

REDES DE ARTICULAÇÃO REGIONAL E GESTÃO PÚBLICA: O CASO DE SANTA CATARINA DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM CONTEXTO SUBNACIONAL

Adriana Marques Rossetto

Carlos Ricardo Rossetto

Eliane Salete Filippim

Resumo

Este artigo trata de um estudo sobre o processo de descentralização em um ambiente subnacional. Insere-se num contexto de tensão entre a sociedade civil e o Estado. O objetivo geral foi o de descrever a descentralização para o desenvolvimento regional em Santa Catarina (Brasil) a partir do processo de transição de uma organização civil em fóruns/agências para outra, governamental, de secretarias de estado para o desenvolvimento regional. Trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva, tendo como meio o estudo de caso. Para a coleta de dados, foi utilizada a entrevista semi-estruturada que, após sua transcrição foi analisada por meio da técnica de Análise de Conteúdo. Quanto aos resultados, a pesquisa aponta que não houve uma transição, conforme se apresentava no problema de pesquisa, mas sim uma descontinuidade na forma de conduzir a proposta de desenvolvimento em Santa Catarina do modelo de fóruns/agências para outro, conduzido pela estrutura governamental. Sugere ainda, que a descentralização em curso em Santa Catarina não tem sido capaz de promover estruturas mais democráticas de gestão do desenvolvimento regional, carecendo da criação de espaços de coordenação intergovernamentais e de soluções compartilhadas com os demais atores.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização Político-Administrativa, Desenvolvimento Regional, Redes de Articulação.

Introdução

No debate contemporâneo acerca de desenvolvimento, uma corrente que tem sido fortalecida é aquela que apregoa a necessidade de que políticas públicas para o desenvolvimento de regiões tenham a participação efetiva do poder local. Argumenta-se que quanto mais perto dos problemas originados nas comunidades concretas, mais eficaz será o planejamento, a execução e o controle social destas políticas.

Neste sentido, a descentralização parece ser uma estratégia que pode ser adotada para enfrentar a problemática do desenvolvimento. Contudo, longe de garantir por si só maior eficácia e efetividade do processo, a descentralização precisa inserir-se num contexto maior — o da agenda do arranjo federativo — uma vez que “[...] a coordenação de políticas públicas depende de como estão estruturadas as relações intergovernamentais” (DIBA, 2004, p. 32).

Embora o tema da descentralização tenha acompanhado o debate da Reforma do Estado desde os anos 80, são diferentes as experiências e as formas de implementá-la ao longo do território nacional. Estas diferenças se assentam sobre o contexto histórico-social de cada região e nos diferentes esquemas político-administrativos, além de inúmeros outros fatores.

Um movimento por maior participação da sociedade nos processos de construção de políticas públicas para o desenvolvimento regional vem se intensificando desde os anos 90, chegando a expressivo número de instituições que visam reduzir desigualdades regionais por meio da articulação entre a sociedade civil e o poder local. Este movimento social tem forçado os governos, notadamente os executivos estaduais, a repensar seu modelo de gestão intensificando seu planejamento e ação na direção do desenvolvimento.

A dinamização deste processo passa, em muitos casos, pela estratégia da regionalização e da descentralização, seja na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento, seja na sua implementação. Esta nova condição, demandada aos governos estaduais pela sociedade organizada, requer uma revitalização do papel dos executivos estaduais alterando seu papel de expectador para um outro, mais pró-ativo, na direção da articulação e coordenação, no espaço estadual, de implantação de metas de desenvolvimento.

Partindo da premissa de que “não é possível obter resultados transformadores utilizando-se velhas e tradicionais formas de governar” (CARAZZATTO, 2004, p. 7), considera-se que a formulação e a gestão de políticas públicas para o desenvolvimento se fazem melhor por meio de redes interorganizacionais e não apenas pela ação exclusiva dos governos, seja municipal, federal ou estadual.

Outro fator relevante nessa abordagem é a revalorização do espaço territorial/regional. Hoje há o reconhecimento do papel desempenhado pela região vista como um espaço de integração entre atores sociais que propicia o favorecimento da emergência de dinâmicas coletivas de desenvolvimento sustentável (RAUD, 1998; BAGNASCO, 2002; BECATTINI, 2002).

No estado de Santa Catarina, sul do Brasil, este movimento por maior participação de atores locais se intensificou nos anos 90, chegando a expressivo número de instituições que visam reduzir desigualdades regionais por meio da articulação entre a sociedade civil e o poder local. Dentre essas iniciativas, três alcançam destaque, pois se encontram disseminadas em todo o território catarinense, quais sejam: as Associações de Municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional e as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).

As Associações de Municípios são entidades que congregam municipalidades segundo interesses políticos comuns e de acordo com critérios de vizinhança. Constituem-se finalidade essencial destas associações, articular os municípios associados num fórum permanente de debates acerca das questões comuns, além de prestar-lhes serviços de natureza técnica especializada.

