografia/Cedeplar

Marcelo Silva Borges de Andrade - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais e Mestre em Ciências Econômicas/UFPE

Leonardo Carvalho Ladeira - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais e Mestrando em Ciências Políticas/Fafich

Luciana Conceição de Lima - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais e Doutoranda em Demografia/Cedeplar

Área temática: Políticas Públicas

Resumo: A proposta deste trabalho é analisar o desenvolvimento regional em Minas Gerais sob a ótica da participação social, considerando ser esse um importante aspecto para o desenvolvimento. O artigo discute a inserção da participação no processo de desenvolvimento, em especial no de desenvolvimento regional, ressaltando o papel do capital social e das redes para esse processo. No contexto da, terceira geração do Choque de Gestão, denominada Gestão para a Cidadania, o Governo Estadual vem implementando o modelo de Governança em Rede, busca inserir Mineirão cidadão no processo de desenvolvimento das regiões de planejamento do Estado. Esse modelo oferece um espaço de discussão entre os cidadãos e governo (Fórum Regional) para debaterem quais as políticas públicas prioritárias para determinada região. Esse estímulo ao engajamento do cidadão e da sociedade, nos processos de decisão, favorece a mobilização das redes sociais e do capital social, que é fator indispensável para se alcançar os patamares desejados para uma melhor qualidade de vida.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, participação social, capital social, Governança em Rede.

Abstract: The proposal of this work is to analyze the regional development in Minas Gerais from the perspective of social participation, considering that this is an important aspect for the development. The article discusses the insertion of the participation in the development process, particularly in regional development, emphasizing the role of social capital and networks for this process. In the context of, third-generation management shock, called management to citizenship, the State Government has been implementing the model of networked governance, search enter Mineirão citizen in the development process of State planning regions. This model offers a space for discussion between citizens and Government (Regional Forum) to discuss which priority public policies for the given region. This stimulating citizen engagement and of society in decision-making processes, favours the mobilization of social networks and social capital, which is essential in order to achieve the desired levels for a better quality of life.

Keywords: regional development, social participation, social capital and Networked Governance

O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM MINAS GERAIS: UM OLHAR PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

1. INTRODUÇÃO

Considerando-se que o Brasil se concretiza como um país com grande diversidade e desigualdade regional, é necessário pensar em políticas públicas que busquem atender à especificidade de cada território. . O objeto de estudo desse artigo é o estado de Minas Gerais, que um conjunto heterogêneo de experiências, práticas sociais e econômicas que retratam a realidade brasileira em menor escala.

A proposta desse artigo consiste em analisar a importância da participação de do Estado e da sociedade civil para o alcance do desenvolvimento regional, e conseqüentemente, do desenvolvimento equitativo do estado. É necessário ressaltar que o desenvolvimento regional não é uma mera redução do tema geral do desenvolvimento. Esse tema se coloca de extrema importância, pois em uma realidade cada vez mais dinâmica e mais complexa, é difícil pensar na imposição de diretrizes unificadas e de maneira centralizada, uma vez que, cada localidade/território tem as suas necessidades e potencialidades e, por isso, cada um desses fatores deve ser tratado particularmente. Porém, esse desenvolvimento deve levar em consideração os atores de cada localidade, pois assim há uma maior possibilidade de as políticas de desenvolvimento, principalmente do setor público, se adequarem às necessidades e especificidades da população e do território.

Considerando-se que o desenvolvimento regional se coloca como um grande desafio para toda a sociedade, o trabalho proposto busca apresentar o modelo de gestão desenvolvido pelo Governo do Estado de Minas Gerais, o Estado em Rede, que tem como pilares a regionalização das políticas públicas e a inserção da participação da sociedade civil organizada na priorização das estratégias do Estado. De forma resumida, o Estado em Rede se propõe a identificar as prioridades de desenvolvimento econômico e social das diferentes regiões de Minas Gerais com o auxílio dos representantes regionais de cada secretaria de estado e da sociedade civil. Espera-se com isso a maior efetividade daquelas políticas apontadas como principais para mitigar os problemas de uma região ou, de outra forma, as políticas mais relevantes para o desenvolvimento regional.

O presente trabalho está dividido em mais seis seções além desta introdução. A primeira seção discute o conceito de desenvolvimento, desde o ponto de vista economicista até a visão do desenvolvimento como articulação de redes, por meio da teoria do capital social. A segunda seção apresenta como o capital social atua para o desenvolvimento regional, a terceira seção apresenta a importância da construção de redes para o desenvolvimento regionalizado, a quarta seção apresenta brevemente o desenvolvimento regional em Minas Gerais a partir de 1900 até as atuais políticas de desenvolvimento regional que buscam inserir a sociedade. A quinta seção apresenta o atual modelo de gestão do governo de Minas Gerais que tem como pilares uma gestão participativa e regionalizada. Por fim, tecem-se as conclusões apontando quais os resultados espera-se alcançar com o modelo.

2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento econômico é debatido por inúmeras áreas das ciências sociais. Ademais, o estudo e o entendimento desse desenvolvimento é um instrumento de grande importância para conduzir e delinear os processos de crescimento e desenvolvimento econômico de diversos territórios. Assim, o estudo sobre o desenvolvimento permite nortear medidas e políticas adequadas às características e particularidades de cada economia.

As perspectivas atuais dos processos de desenvolvimento levam em conta, além dos aspectos diretamente relacionados à riqueza material e ao crescimento, a capacidade de auto-organização local, a composição e a força do capital social, a participação cívica e a sensação de ser parte deste processo pela comunidade. Neste sentido, o desenvolvimento não é o mero crescimento econômico, mas supõe também presença da dinâmica cultural e política capaz de transformar positivamente a vida social. Neste sentido, se baseia na formulação de políticas, programas e projetos concebidos e implantados a partir da atuação das sociedades locais, sendo de responsabilidade das agências, instituições e órgãos do governo federal, estadual e municipal – que podem ser parceiros neste processo. Portanto, para se fazer uma análise do desenvolvimento local/regional, é necessário destacar a concepção de desenvolvimento no progresso econômico contemporâneo.

Durante toda a história econômica, os estudos sobre desenvolvimento e crescimento tem sido foco de grande polêmica, tanto em relação aos seus conceitos, quanto no emprego destes termos. Muitos acreditaram que esses conceitos eram semelhantes, porém atualmente não se encontra quase nenhum estudo que afirma tal semelhança.

Uma primeira corrente de economistas confere, ao tratar do processo de desenvolvimento, uma grande relevância ao crescimento econômico, enquanto uma segunda corrente defende que existe uma grande distinção entre os dois conceitos. Para esses últimos o crescimento econômico é uma condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente. No primeiro caso, enquadram-se pensadores de a tradição neoclássica, como Meade e Solow, mas também aqueles de inspiração mais keyensiana, como Harrod, Domar e Kaldor. Os economistas de orientação mais crítica como Presbich, Furtado, Singer e aqueles de tradição cepalina e marxista enquadram-se na segunda corrente, e normalmente são chamados de *economistas do desenvolvimento* (SOUZA, 1999).

