

## Quando Descentralizar é Concentrar Poder: a Experiência de Santa Catarina

**Autoria:** Eliane Salete Filippim, Fernando Luiz Abrucio

**Resumo:** Uma das principais marcas da Constituição do Brasil de 1988 foi a ênfase dada à descentralização, tomada como corolário tanto da democratização como do aumento da eficiência. No entanto, há diferentes formas de implementar o processo descentralizador. Este artigo tem como objetivo descrever e analisar a experiência de descentralização pela via do governo estadual em Santa Catarina, iniciada em 2003. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se insere numa abordagem qualitativa de reconstrução histórico-institucional, por meio de um estudo de caso. Para a coleta de dados, foram feitas entrevistas abertas com atores diretamente envolvidos no processo de descentralização, aplicando-se questionário dirigido às 36 SDRs e aos 24 Fóruns de Desenvolvimento. Dados também foram coletados por meio da análise de documentos e pela observação dos pesquisadores em reuniões, tanto de SDRs quanto de Fóruns de Desenvolvimento. O fenômeno estudado neste trabalho revela como a descentralização pode ser um mecanismo de concentração de poder. Isto porque se, por um lado, a atuação do governo catarinense é propagada como uma maneira de se aproximar do cidadão, por outro, construiu-se aí uma estratégia político-partidária de consolidação no poder da atual coalizão política dominante no estado.

### 1 Introdução

Devido à pressão da sociedade civil por maior participação, tanto na formulação, quanto na gestão de políticas públicas, o quadro de centralismo tem se alterado no Brasil e “se desenvolveu uma avassaladora corrida à autonomia das regiões e sub-regiões” (DAMO, 2006). Contudo, longe de garantir por si só maior eficácia e efetividade do processo político-administrativo, a descentralização se insere no Brasil num contexto maior: o funcionamento do modelo federativo, no qual podem ser colocados em prática diversos modelos de autonomia e coordenação entre os níveis de governo.

No federalismo brasileiro, o discurso em prol da descentralização supõe, geralmente, um modelo uníssono de descentralização. A palavra descentralização, entretanto, assemelha-se a um “camaleão político, adquirindo uma funcionalidade particular em cada caso” (TOBAR, 1991, p. 2). Estas diferenças e particularidades se assentam sobre o contexto socioeconômico, histórico e cultural de cada região, bem como nos diferentes esquemas administrativos e políticos adotados. A variedade de experiências descentralizantes pode ser explicada, ainda, pelo cenário político resultante do confronto de forças em cada estado. Este cenário condiciona a escolha do modelo de gestão, que, por sua vez, configura 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). Este parece ser o caso catarinense, objeto deste estudo.

Este artigo trata, portanto, do seguinte tema: uma unidade federativa (Santa Catarina) com forte tradição de articulação associativista de base territorial passa, desde 2003, por um processo autodenominado de “descentralização para o desenvolvimento regional”, comandado pelo governo do estado. Este fenômeno no qual uma proposta estado-cêntrica de articulação regional se sobrepôs a outra, de organização de redes regionais de cooperação, nascidas da iniciativa da sociedade civil e largamente fundamentadas em associativismo, é pouco comum na federação brasileira.

Considera-se relevante estudar a experiência de descentralização no âmbito dos estados já que: “os locais por excelência do aprendizado republicano são o poder local e o nível estadual [...] 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). Sendo assim, este artigo tem como objetivo geral descrever e analisar a experiência de descentralização pela via do governo estadual em Santa Catarina a partir de 2003.

Cabe a reflexão se esta experiência consiste de fato em descentralização para o desenvolvimento tal como propagada pelos seus promotores - notadamente o governo do estado -, ou se produziu uma desconcentração administrativa que fragilizou as redes de articulação locais/regionais pré-existentes no estado. Coloca-se, portanto, um desafio: como efetivar um processo de descentralização pela via da articulação regional salvaguardando tanto a autonomia quanto a interdependência dos envolvidos (estado, municípios, regiões)?

A pesquisa acerca da descentralização e das redes de cooperação regionais em SC ainda é recente. Citam-se os estudos de Gaio (2005) acerca da experiência de duas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs); de Birkner (2006) sobre o capital social em SC; de Rover (2007), que traça uma análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste Catarinense; e de Côrtes (2006) sobre a coordenação horizontal nos governos gaúcho e catarinense. Está em curso ainda uma pesquisa acerca da *performance* das SDRs conduzida pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), por solicitação do governo estadual, mas ainda sem resultados publicados.