Além das Associações dos Municípios, outra iniciativa presente no território catarinense, no sentido de articulação de esforços para a implantação de políticas de desenvolvimento, foi a criação dos fóruns de desenvolvimento regional, motivada pelas limitações do governo central na produção do desenvolvimento, pelo resgate da cidadania e pela necessidade do envolvimento de diferentes atores na co-produção do desenvolvimento. Surgidos da iniciativa da sociedade civil, esses fóruns foram propostos como espaço de diálogo para as instituições públicas e privadas, representativas de classe, segmentos organizados da sociedade, universidades e instituições financeiras que buscam o desenvolvimento das diversas regiões do estado de Santa Catarina.

O desenvolvimento das atividades dos fóruns regionais gerou a necessidade da criação de um mecanismo que desse suporte operacional para a execução das ações demandadas por eles. A solução encontrada foi a criação de uma estrutura de articulação entre as instituições atuantes no território, denominada de Agência de Desenvolvimento Regional (ADR). Essas agências foram inspiradas nas ADRs européias e buscavam ser plataforma técnico-institucional de caráter operativo, que identificavam os problemas de desenvolvimento setorial ou regional, selecionando as oportunidades para intervenção e levantamento de recursos necessários para o desenvolvimento no âmbito do território.

Além das associações dos municípios, nascidas da iniciativa dos prefeitos, dos fóruns e das agências de desenvolvimento regional, de iniciativa da sociedade civil, outra forma de organização regional foi conduzida e implantada no estado de Santa Catarina, dessa vez, por iniciativa do governo do estado. Trata-se da implantação, por meio da Lei nº 243, de 2003, de vinte e nove Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs), criadas com o objetivo de representar o governo do Estado no âmbito de cada respectiva região, bem como articular as suas ações, promovendo a descentralização e a integração regional dos diversos setores da administração pública, e a coordenação das ações de desenvolvimento no território de sua abrangência.

A criação das SDRs, medida de descentralização administrativa, foi aprofundada pela Lei Complementar em 2005 alterando a configuração dessas secretarias que passaram a ser em número de trinta. A área de abrangência das SDRs nem sempre coincidiu com a área das Associações de Municípios e dos Fóruns/Agências de desenvolvimento, uma vez que, quando o governo do estado de Santa Catarina organizou as SDRs, não fez uma compatibilização dessa nova estrutura com a organização existente nas regiões, tanto a das associações de municípios quanto a das agências de desenvolvimento.

O que suscitou a pesquisa foi a percepção, fundada em estudos anteriores (FILIPPIM, E. S. *et al*, 2004) de que, apesar dos avanços alcançados no estado de Santa Catarina em termos de articulação para o desenvolvimento, ainda predomina, neste território, uma cultura centralista na formulação e gestão de políticas públicas para o desenvolvimento regional. Este centralismo considera o governo (estadual) como detentor da última palavra em termos do que pode ou não ser feito neste campo.

As três formas de articulação em prol do desenvolvimento presentes no território catarinense – Associações de municípios, Fóruns/Agências e SDRs – coexistem e, por vezes, entrecrocamos, já que têm objetivos muito similares, atuam num mesmo território e, no entanto, não estão integradas, mas sim parecem sobrepostas.

Desta forma, estudar experiências de descentralização que se propõem promover o desenvolvimento em contextos subnacionais adquire relevância científica e social. O estudo da passagem de uma proposta de organização regional pelo desenvolvimento, coordenada pela sociedade civil (Fóruns/ Agências), para outra, coordenada pela esfera governamental (SDRs), constitui-se no foco da pesquisa que resultou neste artigo.

Portanto, este artigo trata do estudo de uma estratégia de descentralização em curso no estado de Santa Catarina (Brasil) a partir da análise dos casos de transição dos Fóruns/Agências para as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), nas regiões do Meio Oeste, Litoral e Planalto Serrano. Estas inter-relações (tensas) entre Fóruns/Agências e SDRs consistiu no problema central da pesquisa.

Quanto aos procedimentos metodológicos, tratou-se de uma pesquisa do tipo descritiva, pois se buscou conhecer o processo de implantação das SDRs e de estabelecer relações entre elas e os fóruns/agências de desenvolvimento. Foi feita a coleta de dados por meio da técnica da entrevista e da observação qualitativa. Entende-se, portanto, que essa abordagem preocupou-se com o nível da realidade que não pode ser quantificada uma vez que resguarda boa dose de subjetividade.

Decidiu-se pela pesquisa de campo realizada nas as SDRs e no local de trabalho dos entrevistados dos Fóruns/Agências. Em relação ao meio de estudo, optou-se pelo estudo de caso múltiplo, focado na experiência catarinense, delimitada em três casos, coincidindo com as regiões em estudo: Litoral, Planalto e Meio Oeste.

As respostas dos entrevistados estão impregnadas da historicidade das relações políticas e sociais do seu território e por este motivo, no caso desta pesquisa, decidiu-se por ouvir pessoas considerando os seguintes aspectos: a) representatividade; b) facilidade em encontrar; c) distribuição territorial (seis entrevistados em cada região).