De maneira geral, pode-se colocar que aqueles que associam desenvolvimento ao crescimento têm como padrão e medida as taxas de crescimento econômico. Para esse grupo, um país é subdesenvolvido pelo fato de ter menor renda e grau de avanço econômico que os países desenvolvidos. Porém, a experiência demonstra que nem sempre altas taxas de crescimento econômico beneficiam a economia e a população como um todo, mitigando o potencial de desenvolvimento econômico inerente ao crescimento. Nesse sentido, a segunda corrente encara o “crescimento econômico como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas.” (SOUZA, 1999, p 21-22) e se caracteriza como um fenômeno de longo prazo. Assim, pode-se concluir que o crescimento não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se alcançar o desenvolvimento.

Para Souza (1999), a evolução propiciada pelo processo de crescimento econômico da sociedade moderna é inegável, e mesmo que em diferentes níveis, é facilmente observada em praticamente todos os indicadores de bem-estar econômico e/ou em indicadores de desenvolvimento. Apesar desse caráter universal, as transformações socioeconômicas não beneficiaram igualmente todos os países, o que ocasionou padrões de crescimento desiguais. Assim, Meier (2002) define desenvolvimento como crescimento mais mudança. A mudança, por sua vez, implica aspectos como a ênfase no crescimento com qualidade, a redução da pobreza, equidade distributiva, proteção ambiental, dentre outros. Dessa maneira, quando se expande o emprego e a

arrecadação do setor público, deve-se permitir ao governo fazer políticas públicas, e principalmente sociais para as pessoas mais carentes.

Desde a Segunda Guerra Mundial, o pensamento sobre o desenvolvimento econômico vem passando por diversas mudanças de perspectivas. Na evolução desse pensamento pode-se dividir em duas gerações: a primeira que se estende de 1950 a 1975, e a segunda que vai de 1975 até os dias atuais (MEIER, 2002).

Segundo Meier (2002) a primeira geração foi marcada pelos seus modelos de acumulação de capital e de crescimento real da renda *per capita*. Nesse contexto, uma das premissas mais marcantes dessa geração foi a ênfase em um governo forte e atuante, capaz de evitar e corrigir as eventuais falhas de mercado por meio da centralização e do controle da alocação de recurso, atuando, assim, como um verdadeiro agente de mudanças. Os economistas dessa geração colocam que o atraso econômico enfrentado por muitos países é de responsabilidade das falhas de mercado. Essas falhas de mercado causavam uma limitada provisão de empreendimento e uma ausência de grandes mudanças estruturais. Assim, por esses motivos, a intervenção estatal era vista como necessária. É devido a essas falhas que a intervenção do governo é necessária.

Entretanto, devido a experiências adversas e frustrações em relação aos resultados alcançados pelas estratégias de industrialização conduzidas por estados intervencionistas, começaram a surgir as primeiras críticas a essa geração. Essas críticas iam se ampliando na medida em que a intervenção estatal acarretava resultados desfavoráveis como o aumento do desemprego, do subemprego e das desigualdades de maneira geral (MEIER, 2002).

Contestando e criticando a primeira geração, a segunda geração se baseia nos princípios fundamentais da teoria clássica. Esses economistas defendiam que o governo devia focar as suas políticas nos mercados, preços e incentivos. Para eles, o desempenho bem sucedido de alguns países em desenvolvimento não ocorreu apenas devido às suas condições iniciais, mas também devido à adoção de políticas corretas. Assim, os economistas da segunda geração defendem que alguns países não se beneficiaram de suas oportunidades econômicas pelo fato de adotarem políticas internas inadequadas.

Uma novidade dessa geração foi o reconhecimento e análise de novas falhas de mercado. Com o avanço nesses estudos – em informação imperfeita, mercados incompletos, custos de transação e falta de mercados futuros-, houve uma ampliação do alcance das falhas de mercado, observando também que se deveria dar maior atenção aos estudos sobre bens públicos e externalidades, que até então tinham uma ação seletiva por parte da intervenção estatal (MEIER, 2002).

Com isso, a análise do desenvolvimento passou a conceber maior ênfase ao risco e à informação imperfeita na economia. Consequentemente, a partir dos anos 90, passa a se ter uma maior preocupação com os aspectos institucionais na economia, como a reforma política, fazendo com que se tivesse uma maior ênfase no estudo das falhas de governo que nas falhas de mercado (MEIER, 2002).

Como se pode perceber a primeira geração defende a intervenção do Estado, devido à existência de incompletudes de mercado, enquanto a segunda geração defende uma diferente intervenção do estado, uma vez que essa causa falhas de Estado. Assim, as incompletudes de mercado são geralmente provocadas pelas imperfeições do mercado, como: informação incompleta, custos de transação elevados, existência de externalidades e ocorrência de estruturas de mercado do tipo concorrência imperfeita, o que faz com que haja a necessidade do mercado ser regulado. É sabido que o mercado busca gerar alocação de recursos de maneira eficiente, no sentido paretiana, que não necessariamente terá a mesma direção que a alocação de recursos de maneira equitativa. Assim, o papel do Estado é de minimizar as incompletudes de mercado e buscar uma distribuição mais equitativa dos recursos. Ao buscar minimizar essas falhas e maior equidade, a intervenção do Estado acaba por gerar falhas do Estado, uma vez que nem sempre permitem a alocação de recurso mais eficiente. Assim se conduz para um possível *trade-off* entre eficiência econômica e equidade. Dessa maneira se deve buscar uma ação do Estado que busque minimizar esse *trade-off*, e que proporcione o melhor bem-estar para a população como um todo. Para isso, é necessário não apenas

políticas públicas eficientes, mas também uma máquina pública preparada, com alto grau técnico, para saber conduzi-las.

Para Rattner (2003), o surgimento da teoria do capital social propõe uma nova etapa do capitalismo, em que as características de uma organização social como confiança, normas e redes, podem proporcionar uma sociedade mais eficiente, facilitando a ação coordenada.

O termo capital social tem sido articulado com várias dimensões da vida social para explicar o porquê de alguns grupos e/ou indivíduos acessarem com maior facilidade certos recursos, tais como informações sobre emprego, acesso à educação, ou participação política. As redes de relacionamentos que produzem e reproduzem o capital social são os pontos de partida para entender uma das razões da não uniformidade da posse de certos bens materiais ou simbólicos, vis-à-vis as inúmeras probabilidades de relações interpessoais que um único indivíduo ou uma organização podem estabelecer com outros tantos atores da vida social.

Introduzido pela primeira vez por Glenn C. Loury na abordagem da teoria econômica, o termo capital social têm apresentado diversas interpretações. Mark Granovetter (1985) não emprega explicitamente o termo capital social, mas destaca a importância de redes de relacionamento para que o indivíduo se aproprie de meios para o alcance de certos fins, que de outra forma, não poderiam ser alcançados livres de maiores custos. Para esse autor, o capital social é recurso que pertence ao indivíduo, e não ao grupo. De maneira distinta, James Coleman (1988, 1994) considera capital social como algo inerente à estrutura dos grupos sociais. Segundo esse autor, o alcance do recurso capital social é resultado da escolha racional e seletiva dos indivíduos, e que só pode ser apropriado em grupo, não passível de ser internalizado por aquele que mobiliza a rede.