Quanto à abordagem aqui adotada, este estudo se insere no contexto da pesquisa qualitativa, centrada na reconstrução histórico-institucional. Em relação ao método de estudo, optou-se pelo estudo de caso. De acordo com Yin (2001), o estudo de caso é apropriado para pesquisar eventos atuais, dentro de um contexto real em que as fronteiras não estão bem delineadas e quando o fenômeno a ser pesquisado, além de apresentar certa singularidade, caracteriza-se pela presença de inúmeras variáveis, cuja instabilidade de ocorrência é grande.

A escolha por estudar como unidade-caso a experiência de SC deve-se tanto ao fato de ser um processo ainda em andamento, quanto à singularidade desta experiência. Trata-se de um contexto no qual vinha se construindo uma trajetória de articulação regional para o desenvolvimento pela via do associativismo e, a partir de 2003, o governo do estado passou a comandar este processo denominando-o de “descentralização do governo e regionalização do desenvolvimento” (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2008).

Este estudo, ademais, assume relevância por ser uma forma duplamente exemplar. Por um lado, é um caso de articulação regional numa federação em que há pouca coordenação intergovernamental (cf. ABRUCIO e SOARES, 2001), e, por outro, desenvolve-se num ambiente em que a descentralização é tanto anterior ao restante do País, quanto diferente, pois se deu pelo associativismo local e não por iniciativa do governo estadual.

A iniciativa da sociedade civil catarinense fez surgir na década de 1960 a cooperação regional por meio da organização de redes de articulação de base territorial, que congregavam entidades públicas e privadas com o intuito de fomentar o desenvolvimento. No início dos anos 1990, estas redes tomaram a forma de fóruns e agências de desenvolvimento, sendo que todas as sub-regiões de SC colocaram em funcionamento estes mecanismos de cooperação regional.

No entanto, no ano de 2003, por força de lei, o governo de SC estabeleceu as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) que, além de assumirem boa parte das funções das secretarias centrais/setoriais, foram incumbidas de promover o desenvolvimento de suas regiões. Este movimento do governo do estado apresenta uma dualidade: se por um lado caminhou na direção da descentralização pela via da articulação regional, por outro desconsiderou a atuação anterior dos Fóruns e agências que tinham propósitos muito similares aos das SDRs. Além de desconsiderar a experiência anterior, a área geográfica das SDRs não respeitou a dos antigos fóruns de desenvolvimento e/ou das associações de municípios, rede de cooperação municipalista presente no estado desde 1961.

Em poucas palavras, o problema de pesquisa que orienta este trabalho diz respeito ao conflito entre estes dois modelos descentralizadores: o nascido nos municípios e redes locais de articulação da sociedade civil, e o originado do governo Luiz Henrique, montado em nome da regionalização e da aproximação do governo estadual junto aos cidadãos.

Diante desta problemática, para atender ao objetivo da pesquisa, foram adotadas as seguintes etapas, sugeridas para o estudo de casos por Triviños (1987): a) parte exploratória, na qual se buscou literatura sobre o tema e fontes documentais referente a casos de descentralização/regionalização no Brasil e em SC; b) parte de delimitação, na qual foram definidos os eixos de análise (Quadro 1) e os seus indicadores; c) Parte da coleta de dados, que foi feita por meio de 26 entrevistas abertas com atores envolvidos no processo de descentralização no estado de SC. Estes atores foram: agentes políticos ligados ao governo estadual e da oposição, conselheiros de desenvolvimento regional, servidores públicos das SDRs e colaboradores do governo Luiz Henrique da Silveira que idealizaram a descentralização em Santa Catarina (2003 em diante).

Nestas entrevistas buscou-se conhecer a origem, as características e as visões que nortearam a implantação [e a oposição] deste processo. Na análise os entrevistados foram citados como E (Entrevistados) seguidos do número de controle, para garantir a confidencialidade.