Foram entrevistadas 18 pessoas, sendo 09 representantes de fórum/agências e 09 de SDRs, segundo a região de abrangência da pesquisa. As entrevistas foram

realizadas nos meses de agosto a dezembro de 2006, tendo duração média de 30 minutos cada uma. Este processo de coleta de dados teve algumas dificuldades devido à coincidência com o período de campanha eleitoral na qual a maioria dos entrevistados, sobretudo aqueles ligados às SDRs, estavam envolvidos.

Na entrevista semi-estruturada foi sondado o perfil dos respondentes, partindo, em seguida, para questionamentos gerais acerca da transição dos fóruns/agências para as SDRs. As entrevistas foram transcritas na íntegra e analisadas, em relação aos objetivos de pesquisa, por meio da técnica de Análise de Conteúdo.

1. Descentralização e desenvolvimento

No Brasil, a descentralização tem sido vista como possibilidade favorável à democratização e ao incremento da participação seja na formulação, na implementação ou ainda no controle da execução de políticas públicas para o desenvolvimento de regiões. Neste sentido, um novo arranjo federativo, pautado por autonomia com interdependência (ABRUCIO, 1998), poderá representar a consolidação de metas favoráveis à participação de atores locais:

Além de democrático, o sistema federativo bem sucedido será aquele que tornar mais republicana a esfera pública. Os locais por excelência do aprendizado republicano são o poder local e o nível estadual. É este o ponto fundamental que leva um arranjo federativo ao sucesso, uma vez que tanto a classe política como os cidadãos têm seus processos de socialização política realizados nos níveis subnacionais de governo (ABRUCIO, Apud DIBA, 2004, p. 36).

Este novo arranjo federativo parece requerer descentralização, porém ela “[...] por si só não resolve, se os governos não modernizarem-se em termos administrativos (DIBA, 2004, p. 29). Uma das facetas da modernização dos estados consiste em aprofundar o acesso dos cidadãos à participação efetiva na formulação, gestão e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento.

Para Sachs (1994) a integração e interação entre atores políticos e sociais de um dado território em torno de processos de desenvolvimento, requer a observância

de algumas dimensões do desenvolvimento, quais sejam: a dimensão social, a econômica, a ecológica, a territorial, a cultural e a política.

Embora a Constituição de 1988 tenha consagrado a descentralização ela tem se dado de forma variável nas diferentes unidades da federação brasileira (DIBA, 2004). A variedade de experiências descentralizantes talvez se explique pelo cenário político resultante do confronto de forças em cada estado. Este cenário condiciona os esquemas administrativos, que, por sua vez, configuram as instituições que conduzem e efetivam as mudanças rumo à descentralização: “Tais mudanças não detiveram o modo tradicional de fazer política, sendo acompanhadas, em várias ocasiões, pela produção e reprodução de elites regionais comprometidas mais com a afirmação do seu poder do que com a democratização das relações intergovernamentais” (ABRUCIO e SOARES, 2001).

A descentralização no Estado de Santa Catarina se deu por meio da Lei Complementar nº. 243 de 30 de janeiro de 2003 e da Lei Complementar 284 de 28 de fevereiro de 2005. O Art.2º da Lei Complementar 284 de 28 de fevereiro de 2005 expõe a divisão da estrutura em dois níveis: Setorial compreende as Secretarias Setoriais, tendo o papel de normatizar, formular e controlar as políticas públicas; e Regional com o objetivo de coordenar e executar as políticas públicas. De acordo com o Art. 12 da mesma Lei, a execução das atividades da Administração Pública Estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regional e dos órgãos e entidades públicas estaduais, com atuação regional, por elas coordenadas.

As Secretarias de Desenvolvimento Regionais foram criadas objetivando o desenvolvimento das regiões instauradas, sendo que em 2003 foram criadas 29 SDRs, mas a partir de 2005 o número de secretarias foi aumentado para 30.

O Art.71, da Lei Complementar n.º 284, de 28 de fevereiro de 2005, indica a atuação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito das respectivas regiões administrativas como:

- I - articuladoras da transformação dessas regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;
- II - motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;
- III - indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada;

IV - colaboradoras na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado; e

V - promotoras do processo de planejamento para o desenvolvimento sustentável da região metropolitana que estiver sob seu espaço regional.

2. A descentralização em Santa Catarina

O processo de descentralização para o desenvolvimento regional é recente em Santa Catarina e, por isto mesmo, ainda não há avaliações consistentes que permitam a compreensão ampla deste fenômeno. Neste sentido, este estudo escolheu como amostra três regiões do estado para uma primeira incursão com vistas à compreensão deste processo de descentralização. Portanto, neste bloco, são expostos os dados obtidos nas entrevistas com as pessoas das regiões pesquisadas, tanto das SDRs quanto dos fóruns/agências.