O conceito de capital social não pode ser confundido com os conceitos de capital natural, que é constituído pelos recursos naturais (espaço geográfico-ecológico), nem o de capital físico, aquele que foi construído pela sociedade (infraestrutura, máquinas e equipamentos, sistema financeiro), nem o de capital humano, que depende do nível de escolaridade, saúde e acesso à informação da população (escolas, postos de saúde, habilidades). A especificidade de capital social é o fato de que nesse conceito os indivíduos devem buscar a sua interação com os demais membros da sociedade, de maneira a formar uma rede, fazendo com que haja um fluxo desses recursos (que podem ser informações, ideias, apoio, entre outros), enquanto nas linhas de capital humano e físico, os recursos são de propriedade do indivíduo e não há um fluxo desses recursos nas suas relações. (RATTNER, 2003)

Na interpretação de Robert Putman (2000), o capital social é os indivíduos interagem por meio de redes informais e organizações cívicas formais. Essa linha de interpretação do termo capital social ressalta a importância da participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas. Para essa linha, vários problemas sociais relacionados à educação, saúde, violência, pobreza, desemprego, estão de algum modo relacionados à falta ou baixo grau de capital social, pelo fato de que não se procura saber da vontade da população para a solução desses problemas, uma vez que é ela que sofre com o mesmo, e pode ter possíveis soluções para ele (CHRISTIAAN GROOTAERT E OUTROS, 2003).

Putman coloca o capital social como uma forma que os moradores de um território/região se interagem, por meio de redes informais e organizações cívicas formais, que podem ser de conversas com amigos, até a participação ativa em partidos políticos. Segundo Christiaan Grootaert e outros (2003), essa linha de capital social busca ressaltar a importância da participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas. Para esses autores, essa linha visa minimizar vários problemas sociais, direta ou indiretamente, estão relacionadas com a falta ou baixo grau de capital social, pelo fato de que não se procura saber da vontade da população para a solução desses problemas, uma vez que é ela que sofre com o mesmo, e pode ter possíveis soluções para ele. Essa linha de capital social que será abordada no desenvolver desse estudo.

Putnam, depois de desenvolver pesquisas em vários países, chegou à conclusão de que as pessoas que se unem em associações têm maior consciência política, confiança social, participação política e "competência cívica subjetiva":

"tanto maior a participação em associações locais, maior a cultura cívica será; quanto maior a cultura cívica da região, mais eficaz será o seu governo. O desempenho de um governo regional está, de algum modo, estreitamente relacionado com o caráter cívico da vida social e política da região". PUTNAM (2000, p. 112-113).

Dessa maneira, é possível, pelas investigações de Putman, concluir que o comportamento e o funcionamento dos governos regionais estão relacionados com o grau de implicação cívica (observável através das redes associativas em que participam os cidadãos). Dessa maneira, o estudo do desenvolvimento regional/local deve se basear na teoria do capital social, de maneira que o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas em nível regional/local possam ser feitos visando atender os interesses e as necessidades da comunidade. Assim, o capital social, que tem uma comunidade, pode ser medida pelo número de redes construídas, ou seja, a estrutura do seu tecido social.

Portes (s/d) indica que o conceito de capital social é relevante para uma nova concepção de política pública, para a democratização em relação às reformas do Estado e para a maior participação da sociedade civil na gestão da economia e do Estado. O conceito afirma a necessidade de apoiar a capacitação de toda a sociedade, principalmente os segmentos mais vulneráveis, para a formação de capital social, de maneira a essa se tornar crucial para o investimento em capacidade organizacional da sociedade civil.

3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Hirschman (1977) insere a ideia de que o desenvolvimento econômico não ocorre ao mesmo tempo, em todos os lugares. A concentração espacial do crescimento econômico se dá por meio de forças poderosas, em volta dos pontos em que o processo se inicia. Ou seja, as vantagens de cada território são decisivas para a formação do processo de desenvolvimento.

Complementando essa ideia, Tenório (2007) diz que a dimensão do desenvolvimento local transcende as vantagens ou obstáculos geográficos de localização. Esse desenvolvimento abrange, além do desenvolvimento econômico, a preocupação e o entendimento de como se forma e se articula a rede de atores, que devem ser internalizadas em instituições, de maneira a discutir os diferentes pontos de vista de como se pode gerar o desenvolvimento daquele território.

É válido ressaltar que em uma sociedade cada vez mais complexa, e cada vez mais descentralizada, em que as decisões devem ser tomadas de acordo com a especificidade de cada território, e em que cada vez mais há a participação do cidadão nos processos decisórios – com o correlato aumento dos níveis do capital humano e do capital social -, é difícil de imaginar diretrizes únicas. Assim, pode-se sugerir que:

instituições participativas “bem desenhadas” podem contribuir para a inclusão e a interação de um amplo espectro de atores, para a diminuição das assimetrias entre eles, e, a partir de interações voltadas para a negociação e o diálogo, dar origem à pactuação de projetos política e economicamente viáveis que contribuam para o desenvolvimento regional. (COELHO; FAVARETO, 2008, p1)

Além disso, para se elaborar um projeto de desenvolvimento local/regional, deve-se considerar o caráter político, que envolve diversos atores e instituições que, não necessariamente, possuem o mesmo ponto de vista em relação a distintos temas, mas que buscam trabalhar de forma articulada, visando um consenso em relação a como se pode alcançar o desenvolvimento daquela sociedade. (TENORIO, 2007).

Segundo Netto e Ikeda (2009, p.43) “muitas decisões são de natureza política, mas têm consequências econômicas”, e, portanto, impactam no desenvolvimento. Como vivemos em uma sociedade democrática, em que os governos são escolhidos pelo sufrágio universal, deve-se levar em consideração a vontade da população para a concepção de políticas públicas que o promovam. Muitas vezes essa vontade da população não é levada em consideração durante a elaboração e implementação de políticas públicas que visam o desenvolvimento local.

Segundo Tenório (2007) há duas orientações de desenvolvimento regional. Inicialmente, há a orientação do ponto de vista econômico, que privilegia as relações intermediadas, quase que exclusivamente, pelos interesses de mercado. Nessa orientação, o desenvolvimento local é “um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção” (Amaral Filho *apud* Tenório, p87), de maneira que a capacidade de absorver o excedente econômico gerado na economia local ou atração de excedentes de outras regiões amplia a renda, o emprego e o produto, e, conseqüentemente, promove o desenvolvimento da região.

A orientação voltada para parâmetros de natureza econômica, de acordo com Diniz (2009), foi elaborada a partir de interpretações teóricas em relação às questões de concentração e desigualdades regionais, e também através de metodologias e técnicas de planejamento e intervenção pública. Em relação a esses estudos existem duas “escolas” de pensamento, uma germânica e outra francesa. A “escola” germânica resgatou as teorias de localização e adaptou-as à teoria neoclássica, constituindo a “ciência regional”. Essa “escola” trabalhava “com noção de modelos de equilíbrio, com ênfase no papel dos custos de transporte, em mercados concorrenciais, desenvolvendo, paralelamente, um conjunto de técnicas de análise regional, entre as quais os modelos de insumo-produto” (DINIZ, 2009, p231). A escola francesa trabalhava com a “noção de economia dominante e empresa dominante e dos efeitos interindustriais, foi desenvolvido o conceito de polo de crescimento e do papel central da empresa motriz para o crescimento desses polos”. (DINIZ, 2009, p231). Para Diniz (2009), apesar das duas “escolas” terem pensamentos distintos, elas apresentam uma ideia em comum, que é o fato de ambas defenderem que as relações interindustriais e a matriz insumo-produto serem elementos centrais para o desenvolvimento regional, uma vez que permitem a criação de externalidades.

A outra orientação é baseada em critérios de natureza social, em o que modelo de desenvolvimento regional não é fundamentado apenas na mensuração de variáveis econômicas. Essa orientação também considera as potencialidades regionais, principalmente aquelas ligadas aos fatores sociais, naturais, econômicos e institucionais da região.