Além das entrevistas abertas, foram enviados questionários às 36 SDRs e aos 24 Fóruns/Agências de Desenvolvimento, num total de 60 questionários enviados, via correio eletrônico, seguidos de telefonema de reforço solicitando o envio das respostas. Deste total, retornaram 19 respondidos, sendo 14 das SDRs e 05 dos fóruns/agências. Credita-se a baixa quantidade de respostas dos fóruns/agências a paralisação das atividades deles após a implantação das SDRs pelo governo do estado em 2003. Este fato reforça um dos argumentos deste estudo: a criação das SDRs suplantou a iniciativa associativista que existia em SC de articulação territorial pelo desenvolvimento. Outros dados foram obtidos por meio da análise de documentos do governo estadual (relatórios, pronunciamentos oficiais, manuais, etc); da análise de legislação específica; dos sites das SDRs e das organizações de interesse à pesquisa (secretarias centrais, associações de municípios, fóruns regionais, etc.) e pela observação direta dos pesquisadores de duas reuniões nas SDRs e duas reuniões de fóruns de desenvolvimento regional. Tanto o roteiro da entrevista, quanto o questionário e as observações foram norteados pelos eixos de análise e seus indicadores (Quadro 1).

<b>Eixos de análise</b>	<b>Indicadores</b>
O Contexto do fenômeno em estudo	. Contexto socioeconômico; . contexto cultural e tradição associativista;
Características da descentralização	. O foco da descentralização; . ordenamentos legais e processo de implantação; . relações governo/sociedade; . a visão de mentores e opositores.
Sustentação política	. Coalizões político-eleitorais; . atuação do governo.
Resultados	. Orçamento/alocação de recursos; . programas/projetos/ações; . poder decisório das regiões.
Participação social	. A participação no processo de descentralização; . mobilização de atores; . a composição de Conselhos regionais.
Apoio Institucional e avaliação	. Ações integradas e parcerias; . existência de Mecanismos de avaliação;

Quadro 1. Eixos de análise e indicadores.

## 2. Descentralização e Relações intergovenamentais

Esta seção apresenta os temas que nortearam este estudo, tais como federalismo, descentralização e relações intergovernamentais. O termo federalismo alcança, na literatura, uma diversidade de conceituação, de caracterização e de práticas nas mais diferentes federações, conforme afirma Souza (1998). Neste trabalho, parte-se da definição de Elazar, (Apud ABRUCIO e SOARES, 2001, p. 34), quando afirma que “[...] Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.”

Abrucio e Soares (1998) apontam que a conformação de uma situação federalista ocorre quando está presente tanto a heterogeneidade (territorial, lingüística, étnica, socioeconômica, cultural e políticas) quanto um projeto em prol da unidade na diversidade. Neste sentido, a Federação possui, para estes autores, cinco características gerais: “um modelo intrinsecamente contratual; a soberania compartilhada; a compatibilização entre autonomia e interdependência; instituições que procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria; e, [...] relações intergovernamentais” (ABRUCIO e SOARES, 1998, p. 33).

Considerando, portanto, que o federalismo engendra uma tensão entre união e autonomia, torna-se fundamental discutir a questão da descentralização, uma vez que a “existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação” (SOUZA, 1998, p. 3). Dentre as inúmeras formas de perceber a descentralização, algumas características parecem se repetir na literatura, tais como: a visão de que a descentralização favorece a aproximação do governo com o cidadão; contribui para a preservação de identidades locais; fomenta o surgimento de parcerias, ações integradas e articulação de atores; propicia ao cidadão maior participação decisória e maior controle das ações dos governos (TOBAR, 1991; ARRETCHE, 2000; TENDLER, 1998; MELO, 1996; FARAH, 2001). Na tentativa de uma caracterização de descentralização, ela é entendida neste trabalho como um processo político que resulta em transferência orgânica e organizada e/ou conquista de autonomia fiscal e de gestão de políticas e autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas (ABRUCIO e SOARES, 2001; RODDEN, 2005).

A Constituição de 1988 favoreceu, nos seus ordenamentos, a descentralização na distribuição dos recursos tributários e do poder político no Brasil (SOUZA, 1998). No pós-Constituição, “a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entre federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição” (ARRETCHE, 2000, p. 4). Todavia, os resultados práticos desta descentralização ainda estão longe de configurar uma significativa autonomia decisória no âmbito subnacional, notadamente nos municípios. Abrucio e Soares (2001, p. 62) apontam os efeitos perversos da descentralização no Brasil, como sendo: “multiplicação desenfreada de municípios, diminuindo a receita dos mais pobres sem criar novas formas de financiamento; gastos públicos sustentados por transferências intergovernamentais sem que a sociedade local controle tal processo; [...] criação de conselhos de políticas de fachada [...] processos de corrupção em larga escala”.