Quanto ao perfil dos respondentes que atuam nas SDRs, neste estudo nominados S (seguidos do número do entrevistado), apresentam em média o perfil descrito no Quadro 1.

Tempo atuação na área pública	Escolaridade	sexo	Faixa etária
4,2 anos	44,5% especialistas	66 % masculino	55,6% acima dos 40 anos

Quadro 1 – Perfil dos respondentes das SDRs (S)

Fonte: dados da pesquisa

Já os respondentes dos Fóruns e/ou Agências, nominados A (seguidos do número do entrevistado), apresentam o perfil descrito no Quadro 2.

Tempo atuação na área pública	Escolaridade	sexo	Faixa etária
4,5 anos	62,5% especialistas	50% masculino 50% feminino	100% acima dos 40 anos

Quadro 2 – Perfil dos respondentes dos Fóruns/Agências (A)

Fonte: dados da pesquisa

Tem-se então o perfil geral dos entrevistados com uma média de atuação de 4,3 anos na área pública. Quanto à escolaridade a maioria dos entrevistados é especialista em diferentes áreas; é do sexo masculino e está numa faixa etária acima dos 40 anos.

As regiões em estudo têm as características elencadas no Quadro 3.

Região/ sede	Populaçã o	Municípios envolvidos	Média IDH região
Joaçaba	24.066	Água Doce, Vargem Bonita, Catanduvas, Treze Tílias, Luzerna, Ibicaré, Herval d' Oeste, Lacerdópolis, Ouro, Capinzal e Erval Velho.	0,818
Lages	160.000	Painel, Bocaina do Sul, Otacílio Costa, Palmeira, Ponte Alta, Correia Pinto, São José do Cerrito, Capão Alto, Campo Belo do Sul, Cerro Negro e Anita Garibaldi.	0,744
S. José	173.219	Florianópolis, Governador Celso Ramos, Biguaçu, Antônio Carlos, Angelina, São Pedro de Alcântara, Rancho Queimado, Águas Mornas, Santo Amaro da Imperatriz, Palhoça, Anitápolis, São José e São Bonifácio.	0,807

Quadro 3. Características das regiões em estudo

Fonte: Secretaria de estado do Planejamento (2007)

Observa-se que a região de Lages, cuja principal atividade econômica está relacionada à pecuária extensiva e ao extrativismo vegetal, tem o mais baixo IDH. Já a região de Joaçaba, com atividade econômica voltada à agroindústria e aos serviços, apresenta, em comparação, o mais alto IDH, ficando, numa posição intermediária, a região de S. José na qual predominam as atividades terciárias.

2.1 A idéia de desenvolvimento

O entendimento do que venha a ser desenvolvimento entre os entrevistados é bastante diverso. O entrevistado A6 aponta que “desenvolvimento regional é a reunião de algumas pessoas para fazer aquilo que ninguém conseguia fazer

sozinho.” Já o entrevistado A7, defende que o desenvolvimento deve ter um caráter endógeno:

Eu tenho uma visão clara da questão de desenvolver a região mas com a característica da endogenia; tem que ser um desenvolvimento de dentro para fora [...] que você se desenvolve de suas entranhas pra fora. Não adianta a gente querer que as pessoas de fora ou que as grandes empresas venham resolver os nossos problemas na região.

A questão da sustentabilidade do desenvolvimento também se faz presente na visão do S3:

A minha visão de desenvolvimento, ela tem que atuar em variantes, ela tem que trabalhar dentro do conceito de sustentabilidade, a variante econômica, ela tem que trabalhar a variante ambiental, e social, não é? Dentro do desenvolvimento. E sem esquecer a parte do comprometimento do desenvolvimento humano, então, trabalhando este conjunto, [...] trabalhar melhor; sustentabilidade nos três vértices que são: ambiental, econômico e o social.

O aspecto da geração de renda foi enfatizado pelo entrevistado A1:

[...] Projetos que gerem renda, trabalho e que desenvolvam não apenas um setor ou público em especial, mas sim, todos os municípios.

Também o A5 entende que a geração de renda é o foco de um projeto de desenvolvimento regional que contempla ainda visão de longo prazo:

[...] gere renda, que gere ocupação e que ele tenha continuidade, que não seja um projeto pontual. Que ele tenha continuidade, os projetos, no meu entendimento, de desenvolvimento eles devem ser bem embasados em pesquisa científica, leituras de cenário local e regional e vá atender uma região, e, a partir daí, muito bem planejado em longo prazo, e não a curto prazo.

Para se construir esta sinergia na região, a questão da confiança e cooperação são apontadas pelo A3: “Nós temos que ter territórios que tenham confiança, que se consiga cooperação, que se tenha escala pra se fazer projetos de desenvolvimento.”

O entrevistado SDR1 parece perceber um forte papel das SDRs em relação ao Desenvolvimento Regional, inclusive atribuindo a elas o surgimento do próprio desenvolvimento regional, talvez por desconhecer as experiências anteriores de articulação territorial: “O desenvolvimento regional começou a surgir depois que foi criado as secretarias de desenvolvimento regional [...].”