Segundo Tenório (2007), o desenvolvimento local constitui um processo em um território específico em que existe uma pluralidade de atores, que possuem determinadas posições e que estabelecem relações de acordo com as suas preferências e objetivos. Esse processo de interação, articulação, coordenação e inserção dos atores podem ser estudados de maneira mais profunda quando se analisa a teoria de redes que “pode ser entendida como uma análise complexa das interações entre os atores envolvidos, atores esses que podem ser pessoas, organizações, meio ambiente, a partir do instante em que haja algum tipo de troca entre eles” (FERREIRA E VITORINO FILHO, 2010, p2).

Assim, não é apenas na orientação econômica que se deve pensar o desenvolvimento regional, uma vez que o local deve ser visto como um espaço de compartilhamento de ideias, um espaço de sentimentos e reciprocidade, de uma cultura, de uma comunidade. Dessa maneira, o desenvolvimento local depende da articulação, coordenação e inserção dos atores em uma integração socioeconômica. Somente assim é possível observar um resultado com mudanças estruturais sustentáveis em longo prazo. Cada uma dessas orientações será mais bem explicitada adiante. (TENORIO, 2007).

4. A TEORIA DAS REDES E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Teixeira (2002) chama atenção para a articulação de atores em rede como um fenômeno cada vez mais comum, que vem se manifestando em diferentes campos gerenciais, e em diversos meios sociais, com o objetivo de manter e estabelecer objetivos comuns e promover uma dinâmica gerencial compatível e adequada para a interação entre todos os atores.

O aumento desse fenômeno pode ser explicado pelo fato de que vivemos uma nova realidade administrativa, em que a globalização alterou os processos produtivos e administrativos, visando uma maior flexibilização, integração e interdependência desses processos (TEIXEIRA, 2002). Essa nova realidade tem ficado cada vez mais evidente nas últimas décadas, principalmente devido às crises do mercado e do Estado. A primeira, devido ao fato de que o mercado não se autorregulou como era esperado, e a segunda, pelo fato de que o Estado não conseguiu ser o principal agente gerador do desenvolvimento, devido ao inchamento da máquina pública (FONTES apud PARANHOS; COSTA; MARTINS, 2008). Teixeira (2002) indica que essa nova realidade provoca a flexibilização das instituições, fazendo com que essas questionem o modelo de Estado Nacional, centralizado e burocrático. Dessa maneira, na esfera privada, há uma flexibilização da produção e fragmentação do consumo, e na esfera pública, a alteração nos processos administrativos provocando uma mudança no papel do Estado perante a sociedade, impondo modelos de gestão que privilegiam a interação das estruturas – transversalidade - descentralização das decisões, e novos modelos de parceria entre as entidades estatais e as organizações da sociedade civil e a própria sociedade.

Assim, Farah (2000, p.13), conclui que:

Do mesmo modo, pode-se dizer que a reformulação da gestão estatal tampouco é monopólio do neoliberalismo, sendo incorporada à agenda de reforma neste segundo momento por atores que defendem a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais. Nesta perspectiva, no entanto, a preocupação com a eficiência e com a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase à descentralização – como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade.

Tenório (2007) coloca que cada um desses componentes busca maximizar um valor: o Estado, garantir os direitos e deveres, o mercado, a livre escolha, e a sociedade civil, a sua legitimidade de decisão. Assim, não se pode haver uma visão monística, uma vez que não se considera a contribuição dos demais componentes. O autor propõe que uma das premissas que deve haver para facilitar o desenvolvimento local/regional, é a tomada de decisões de modo deliberativo entre Estado, mercado e sociedade civil, aproximando o poder público da população. Para este autor, as políticas públicas projetadas com essa proximidade entre os *stakeholders* fazem com que se tenha uma maior possibilidade de adequação às necessidades identificadas.

Existem inúmeras teorias que expõem como devem ser as relações entre esses três componentes, mas existe um componente que se coloca como essencial e de extrema efetivação, que é a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento. A teoria liberal defende a ideia de Estado - mínimo, ressaltando a economia de mercado. Para Tenório (2007), essa linha tem baixa atuação na sociedade e na vida privada. No outro extremo, encontra-se a linha “democracia participativa”, que evidencia que se deve incorporar outros componentes às decisões do Estado, ampliando a interação entre este e a sociedade civil. Assim, de maneira contrária à proposta neoliberal, deve haver entidades do poder público nas esferas locais buscando uma gestão que tenha capacidade prática de diálogo entre sociedade civil, mercado e poder público.

Para que se possa haver um processo deliberativo efetivo, deve-se haver um modo de garantir que os três componentes dialoguem para além do ato de votar. A participação deve ocorrer

de forma cotidiana, uma vez que muitos dos objetivos que se pretendem alcançar são de difícil consecução ou até mesmo são intangíveis caso se busque resolver individualmente. Dessa maneira, a participação não é apenas uma maneira de expressar a opinião, mas também de defender interesses e opiniões sobre aquilo que ocorre no território. Dessa maneira, a interação entre esses três atores ocorre por uma rede, como exposto pela teoria do capital social.

Porém há grandes desafios para que essa participação possa se manter, principalmente aqueles que envolvem processos de negociação e geração de consensos, distribuição de recursos e interação, processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento (TEXEIRA, 2002). Isso ocorre devido ao fato de que dentro do sistema econômico as decisões significativas são fortemente relacionadas por ingredientes políticos, ou seja, pelo uso de poder. Assim, a análise econômica do desenvolvimento deve ser feita levando em consideração a relação entre forças de classes e grupos sociais que se manifestam (FURTADO, 2008). Dessa maneira, isso se torna um desafio, que requer a formulação de novos métodos para a abordagem de processos de decisão, planejamento e avaliação.

Fleury (2005) reforça as vantagens e desvantagens de um arranjo de rede. Dentre as vantagens, destacam-se: a variedade de atores permite uma maior mobilização de recursos e uma diversidade de opiniões, a definição de prioridade ocorre de maneira mais democrática, possibilidade de aumentar a presença do estado sem aumentar a infraestrutura, possibilidade de uma gestão com maior capacidade adaptativa à realidade social, aumento do caráter consensual das negociações. As principais limitações do arranjo são: novos desafios para a prestação de contas dos recursos (já que há na rede o envolvimento de múltiplos atores governamentais não governamentais), o processo de negociação consensual pode demandar um tempo maior, risco das metas compartilhadas por todos não garantirem o alcance dos objetivos – as responsabilidades de cada um estão muito compartimentadas, e a alta flexibilidade do arranjo pode fazer com que ocorra um afastamento dos objetivos iniciais, grupos podem ficar alheios ao processo e, por fim, há uma enorme dificuldade em gerenciar e controlar as interdependências.

O estabelecimento de relações de confiança e de reciprocidade dos membros de uma rede depende também da qualidade da informação compartilhada. Ambientes cooperativos decorrem, no aspecto da gestão da informação, de construção de significados comuns a partir das informações existentes, a fim de criar um entendimento comum da realidade (SILVEIRA, 2005).

Confirma-se assim, que a interação entre a sociedade civil e a administração pública é indispensável, uma vez que as políticas públicas são geradoras de desenvolvimento, e elas só se tornam eficazes a partir do momento em que há a participação da comunidade no ciclo de políticas públicas (fases de formulação, implementação e avaliação).