Se, num modelo integrador de desenvolvimento regional, planejamento e ação são realizados tendo como base uma visão sistêmica, partindo dos problemas concretos, articulando redes e atores, considerando as implicações das ações atuais para o futuro que se quer construir e privilegiando a participação, por sua vez a descentralização passa a ser uma estratégia que tem como fim a pactuação de atores, favorecendo a aproximação governo e cidadão e, a este último, prestando contas e apresentando resultados. Nesta perspectiva, uma descentralização que tenha como foco o desenvolvimento propicia a emancipação das populações locais por meio da interlocução e do controle social.

A formação de redes de articulação local e/ou regional tem marcado uma mudança na conformação dos modelos centralistas, mais ligados ao industrialismo, para comportar novos atores tais como os municípios e as regiões dentro das unidades federativas, além de outras formas de articulação e cooperação regional entre atores públicos e privados. Portanto, descentralização também requer novos padrões de governança local capaz de fomentar e coordenar a cooperação regional.

Embora a descentralização tenha este apelo à maior autonomia do poder local, à articulação de atores regionais e ao controle mais efetivo do cidadão das ações governamentais, não há garantia alguma de que uma proposta de descentralização supere, por si só, o clientelismo, a corrupção, a perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas públicas pelo governo central, além de poder atuar como elemento facilitador do acirramento de disparidades regionais (ARRETCHE, 1996; MELO, 1996).

No Brasil, “a descentralização adveio em parte da demanda dos governos locais no processo de democratização, mas em parte atendeu aos anseios da União de repassar funções para os demais níveis governamentais” (ABRUCIO e SOARES, 2001, p. 26), muitas vezes repassando o ônus sem o respectivo bônus a estados e a municípios. As estratégias utilizadas pelos governos centrais (união e/ou estados) para que os demais entes aderissem à descentralização, muitas vezes passaram pela cooptação de suas lideranças regionais e pela distribuição de cargos e benesses, tão usuais no patrimonialismo. Não raro os prefeitos e as lideranças regionais vislumbram muito bem os benefícios políticos de oferecer serviços públicos antes centralizados. Este vislumbre representa um poderoso incentivo à municipalização e à regionalização (ARRETCHE, 2000). Contudo, nem sempre os municípios e regiões alcançam capacidade administrativa, capacidade técnica instalada, recursos técnicos - equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à descentralização carecendo da ajuda expressa de níveis superiores de governo a fim de modernizarem sua estrutura e seus modelos de gestão (ABRUCIO e SOARES, 2001; ARRETCHE, 2000).

Neste sentido, torna-se necessário “abandonar a falsa e estéril dicotomia entre centralização e descentralização” (ABRUCIO e SOARES, 2001, p. 15), uma vez que “[...] A existência de programas – ou a disposição do nível de governo interessado – é uma condição necessária, mas não suficiente para que ocorra descentralização” (ARRETCHE, 2000, p. 9) e descentralização pode resultar em aumento do poder das oligarquias (ABRUCIO e SOARES, 2001). Alguns processos autodenominados de descentralização não passam de simples desconcentração administrativa e repasse de funções a governos locais sem garantir autonomia e financiamento; a desconcentração de atribuições da administração central para agências, sem que houvesse o repasse do poder decisório cerne de qualquer processo descentralizados: a democratização do Estado (FLEURY, 2006).

Quanto a diferença conceitual e operacional entre descentralização e desconcentração, Tobar (1991) aponta para um distanciamento qualitativo entre as duas categorias. Enquanto que a descentralização implica redistribuição do poder, a desconcentração é a delegação de competência sem, necessariamente, o deslocamento do poder decisório. A desconcentração significa um “conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar” (TOBAR, 1991, p. 5). Neste sentido, a adoção da descentralização ou da desconcentração produzirão diferentes resultados na sua implementação.

A descentralização entendida como uma estratégia para promover o desenvolvimento regional, como parece ser a intenção do governo estadual catarinense, requer uma análise sobre a perspectiva da regionalização do desenvolvimento. 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 integrado

(RAUD, 1998; BAGNASCO, 2002; BECATTINI, 2002). A definição objetiva de região depende da visão dos atores sociais e é amplamente variável podendo ser, as suas fronteiras, mutáveis de acordo com os mais diversos interesses em jogo.