Observa-se que o desconhecimento da existência de fóruns/agências, anteriores às SDRs, aponta para uma descontinuidade entre a proposta dos fóruns/agências e a das SDRs, pelo menos do ponto de vista daqueles que são gestores dentro das SDRs, como é o caso deste entrevistado.

Acompanha a visão de desenvolvimento a questão de conhecimento da realidade local e de poder compartilhado com a sociedade na tomada de decisões acerca do futuro comum, conforme a percepção do S4:

[...] um dos passos para que o desenvolvimento aconteça realmente, é você ter a distribuição do poder, ter ele mais próximo da comunidade, é assim que eu vejo, e essa tomada de decisão ela deve estar atrelada ao estudo é dos problemas; ao levantamento das questões pela própria sociedade, onde seriam vamos dizer assim, discutidas idéias dos comitês temáticos, dos conselhos de desenvolvimento [...] então você traz os problemas que a própria sociedade vai levantar e essa discussão fica mais ampla e mais próxima.

Esta visão de responsabilização da população (apregoadada por Sachs, 1994) é também compartilhada pelo entrevistado S6 quando defende que:

[...] é possibilitar que outras pessoas tenham acesso ao seu próprio desenvolvimento, né? isso é desenvolvimento! Sem participação não há possibilidades de desenvolvimento, Você pode ter crescimento econômico, nós temos já, estão aí os números que nos comprovam isso, né? Você tem um PIB excelente, mas não tem distribuição de renda, e pôxa! Mesmo que haja uma aumento dessa distribuição de renda, ela não é traduzida em benefícios de desenvolvimento de capacidades, né? Se nós não tivermos desenvolvimento de capacidade, nós não teremos desenvolvimento efetivamente.

A participação parece ser ponto chave para a promoção do desenvolvimento. Concorda com esta premissa o entrevistado S7 quando declara

que “[...] o processo deve ser o mais democrático possível; participativo de todas as pessoas, de todas as classes sociais, pra que elas nos digam quais as suas necessidades.”

Esta participação pode se traduzir em parcerias e redes, tão cruciais ao desenvolvimento: “Desenvolvimento Regional é uma necessidade de todas as regiões, não apenas a nossa. Tem a necessidade de buscar alternativas e fortalecer as já existentes e buscar parcerias, interagindo com os segmentos produtivos, com o meio acadêmico, enfim, com os governantes municipais de toda a região” (S9).

Em relação à questão da participação nos fóruns/agências e quem participa das SDRs, a tendência dominante nas respostas foi organizada no Quadro 4.

Fóruns/agências	SDR
Esfera Pública e privada;	Os atores governamentais;
As pessoas (cidadão comum);	São pessoas indicadas politicamente por critérios Político-partidários;
As empresas, as instituições que tinham atuação regional;	O braço do governo;
As instituições relacionadas ao desenvolvimento local;	É a comunidade por meio de seus representantes públicos;
Os articuladores da região;	O secretário (citou o nome do SDR) e o seu adjunto (citou o nome do adjunto);
O povo.	Os conselheiros do desenvolvimento regional.

Quadro 4: Percepção da participação de Fórum/Agências e das SDRs

Fonte: Dados da pesquisa

A observação do Quadro 4 remete a uma diferença substantiva na participação. Enquanto que nos fóruns/agências a participação das redes público-privadas são percebidas, nas SDRs são apontados os membros da própria burocracia estatal como protagonistas.

2.2 A questão da transição

Considerava-se, ao se propor o projeto de pesquisa que resultou neste artigo, a possibilidade de ter havido uma transição, do modelo de organização de Fóruns/Agências para o modelo de SDRs. Contudo, a pesquisa de campo fez os pesquisadores compreenderem a inadequação da utilização do termo/conceito transição. Observa-se como sintomático desta falta de transição a afirmação do A1:

[...] não houve uma transição já que a postura das SDRs é completamente diferente da postura dos fóruns/agências. Não se vê nas SDRs, o mesmo interesse apresentado pelos fóruns/agências, por terem uma conotação política e não a social. [...] as SDRs não são o processo de descentralização do poder, mas sim, de desconcentração, uma vez que as SDRs não têm autonomia, servindo apenas para encaminhar os projetos ao governo estadual.

Alguns entrevistados são enfáticos ao afirmar a inexistência de transição e até certos conflitos entre membros de fóruns/agências e SDRs: “Não existe transição! São **entes ciumentos** entre si. Então, não existe transição. Só têm problemas; só têm são ações diferenciadas... Não existe a integração, porque ainda há toda uma concepção política que impede esta confirmação” (S3; grifo nosso).

Além deste fator, há os que percebem ações justapostas entre os fóruns/agência e as SDRs: “Eu acho que ficou meio que paralelo... A gente ouvia todas as pessoas reclamando, muito sobre isso, muito mesmo (S6)”.