Assim, o estudo do desenvolvimento regional com a participação social é de extrema importância para entender como as políticas públicas, formuladas e implementadas em nível local, permitem maior possibilidade de se adequarem às necessidades e especificidades da população e do território. Portanto, para que se possa realizar um desenvolvimento regional é necessário que se descentralize as responsabilidades e as decisões acerca do planejamento e implementação das políticas públicas, de maneira a diminuir as limitações em relação à governança, promovendo uma maior interação entre os diversos atores. Dessa maneira, aqueles que vivem nas localidades poderão estar mais próximos da formulação das políticas, e, conseqüentemente, poderão participar de maneira mais ativa no momento em que houver a decisão de questões importantes para o desenvolvimento da sua região.

5 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM MINAS GERAIS

Minas Gerais possui uma área de 588.384 km², que ocupa 6,9% do território brasileiro e 63,5% da Região Sudeste. É o Estado que tem o maior número de municípios do País: oitocentos e cinquenta e três. Conta com numerosa variedade de tipos de clima, relevo e vegetação. Também conta com uma grande diversidade cultural. Considerando o apresentado pode-se dizer que Minas Gerais apresenta uma grande diversidade, e conseqüentemente apresenta um conjunto de experiências e práticas sociais e, especialmente, econômicas com grande heterogeneidade, ou seja, há uma desigualdade regional constitutiva. Além disso, os processos de desenvolvimento em cada região ocorrem de maneira distinta: cada uma se interage com as demais regiões do Estado, do Brasil e do mundo de maneiras distintas, sendo necessário observar cada uma dessas regiões de maneira particular, com políticas públicas adequadas para cada região, de maneira a se desenvolver o Estado como um todo, visando diminuir as diferenças regionais que esse apresenta.

O desenvolvimento de Minas Gerais ocorreu de maneira distinta daquela ocorrida em outros estados. Esse contou com um forte apoio do Estado e do capital estrangeiro. É importante destacar a influência dos setores cafeicultores e mineração nesse processo, antes da industrialização, que viria a se expandir de fato apenas na década de 70.

Para Diniz (1981), a Zona da Mata, principalmente o município de Juiz de Fora, teve um surto industrial relevante, principalmente devido à expansão cafeeira. Em 1903, o café era o principal produto de exportação do Estado, mas ainda não alcançava os níveis de São Paulo. Na região central, a população se encontrava de maneira dispersa geograficamente e não havia nenhum produto de grande expressão para a exportação, somente em 1907, na zona rural da região é que se começa a desenvolver uma indústria têxtil, que passa a ter maior relevância.

Segundo Diniz (1981), a indústria em Minas Gerais apresentava um grande atraso em relação ao resto do país. Uma saída dessa situação foi a forte presença do Estado para acelerar esse processo de recuperação, principalmente como financiador de investimentos, com a criação de inúmeros bancos.

Diniz (1981) coloca que em 1930 o setor público procurou lançar um sistema energético de propriedade do governo. Em 1940, executa a primeira experiência de construção de uma cidade industrial no Brasil, a cidade de Contagem. “(...) a industrialização era a única saída para superar o atraso econômico e esta só poderia ser orientada e promovida, através de uma ação coordenada do poder público” (DINIZ, 1981, p.17). Somente em 1930 a indústria siderúrgica passaria a ganhar destaque. Os efeitos causados pela Primeira Guerra Mundial e as dificuldades de importação levaram o governo a intensificar o apoio à indústria siderúrgica. Nesse contexto muitas indústrias siderúrgicas de pequeno porte foram fundadas e, posteriormente, ampliadas ou incorporadas a outras maiores.

Diniz (1981) expõe que essa mudança na estrutura produtiva provoca uma mudança na distribuição regional do estado. Belo Horizonte passa a ter maior espaço, e Juiz de Fora, que anteriormente tinha maior participação devido à produção do café (principal produto de exportação) passa a perder espaço. Essa queda na participação do café nas exportações não foi suprida por outro produto, o que provocou uma queda considerável na arrecadação de impostos, e conseqüentemente um aumento da dívida pública e da emigração do estado. Conjuntamente com essa crise na economia mineira, houve uma dinâmica de expansão industrial de São Paulo e das novas fronteiras, reforçou a corrente emigratória de Minas Gerais, e conseqüentemente o agravamento da crise do estado, com o esvaziamento econômico do estado.

O estado não tinha uma infraestrutura satisfatória, principalmente no tocante ao transporte rodoviário e ferroviário. A explicação para tal fato é a própria crise financeira que o Estado vivia, pois os programas de expansão e manutenção das rodovias foram suspensos. Outra deficiência é a elétrica, que obrigava as indústrias a instalarem seu próprio sistema e energia, o que encarecia e dificultava o investimento. Segundo o autor, os tecnocratas tinham como único objetivo desenvolver a indústria de Minas Gerais, fazendo com que o Estado se tornasse um grande centro industrial. Para eles, a força da mineração e da siderurgia seriam as principais bases para o crescimento industrial do estado (DINIZ, 1981).

Diniz (1981) indica que o governo mineiro, no início da década de 40 decidiu apresentar uma cidade industrial, Contagem, e uma usina para suprir as necessidades energéticas, a Usina de Gafanhoto. Porém ambas as propostas não tiveram o andamento esperado, e poucas indústrias se instalaram em Contagem. A Segunda Guerra Mundial teve um reflexo positivo na economia mineira. Devido à alta necessidade de atender as demandas bélicas das potências mundiais, em 1940 Estados Unidos e a Inglaterra financiaram a implementação da companhia Vale do Rio Doce. Porém, com o fim da guerra, o estado volta a enfrentar dificuldades, enquanto São Paulo desenvolvia cada vez mais.

Na década de 50, Minas Gerais apresentou um significativo avanço na área de infraestrutura, com a criação da Central Elétrica de Minas Gerais (CEMIG), que melhorou a capacidade de fornecimento energético do estado, por meio da construção de novas usinas, e o Departamento de Estradas e de Rodagem (DER), que tinha como objetivo trabalhar na melhoria da malha rodoviária do estado (DINIZ, 1981).

Paralelamente a criação dessas instituições, Diniz (1981) aborda a expansão da indústria metalúrgica e do cimento, o crescimento do capital estrangeiro, e o importante papel da empresa pública proporcionaram um suporte aos setores privados. No entanto, o atraso relativo de Minas Gerais não foi resolvido neste período, apesar do aumento da industrialização. A crise que a economia brasileira sofreu em 1960 frustrou os objetivos de Minas Gerais, principalmente daquelas indústrias que apresentavam menor aporte tecnológico, a maioria que existia no estado. Porém, em 1968, iniciou-se um processo de centralização e expansão do capital, que beneficiou a economia como um todo, fortalecendo as bases industriais e possibilitando a elas um elevado crescimento.

Diniz (1981) indica que o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) exerceu um papel muito importante no desenvolvimento do estado. O banco inicialmente funcionou como um órgão de estudos, podendo, assim diagnosticar a realidade econômica do estado. O primeiro passo após esse diagnóstico foi buscar recursos, principalmente externos, para que se pudesse fazer o lançamento dos projetos de desenvolvimento do estado.