Para Bourdieu (1990), os critérios objetivos de identidade regional são objeto de representações mentais, de atos de percepção e de apreciação, de conhecimento e de reconhecimento em que os agentes investem os seus interesses e os seus pressupostos e de representações objetivas, em coisas, ou atos, estratégias interessadas de manipulação simbólica. Nesse contexto, a definição de região de abrangência não é neutra ou natural quando se tem um processo de descentralização do tipo geográfico, como é o caso de SC. A demarcação territorial das atuais SDRs foi construída de acordo com os interesses das lideranças regionais, raramente em continuidade ou alinhadas com as redes de cooperação existentes nestes territórios.

### 3. A Experiência de Santa Catarina: o contexto do fenômeno em estudo

Neste bloco objetivou-se caracterizar o contexto socioeconômico catarinense que contribuiu para a emergência da articulação regional e para o surgimento da reforma administrativa ocorrida em Santa Catarina (SC) a partir de 2003. Parte-se do pressuposto de que em SC está se configurando um processo de coordenação horizontal (CÔRTEZ, 2006) que compreende as relações inter-setoriais em um mesmo nível de governo, no caso, o estadual.

#### 3.1 Contexto socioeconômico

O estado de Santa Catarina situa-se na região Sul do Brasil e conta com uma área 95.346,181 km<sup>2</sup>; sua população é de 5.866.252 habitantes. Contudo, segundo o IBGE, há uma tendência de redução no ritmo de crescimento populacional. Em 2005 a taxa de crescimento populacional era de 1,10 ao ano, já em 2015 estima-se que será de 1,07 ao ano. Além deste fator, ocorre intenso processo de litoralização. A falta de emprego e oportunidade para os jovens, tem feito com que algumas regiões, sobretudo do Oeste Catarinense, tenham sua população encolhida. Dos 105 municípios que perderam população neste período 16% ficam no Meio Oeste e 45% se situam no Oeste Catarinense (Diário Catarinense, 2007). As regiões do interior do estado, especialmente o Oeste, sempre se ressentiram do insulamento da capital catarinense. Este ressentimento tem produzido tensões entre centralização-descentralização e pela escolha dos estilos de desenvolvimento regional.

Tabela 1: Comparativo Brasil/Santa Catarina

	População	PIB per capita	IDH	Área
<b>Brasil</b>	191.791.000	R\$ 12.436,75	0,766	8.514.876,60 km <sup>2</sup>
<b>Santa Catarina</b>	5.866.252	R\$14.539	0,822	95.346,2 km <sup>2</sup>

Fonte: IBGE, 2007.

Santa Catarina possui 40 deputados estaduais, sendo que atualmente 27 deputados são governistas e 13 deputados, oposicionistas. O atual governador, reeleito, do estado é Luiz Henrique da Silveira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) cujo mandato atual irá perdurar até janeiro de 2011. Em relação à economia, o estado tem forte atuação da indústria que é a maior responsável pela composição do PIB catarinense, sobretudo a agroindústria, a têxtil, a cerâmica e a metal-mecânica. Santa Catarina é o maior exportador de frango e de carne suína do Brasil (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2008).

O planejamento governamental em SC teve início em 1955 pelo POE (Plano de Obras e Equipamentos), substituído, em 1961, pelo PLAMEG (Plano de Metas do Governo), que funcionou, por cinco gestões seguidas, como instrumento indutor do crescimento econômico do estado. O Plameg produziu resultados expressivos na economia catarinense, especialmente

na década de 70 quando o PIB do estado praticamente triplicou (BIRKNER, 2006). Os planos de governo subsequentes tiveram no Plameg sua fonte de inspiração. Contudo, percebe-se que o modelo de crescimento, via a planificação governamental, nos moldes do Plameg, é percebido como esgotado pelos participantes da coligação que atualmente governa SC: “nós precisamos operar uma mudança [...] o modelo catarinense de desenvolvimento implementado pelo PLAMEG está totalmente exaurido” (E8). É possível que a proposição das SDRs pelo governo do estado em 2002 tenha nesta percepção uma de suas motivações.