A percepção de que as SDRS têm apenas uma conotação político-partidária é compartilhada pela maioria dos entrevistados originários de Fóruns/agências, sendo que este grupo de entrevistados é o que mais reforça a idéia de ruptura: “Eu não vejo, não... não, ao menos não vi caracterização nenhuma de transição, e sim que houve foi uma... uma ruptura. Um corte abrupto, vamos dizer assim, na existência dos fóruns e da própria agência, vindo em seus lugares as SDRs” (A4).

Houve também entrevistados que entendem que a sociedade não compreendeu esta transição: “Houve tentativas, mas a sociedade não reconheceu essa transição, ela no momento está reconhecendo a SDR, mas não em conjunto com os fórum e agências” (A7). Este mesmo entrevistado, aponta para a

sobreposição dos dois modelos, alertando que as SDRs “abafaram” uma ação regional. Esta visão de que uma estrutura “fez sombra à outra”, também é percebida pelo entrevistado A3, quando declara sua opinião de como a sociedade reage à tomada do comando da regionalização do desenvolvimento pelo governo em Santa Catarina:

“Bah! Se o governo está fazendo, então eu não preciso fazer!”. Então, de certa forma ela [a SDR] ofuscou [os fóruns/agências] e também, ofuscou muito as associações de município, né? Que, na verdade, são associações de prefeituras, não de municípios, mas que também atuavam como uma espécie de agência de desenvolvimento na região, elas foram ofuscadas, pra não dizer enfraquecidas, até porque não houve essa percepção aí, de clara diferenças entre secretaria, agência, associação de município, e não houve esse casamento aí do espaço territorial, né?

Outro aspecto que parece relevante, é a falta de conhecimento/compreensão dos gestores das SDRs acerca da atuação dos fóruns/agências, de acordo com visão do entrevistado, membro de uma SDR,

A questão é a seguinte... a secretaria regional, e quando falo em secretaria regional é através do seu executivo máximo, jamais entendeu qual a vantagem da agência de desenvolvimento regional, a vantagem competitiva e sinergia que ela poderia trazer para o desenvolvimento regional (S3).

Alguns entrevistados das SDRs declararam não conhecer ou sequer ter ouvido falar (ou procurado saber) sobre organizações anteriores às SDRs focadas ao desenvolvimento regional, como é o caso do entrevistado S4: “Não, não, não sei. Realmente, desculpa, isso não conheço.” E ainda, do S1 “Não conheci como atuavam os fóruns e as agências.”

As entrevistas apontam para a necessidade de ajustes e revisão na proposta do governo em relação às SDRs:

Eu acho que essa idéia de se criar esses territórios, as secretarias, os governos locais é pioneira no Brasil, uma excelente idéia, mas acho que tem que chegar ao tamanho do território certo, o território se constrói: cultura, relações, economia... Essa subdivisão [das SDRs] está exagerada. Tem que encontrar o tamanho do território, adequar um pouco à história das microrregiões das associações, dos municípios... Na minha opinião, tinha

que ser feito um ajuste, e só aí, então, se poderia ter regiões com poder local, uma secretaria de desenvolvimento, um fórum, uma agência de desenvolvimento sendo um instrumento operativo para a região dando suporte ao governo, à secretaria de desenvolvimento, acho que são compatíveis, só que têm que se acertar esse espaço regional (A3).

2.3 As diferenças e similitudes entre fóruns/agências e as SDRs

As diferenças entre fóruns/agências parecem ser mais visíveis aos entrevistados do que as similitudes:

[...] a postura das SDRs é completamente diferente da postura dos fóruns/agências. Por terem uma conotação política e não social, o que era o ponto referencial dos fóruns/agências. Há a ausência da participação popular no processo das SDRs, já que nas SDRs, participam apenas, pessoas indicadas, podendo inclusive ser pessoas relevantes, mas sem o número quantitativo e qualitativo de participantes, como era o caso dos fóruns/agências (A1).

Para o entrevistado A2, também há diferença, já que o “Fórum é mais sociedade civil e a SDR mais governo”. Para o A3, a SDR é “uma secretaria como qualquer outra; tem educação aí dentro, tem planejamento, tem infra-estrutura, tem cultura, tem esporte e turismo tem área rural. Ela é um estágio de governo, como um outro qualquer. Secretaria não é agência de desenvolvimento.” Também o A9 entende que “não há compartilhamento entre Fóruns e SDRs.”

Esta visão de que a SDR é uma instância de governo, é mais reforçada adiante, quando o A3 afirma que “a Secretaria é governo. A agência é instrumento operativo, principalmente, pra tocar projetos endógenos, projetos privados, governo fica mais com infra-estrutura, projetos de infra-estrutura, logística...”