Devido à concentração industrial em São Paulo, Minas Gerais se especializou em insumos industriais semi-elaborados (aço, alumínio, cimento). Segundo Diniz (1981) a maior movimentação do capital estrangeiro, a alta liquidez no mercado internacional e as políticas econômicas atrativas do Brasil, provocaram um alto número de investimentos no país. Esses altos investimentos refletiram em Minas Gerais, fomentando o crescimento industrial e marcando um momento de grande euforia na industrialização do estado, principalmente devido à instalação de grandes multinacionais.

Como é possível perceber, ao longo dos últimos quarenta anos, a economia mineira passou por fortes mudanças estruturais na sua base produtiva, mas manteve-se a característica histórica da extrema desigualdade de seu desenvolvimento. O Governo do Estado de Minas Gerais nos últimos anos tem buscado uma estratégia para mitigar o processo de desigualdade regional no estado,

Assim, nos últimos anos Minas Gerais se comprometeu com a premissa de um ajuste fiscal e uma gestão pública eficiente, enfatizando o planejamento, a visão estratégica e a seletividade para promover mudanças para a sociedade. Essas mudanças proporcionaram ganhos evidentes para o bem-estar da população. Assim, Minas Gerais demonstra que para se atingir um desenvolvimento sustentável, visando o médio e longo prazo, deve-se enfrentar uma série de desafios. Mas para isso é necessário uma maior solidez das transformações em marcha para assegurar o futuro da sociedade. E pensando nessa maior solidez que o Governo de Minas Gerais visa uma ação integrada. Por esse motivo, o governo optou por uma gestão voltada para a participação social, uma “Gestão para a Cidadania” (MINAS GERAIS, 2010).

Em 2010 o Governo de Minas Gerais implanta a gestão para a cidadania, onde no centro de todas as políticas públicas está o cidadão. Esse modelo tem como pilares a gestão regionalizada e a gestão participativa. Esse modelo está exposto na Lei Delegada 180/2011, que em seu artigo 2º coloca que:

(...) o Poder Executivo, sem prejuízo da observância das diretrizes de equilíbrio fiscal e da gestão para resultados, adotará o modelo de gestão transversal de desenvolvimento, orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersectorialidade no âmbito

governamental e extragovernamental; de transparência administrativa e participação social; de qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão; e de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do Governo, regionais ou setoriais, observados o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG.

O modelo tem como objetivo aproximar a estratégia de planejamento do nível central e às estratégias dos níveis regionais, priorizando a discussão, visando adequar a primeira às necessidades e particularidades de cada região. Essa aproximação será feita através de um colegiado intersetorial que seja capaz de articular horizontalmente e sistemicamente os diversos órgãos e entidade que compõem a Administração Pública, independente da esfera governamental que se encontram.

Essa aproximação é essencial, uma vez que essas políticas não devem agir de maneira isolada, pois existem vários fatores extra locais que afetam as demandas da sociedade. Assim, é necessário que as políticas públicas locais trabalhem de maneira articulada com as políticas de nível global. As instituições locais devem buscar fomentar parcerias com outros entes governamentais, seja com entes de mesmo nível ou com outros níveis. É necessário que haja essa interlocução com entes do mesmo nível (consórcios intermunicipais) porque alguns problemas enfrentados em uma região ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado. Assim, é necessário que os municípios se reúnam em torno de objetivos comuns, procurando formular, de forma conjunta, planos para enfrentamento dos problemas observados. É importante também a parceria com entes de nível distinto (Estados e União), pois deve-se retirar a atribuição aos municípios da função de meros executores, sem voz, de políticas federais, e torná-los parceiros e co-responsabilizadores pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possa caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas (FARAH, 2000).

6 O MODELO DE GOVERNANÇA EM REDE

A proposta atual do governo estadual é baseada em *benchmarking* de experiências estaduais para a área no Brasil e uma série de entrevistas com os órgãos e entidades do governo de Minas, a fim de compreender a estrutura e o funcionamento das suas divisões regionais, uma vez que a premissa era de que tais estruturas já regionalizadas seriam aproveitadas para integração ao modelo, e não modificadas ou reestruturadas. A inviabilidade de criação de novas estruturas regionais foi fator crítico observado pela equipe, uma vez que experiência nesse sentido foi foco de resistência de um modelo de regionalização proposto para o Estado em administrações passadas.

O modelo não tem como objetivo por fim às ações de planejamento estratégico adotada nos anos anteriores, e sim, complementar o modelo de gestão de Minas Gerais, inserindo uma nova lógica regionalizada e participativa. Esse novo modelo está focalizado na priorização das demandas regionais, que possibilite ao Estado e as diversas regiões a apresentarem as estratégias e ações realizadas por cada um.

Isso faz com que as políticas públicas locais passem a promover ações mais integradas dirigidas ao mesmo público alvo, ou seja, apresentam uma customização das políticas públicas. Farah (2000) indica que, ao se focalizar em uma área de intervenção ou em um segmento da população em específico, procura-se a formulação de políticas públicas integradas, de maneira articulada com diversos campos e setores. Para a autora essa articulação evita que se resolva um problema setorialmente, e que por não se pensar integrado, não se resolva o problema de maneira global. Além disso, evita a justaposição de políticas públicas, o que torna a política pública mais eficiente e efetiva.

Dessa maneira, o desenvolvimento local não deve levar em consideração apenas a lógica do “pensar local e agir local”, mas também a lógica do “pensar global e agir local”, uma vez que as políticas locais podem envolver atores de outras esferas que não sejam a do território.

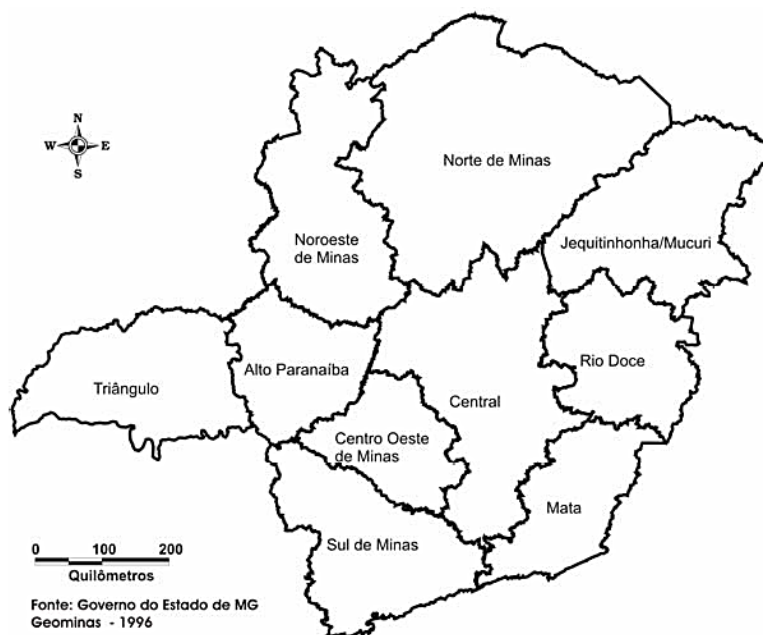
O modelo propõe um novo arranjo institucional, baseado em mecanismos de governança em rede, participação democrática e gestão integrada de ações e informações. Esse novo arranjo prevê a articulação horizontal e sistêmica dos órgãos governamentais, por meio do compartilhamento de informações e do alinhamento estratégico; bem como o envolvimento da sociedade na estratégia governamental, por meio da elaboração do planejamento e controle social, na busca de objetivos comuns e específicos e do alcance de resultados efetivos para as regiões do Estado de Minas Gerais.