Perguntado se percebe diferenças, o entrevistado A4 declarou:

Ah! com certeza porque o fórum, ao menos quando ele foi criado, e a gente participou, era um colegiado de representantes de instituições, com atuação regional e com uma visão de desenvolvimento regional e aonde o aspecto político não teria influência. E como de fato quando se buscou os primeiros passos, sempre se tinha essa orientação [...] não havia a ingerência política. A agência já era um braço executivo. Então... Vamos dizer assim, ela tinha uma caracterização diferente. A secretaria regional é um braço político, né?

É um braço executor, político, e é do governo do estado, então, é aí, que talvez esteja a grande diferença.

O entrevistado A5 lembra que foi investido em capacitação dos membros dos Fóruns/agências e que este corpo técnico preparado poderia ser aproveitado pelas SDRs:

A grande diferença entre as SDRs com a Agência de Desenvolvimento Regional era justamente toda aquela tecnologia que foi repassada, que foi capacitada uma equipe. Tinham ali duas pessoas que trabalhavam na ADR que receberam toda uma tecnologia e uma capacitação específica para o desenvolvimento, e para escrever projetos. Então, ali foi constituído um corpo técnico [...] Agora, a Agência de Desenvolvimento Regional, ela poderia ser o corpo técnico dentro das SDRs, trabalhando junto com as SDRs [...] a Agência de Desenvolvimento Regional poderia ser essa equipe técnica que fosse atrás da informação, que fosse escrever o projeto.

Outros entrevistados acreditam que há certa complementaridade entre fóruns/agências e SDRs, tal como o A7: “Eu não digo semelhança, mas eles são complementares. Nós tivemos um entrave na região porque nós separamos os dois [...] mas isso é uma questão de aperfeiçoamento na metodologia.”

Também o A8 vê similitudes: “semelhanças porque a tanto o fórum quanto agência buscaram o desenvolvimento e buscaram unir forças.” Para o S3 a integração entre SDRs com fóruns/agências seria adequada uma vez que

secretaria de desenvolvimento regional tem possibilidade e pode trabalhar elementos orçamentários dentro do estado. Ela trabalha com orçamento público. A grande dificuldade que a secretaria de desenvolvimento regional tem é em compor arranjos institucionais, com financiamento múltiplo para fazer acontecer ações de desenvolvimento, e essa complementaridade, na busca de outras fontes de financiamento, ela poderia ser exercida pela agência de desenvolvimento regional.

O S5 entende que houve avanços com a implantação das SDRs em relação aos fóruns/agências:

Olha, eu não sei como funcionavam os fóruns antes... Mas a SDR... A partir da implantação da SDR, acho que houve agilidade. De repente, acontecia o fórum, mas desencadeava uma ação, mas essa ação demorava porque necessitava de verbas e demorava para agilizar. Com a secretaria regional

as ações que são decididas agora nos fóruns, nos debates, nos conselhos regionais, elas são mais rápidas para acontecer.

2.4 Os resultados dos fóruns/agências e das SDRs

Quanto aos resultados dos fóruns/agências e os resultados das SDRs, os mais citados pelos entrevistados estão elencados no Quadro 5.

Fóruns/agências	SDRs
Projetos articulados entre as instituições (4 citações);	Facilitar o andamento de e obras especialmente reforma de escolas (6 citações)
Ações estruturantes na área de infra-estrutura (2 citação);	Criou uma burocracia (2 citações)
O aeroporto regional, a usina de biomassa, o centro tecnológico do SENAI (3 citações)	não tenho conhecimento [dos resultados da SDR] (3 citações);
Elaboração de projetos (8 citações);	Melhorou a relação da região com o governo (2 citações);
Captação de financiamento (3 citações);	Os salários que vêm para a SDR contribuem muito com a receita e com as vendas das empresas e principalmente do comércio da região (1 citação);
A participação da comunidade (2 citação)	Democratização das decisões (1 citação).

Quadro 5: Resultados de Fóruns/Agências e SDRs

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que os principais resultados apontados para os fóruns/agências apontam para a elaboração e encaminhamento de projetos, enquanto que os resultados das SDRs são percebidos, na sua maioria, no setor de obras.

A experiência catarinense de buscar estratégias de desenvolvimento regional, iniciada pelas associações de municípios, passando pelos fóruns e agências e agora, por iniciativa governamental pelas SDRS, adota a estratégia de descentralização.

Contudo, esta estratégia do governo de promover o desenvolvimento pela via da descentralização, parece não estar sendo entendida pelos entrevistados como

eficaz: “[...] a idéia de que as secretarias regionais teriam autonomia para efetivamente prover o desenvolvimento regional, isso não vem ocorrendo, é só analisar as obras que nós temos” (A4).

Para o S3, esta descentralização não ocorre com a participação da população representada pela instância deliberativa da SDR, o Conselho de Desenvolvimento Regional: “É assim, ó: a população, a sociedade civil organizada, o capital social da região não teve participação para designar quem são os conselheiros.”