Pensando nessa ótica da participação, o modelo também possibilita que a estratégia governamental seja elaborada com a participação da sociedade civil, para que essa possa ter um maior controle social sobre as políticas públicas adotadas pelo governo estadual. Essa maior participação busca criar um diálogo de sugestões e opiniões de ambos os lados – do Estado e da sociedade civil organizada - a respeito de como devem ser direcionadas as prioridades estratégicas regionais.

Assim, devem-se estabelecer novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Essa nova articulação deve propor a inserção de novos atores na montagem, formulação e implementação das políticas públicas no modelo de resolução de problemas. Assim, faz com que a sociedade civil participe de forma mais ativa, propondo ideias para a política pública, e não apenas como um componente passivo das decisões dos entes governamentais. Na etapa de avaliação a sociedade civil pode ser inserida como um agente fiscalizador, ou seja, cobrando transparência das ações do governo em cada política pública, assim como os gastos desse nessas.

No modelo adotado pelo governo de Minas Gerais essa descentralização foi feita por meio da divisão territorial do Estado de Minas Gerais em Regiões de Planejamento, criada pela Fundação João Pinheiro em 1992. Essa regionalização foi baseada na “Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões”, do IBGE (1990) e na “Estrutura Espacial de Minas Gerais” da FJP (1998) e “teve como objetivo ordenar as demandas oriundas dos órgãos e das comunidades e racionalizar suas ações, visando atingir maior grau de eficiência e eficácia na alocação de recursos disponíveis” (DINIZ e BATELLA, 2005:72).

Figura 1: Regiões de Planejamento de Minas Gerais segundo FJP, 1992.

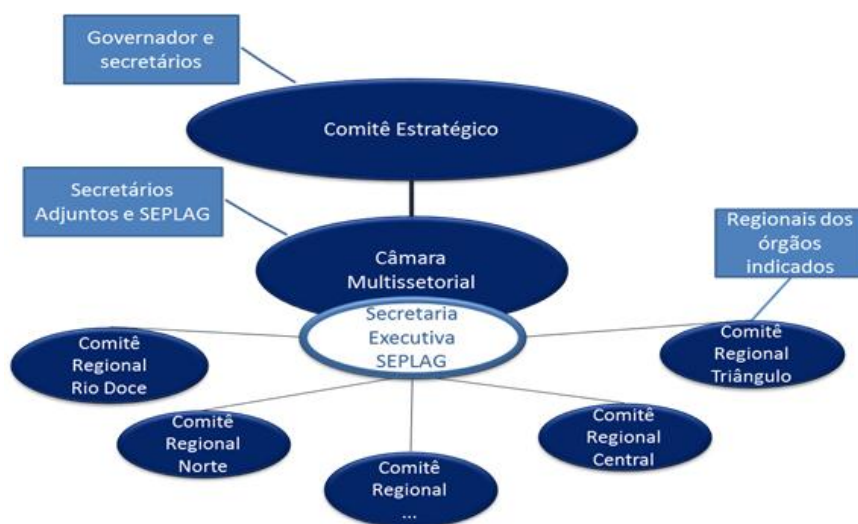


Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais

A divisão regional utilizada foi escolhida para aperfeiçoar o processo de gestão regionalizada, uma vez que a mesma já se aplica em diversos outros instrumentos de planejamento do Estado. Por outro lado, no âmbito das dez macrorregiões de planejamento referidas, serão também observadas as microrregiões definidas conforme divisão regional do IBGE, pois seus limites são coincidentes aos dos municípios e das macrorregiões da FJP.

A consolidação da Gestão Regionalizada contempla a constituição de três instâncias governamentais de atuação: os Comitês Regionais; a Câmara Multissetorial; e o Comitê Estratégico, conforme Figura 2. Toda a experiência foi aplicada de forma piloto, no ano de 2011, em duas regiões: a Região do Rio Doce e a Região do Norte de Minas; e está sendo expandida para as outras regiões a partir de 2012

Figura 2: Instâncias de Gestão Regionalizada.



Fonte: SEPLAG

Com o intuito de consolidar o processo de governança em rede e subsidiar a implementação da estratégia governamental sob a perspectiva regional, a criação de Comitês Regionais constitui a primeira etapa do processo. Eles serão orientados pelas diretrizes de articulação horizontal e sistêmica dos órgãos e entidades governamentais, pela colaboração institucional e pela intersetorialidade. Os Comitês Regionais foram instituídos por meio de Decreto, conforme determina a Lei Delegada 180/2011. Os Comitês Regionais do Rio Doce e do Norte de Minas foram instituídos pelo Decreto 45.584/2011.

A Câmara Multissetorial, por sua vez, é formada pelos secretários adjuntos ou liderança de função semelhante dos órgãos e entidades da administração pública. E, por fim, tem-se o Comitê Estratégico, presidido pelo Governador do Estado e composto pelos Secretários das pastas representadas na rede. Ambos deverão ser regulamentados e iniciaram sua atuação já no projeto piloto.

O trabalho dos Comitês Regionais deve atingir o planejamento, execução e avaliação das políticas de todas as redes instituídas pela Lei Delegada. A participação de atores dos diversos sistemas de governo no Comitê Regional garante o início de uma atuação em rede, entendida como forma de governança dos sistemas políticos, com foco na estrutura e nos processos por meio dos quais as políticas se estruturam, conforme Fleury (2005). As redes tornam-se importantes devido à necessidade de mobilização de recursos dispersos e de maior agregação da ação estatal.

O segundo pilar da estratégia de consolidação do Estado em Rede apresentado neste modelo refere-se à constituição de instância de gestão participativa. Este pilar se desenvolve de forma concomitante e complementar à estratégia de gestão regionalizada. Neste sentido, acompanha a mesma lógica de implementação nas 10 regiões de planejamento, com início das duas regiões do projeto piloto. Para seu desenvolvimento foram estabelecidas como etapas: mapeamento de

organizações da sociedade civil; realização de encontros regionais; e criação de Fórum Regional Participativo.

Os Encontros Regionais, com participação de organizações da sociedade civil, tem como objetivo apresentar a estratégia governamental nos diversos campos de atuação e possibilitar aos participantes a oportunidade de priorizar as estratégias governamentais, por redes de governo e entre as redes de governo, de acordo com as especificidades da região de planejamento. Como resultados de cada Encontro Regional são esperados: a elaboração de um caderno de prioridades estratégicas regionais e a eleição de representantes para acompanhamento das ações regionais governamentais em instância própria

A partir do Encontro Regional, forma-se o Fórum Regional. Ele será composto por: representantes da sociedade civil (um por rede de governo eleito nos Encontros Regionais); representantes do governo (membros do Comitê Regional) e representantes indicados entre atores estratégicos tais como associações de municípios, universidades locais e lideranças políticas e empresariais.

Os encontros do Fórum serão trimestrais. A maturação do trabalho deste Fórum deverá culminar na definição de prioridades concretas para as necessidades regionais dentro da estratégia e dos programas governamentais. O Fórum terá caráter permanente e em cada encontro será produzido relatório com priorização de demandas e realizado acompanhamento das ações regionais por meio das informações produzidas pelo intermediador da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Dessa maneira, a inserção da participação no modelo permite ainda o avanço da inclusão da sociedade no circuito de formulação e implementação de políticas públicas, dando a dimensão desejada para o novo modelo de *Gestão para a Cidadania*. Isso porque o modelo busca alcançar um maior enraizamento das políticas públicas estaduais em um espaço público que transcende a esfera administrativa do governo estadual, a fim de garantir políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade da implementação dessas.

Espera-se que com esse modelo o engajamento do cidadão e da sociedade, em conjunto com uma mentalidade mais empreendedora das novas gerações que conhecem melhor os seus direitos, e que participam mais ativamente dos processos de decisão, se tenha um aumento do capital social, que é fator indispensável para se alcançar os patamares desejados para uma melhor qualidade de vida no futuro. Além disso, é essa maior participação da sociedade que irá garantir uma maior qualidade e perenidade das políticas públicas, e para uma diminuição das discontinuidades administrativas (MINAS GERAIS, 2010).

Assim o atual modelo de gestão busca a participação da sociedade, mas para que esse modelo de gestão seja efetivo, deve-se entender como pode haver uma maior participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas. Além disso, como já foi dito nesse trabalho, para haver uma maior participação da sociedade é necessário levar a discussão aos níveis mais próximos a eles, ou seja, ao nível regional/local. Por isso, o atual modelo de gestão tem os pilares de regionalização e participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou discutir o conceito de desenvolvimento para além do ponto de vista econômico. Defendeu-se a ideia que o desenvolvimento estaria muito mais relacionado ao aumento da qualidade de vida das pessoas, de forma a reduzir suas privações, e à capacidade de inserção da sociedade civil em discutir as melhores políticas públicas para região a qual pertence.

Assim, no presente trabalho foi discutido o desenvolvimento econômico recente, em que se buscou demonstrar que o crescimento econômico não implica em desenvolvimento econômico e

que o Estado e o mercado foram incapazes de isoladamente promoverem esse desenvolvimento, o que motivou a inserção da sociedade civil. A inclusão da participação da sociedade civil vem acompanhada com a concepção de capital social, que coloca a necessidade do envolvimento da sociedade civil no processo de definição, em que as pessoas estariam envolvidas em uma rede, ou seja, estivessem em contato constante com outras pessoas também engajadas no processo participativo, ampliando o capital social dos envolvidos, colocando-os em um processo de debate constante sobre suas necessidades e para seu bem-estar, e conseqüentemente para o desenvolvimento de onde vivem.

Assim ao se pensar em desenvolvimento deve-se pensar em um desenvolvimento regionalizado. Ao se perceber que Estado e mercado não conseguem por si só promover o desenvolvimento, a esfera regional passa a ganhar maior importância, uma vez que, nesse nível, há uma maior capacidade de promover práticas participativas e implementar políticas e ações orientadas a um interesse coletivo. Assim, as organizações regionais/locais mobilizam e coordenam de maneira mais fácil o processo de desenvolvimento, uma vez que podem saber lidar melhor com o conflito de interesses dos diversos grupos que participam da discussão do processo de desenvolvimento. Além disso, quando as ações de desenvolvimento se encontram mais próximas à população e tem aderência a essa tendem a ter maior sustentabilidade. Isso porque o enraizamento dessas ações na comunidade faz com que elas se tornem de propriedade da própria comunidade, o que dificulta que algum governante as retire da agenda política. Assim essas políticas tendem a ser mais eficientes e efetivas, pois tendem a ser políticas de longo prazo.

O projeto Estado em Rede é um modelo de gestão pública que busca fomentar a participação da sociedade civil nas políticas de governo. O projeto oferece um espaço de discussão entre os cidadãos e governo (Fórum Regional) para debaterem quais as prioridades estratégicas para cada região. A discussão e os apontamentos obtidos no Fórum Regional são levados ao Governador e aos Secretários de Estado (Câmara Multissetorial e Comitê Estratégico) para o direcionamento adequado das políticas, de forma a garantir que as estratégias priorizadas sejam executadas.

Assim, o modelo busca fazer com que as políticas de desenvolvimento regional sejam eficientes e para isso coloca se propõe a ir além da participação da sociedade nas decisões eleitorais, propondo uma democracia mais ativa e menos passiva, uma democracia participativa, que permita a articulação de atores sociais, de maneira a viabilizar os processos de capacitação; e de aprendizado coletivo, fatores de grande importância para o desenvolvimento, que envolve as transformações econômicas e demográficas. O modelo ainda é experimental, uma vez que avançou apenas em experiências piloto, mas o artigo procurou demonstrar a relevância de se analisar a implementação do mesmo sob a ótica da evolução das concepções de desenvolvimento regional ligado ao capital social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COELHO, Vera Schattan P. e FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: Revista de Desenvolvimento Econômico, ano X, nº 18, Bahia, 2008. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/1034/812>

DINIZ, Alexandre Magno Alves. BATELLA, Wagner Barbosa. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 17. 2005.

DINIZ, Clelio Campolina. Estado e Capital estrangeiro na industrialização mineira. Belo Horizonte. UFMG, 1981. 256p.

DINIZ, Clelio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional, In: Nova Economia v 19, nº2, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2.pdf>

FARAH, Marta Ferreira S.. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais, In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v 18. 2000. Disponível em: <http://www.eaesf.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad18.pdf>

FERREIRA, Toniel; FILHO VITORINO, Valdir Antônio. Teoria de redes: uma abordagem social, In: Revista Conteúdo, v1, nº 3, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.conteudo.org.br/index.php/conteudo/article/viewPDFInterstitial/27/25>

FLEURY, Sonia. *Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública*. Administração em Diálogo, São Paulo, no 7, 2005, pp. 77-89.

FURTADO, Celso. Economia do desenvolvimento: Curso ministrado na PUC-SP em 1975, Rio de Janeiro, RJ: Ed. Contraponto Editora Ltda, 2008.

GROOTAERT, Christiaan et al. Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS). In: Banco Mundial, Grupo Temático sobre Capital Social. 2003. Disponível em: <http://www.contentdigital.com.br/textos/comunidades/Questionario%20Integrado%20para%20medir%20Capital%20Social%20Banco%20Mundial.pdf>

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão inter-regional e Internacional do Crescimento Econômico. In: Economia Regional: textos escolhidos Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. *Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento*. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº 180 de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de minas gerais e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Belo Horizonte, 20 de jan. 2011.

MINAS GERAIS. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública. Belo Horizonte, 2010.

MEIER, Gerald M. The old generation of development economists and the new. In.: *Frontiers of development economics: the future in perspective*. New York: Oxford University Press, 2000. P 227-258.

NETTO, Antônio Delfim; IKEDA, Akihiro. Estratégias de Desenvolvimento. In: *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*, Capítulo 4, Brasília, IPEA, 2009.

PARANHOS, L. S.; COSTA, J. B. A.; MARTINS, H. T. Redes sociais, reciprocidade e desenvolvimento regional no norte de Minas Gerais. In: *Desenvolvimento Social*, v1, nº 1. Montes Claros: 2008. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n33/n33a06.pdf>

PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n33/n33a06.pdf>

PUTNAM, Robert. Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RATTNER, Prioridade: construir o capital social, In: Revista Espaço Acadêmico, Ano II, nº 21, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/021/21rattner.htm>

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVEIRA, Henrique. *Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público*. Ci. Inf., Brasília, v. 34, n. 2, p. 70-80, maio/ago. 2005.

TENORIO, Fernando Guilherme. Cidadania e Desenvolvimento Local. 1 ed. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2007.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas, In; VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.