Outros entrevistados entendem como positivo o processo de descentralização, visto que aumentou a possibilidade de participação das regiões:

[...] as pessoas lá em Florianópolis resolviam como é que seriam os recursos aplicados no interior, muitas vezes, sem conhecer o perfil do interior. Então, quando veio a descentralização, foram criadas as regionais, para que as regionais pudessem decidir o que seria melhor pra região, porque cada região conhece como funciona o seu local, como é em relação a trabalho, em relação às demandas (S1).

Esta visão é compartilhada pelo entrevistado SDR 4 quando afirma que “com a descentralização, que é um dos instrumentos básicos do desenvolvimento, você está trabalhando isso mais próxima da sociedade, mais junto com ela e o resultado aparece com mais eficácia.”

3. Considerações finais

Em Santa Catarina o movimento por maior participação se intensificou nos anos 90, chegando a expressivo número de instituições, em diferentes graus de articulação entre a sociedade civil e o poder local, que buscam melhores níveis de desenvolvimento. Duas iniciativas alcançam destaque na formação das redes interorganizacionais, pois se encontram disseminadas em todo o território catarinense, quais sejam: as Associações de Municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional e, em conseqüência como mecanismos de suporte às demandas geradas por estes, das Agências de Desenvolvimento Regional (ADR).

Entretanto, neste momento histórico, a estratégia discursiva dominante do poder público é a da descentralização administrativa por meio da implementação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, que foram criadas sem uma

compatibilização com a organização já existente nas regiões, tanto das associações de municípios quanto dos fóruns/agências de desenvolvimento.

Estas estruturas de articulação do desenvolvimento presentes no estado, coexistem e por vezes geram dualidades e sobreposições na gestão dos espaços regionais, com distintas esferas de coordenação e liderança e contribuem para um entrave no processo de desenvolvimento.

A análise apresentou alguns pontos de tensão que envolvem o objeto de estudo, entre eles podemos citar: a baixa compreensão, notadamente entre os entrevistados das SDRs, do que venha a ser desenvolvimento regional; a descontinuidade e sobreposição entre fóruns/agências e SDRs; a visão de que as SDRs são “um braço do governo”; a fraca participação da sociedade civil nas SDRs; a falta de real autonomia das SDRs em relação ao governo central e das instituições regionais em relação às SDRs.

A investigação da autonomia e/ou da dependência das entidades e das representações da sociedade civil frente ao governo no processo de formulação e gestão de políticas públicas para o desenvolvimento regional, além de problematizar a questão, pode gerar, em estudos futuros, oportunidades de melhoria deste processo, notadamente o fortalecimento e a emancipação das entidades, dos cidadãos e das formas de cooperação para o desenvolvimento.

Outro ponto fundamental que esta pesquisa aponta é a necessidade da disseminação de conhecimento acerca de desenvolvimento regional, fornecendo bases conceituais para a capacitação não somente de estudiosos e técnicos, mas da população, a fim de que esta compreenda o papel de cada ator e o seu próprio e possa participar das decisões de suas regiões.

Considera-se que a descentralização em curso em Santa Catarina não tem sido capaz de promover estruturas mais democráticas de gestão do desenvolvimento regional, carecendo da criação de espaços de coordenação intergovernamentais e de soluções compartilhadas com os demais atores presentes neste território.

A discussão sobre a experiência vivenciada nesta unidade da federação em relação à estratégia de descentralização para o desenvolvimento regional, aponta para a necessidade de uma avaliação sistemática deste processo e da sua

contextualização no debate contemporâneo acerca da participação e controle social na (e da) administração pública. A continuidade deste estudo pode se constituir numa fonte de informações relevantes que alimentem o debate tanto da comunidade de pesquisadores que se interessam por administração pública/desenvolvimento, quanto da sociedade civil, principal interessada na efetivação de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Por fim, segue-se de perto o que afirma Guerreiro Ramos (1966) que o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar os recursos e as aptidões que se achem ocultos, dispersos ou mal empregados num determinado território. A crença de que esta seja uma das prerrogativas não só dos governos estaduais, mas de toda a sociedade organizada é o que motivou esta pesquisa.

Referências

- ABRUCIO, L. F. **Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização**. 1998. Dissertação. USP, São Paulo.
- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. *In*: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BEGATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. *In*: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- CARAZZATTO, J. Outras experiências de capacitação voltadas a dirigentes públicos no Brasil: abordagens e práticas. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004, Madri, **Anais...** Madri: CLAD, nov. 2004, p.2-5.
- DIBA, R. D. **Regiões Metropolitanas Paulistas e Coordenação Intergovernamental: um estudo comparativo**. 2004. Dissertação. Escola de Administração de Empresas da FGV, São Paulo.

FILIPPIM, E. S. *et al.* Articulação de Redes para o Desenvolvimento Local: o caso do Meio Oeste Catarinense. *In*: ENAPG (Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação), 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

RAUD, C. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas. *In*: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; MESSIAS, R.; CORDEIRO, R. C. (Org.) **O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas.** Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.

SACHS, I.: **Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir.** São Paulo: Vértice, 1994.