### 3.2 Contexto cultural e a tradição associativista

A matriz étnico-cultural catarinense é bastante diversificada. O estado, inicialmente habitado por distintos grupos indígenas, que miscigenados deram origem ao caboclo, foi colonizado majoritariamente por imigrantes europeus: portugueses, italianos, e germânicos. Esta diversidade na sua formação faz com que o estado de SC tenha uma pluralidade cultural muito acentuada, resultando em diferentes formas de organização econômica, social e política em cada região. Esta cultura fortemente signatária da colonização européia seria a responsável pelo “modelo catarinense de desenvolvimento”, que, segundo Hering (1987), se caracteriza pelo voluntarismo e pelo forte espírito empreendedor trazido por estes imigrantes, que lograram promover o crescimento econômico das diferentes regiões catarinenses mesmo sem qualquer auxílio do governo do estado.

O movimento de articulação/cooperação regional buscando maior participação de atores locais se intensificou nos anos 1990. Dentre essas iniciativas, uma alcançou destaque, pois foi disseminada em todo o território catarinense: os Fóruns de Desenvolvimento Regional. Estes fóruns tiveram sua implantação liderada pelas associações de municípios em parceria com inúmeras entidades públicas e privadas. Desde a época do Movimento Municipalista catarinense, iniciado por volta dos anos 1960, a busca por maior poder decisório dos municípios e por assessoramento em questões técnico-administrativa tem se dado por meio destas associações. Na década de 1980, o associativismo municipal no estado contava com 15 associações abrangendo todo o território. A partir deste movimento, foi criada a FECAM – Federação Catarinense de Municípios, em 1980, com o nome de Federação Catarinense das Associações Municipais. Atualmente a FECAM conta com 284 municípios filiados dos 293 municípios de SC (FECAM, 2008). Foram as associações de municípios, coordenadas pela FECAM, que deram o impulso para a criação dos fóruns de desenvolvimento em cada uma de suas áreas territoriais (CÓRTEZ, 2006).

A criação dos fóruns de desenvolvimento regional foi motivada pelas limitações históricas do governo central de SC em atender o interior do estado e pela necessidade, percebida pelos seus protagonistas, do envolvimento de diferentes atores na co-produção do desenvolvimento regional. A experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina – FDRI, que teve início em 1996 no Oeste Catarinense, na cidade de Chapecó, disseminou-se por todo estado. Estes fóruns representaram “um movimento de descentralização política marcado essencialmente por iniciativas regionais que se reproduziram mimeticamente nas microrregiões catarinenses, sinalizando uma tendência de mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento” (BIRKNER, 2005, p. 3-4).

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.

### 3.3 Características da descentralização em SC

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 Lei, em 2003, das Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs). Considerando o enfoque da literatura em torno de descentralização que argumenta que “não se acredita numa descentralização feita por decreto” (TOBAR, 1991, p. 8), parece ser importante considerar que o governador construiu uma forte rede político-partidária que lhe permitiu aprovar as Leis que garantiram a Reforma Administrativa em SC.

A idéia da criação das SDRs pela equipe do governador Luiz Henrique da Silveira foi inspirada nos modelos europeus e na própria experiência do governador: “nós utilizamos as experiências e o conhecimento de alguns *experts* italianos sobre os distritos industriais e de estudiosos brasileiros sobre a questão da descentralização (E1).” Esta visão é reforçada pelo E8, quando pondera que “o governador trouxe esse conceito da descentralização de quando ele tinha sido prefeito em Joinville e lá já tinha implementado Secretarias de Desenvolvimento Regional [...] trouxe também das viagens internacionais que ele fez, sobretudo, para a Itália e para a Alemanha.”

A Reforma Administrativa do Estado de Santa Catarina, nominada por seus protagonistas de “descentralização do governo e regionalização do desenvolvimento”, dividiu a estrutura do governo em dois níveis: Setorial que compreende as Secretarias Setoriais (centrais), tendo o papel de normatizar, formular e controlar as políticas públicas; e Regional (as SDRs) com o objetivo de coordenar e executar as políticas públicas.

Data	Lei	Objetivo	N. SDRs criadas
30/1/2003	LCP- 000243	Estabelecer nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo, implantação, descentralização e regionalização da estrutura administrativa. A execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional.	29 SDRs
28/2/2005	LCP- 000284	Estabelecer um modelo de gestão para a administração pública estadual estrutura organizacional do poder executivo e reforma administrativa.	30 SDRs
7/5/2007	LCP- 000381	Estabelecer reforma administrativa na administração pública estadual em sua estrutura organizacional, secretaria executiva de gestão dos fundos estaduais.	36 SDRs

Quadro 2: Reformas Administrativas em SC (2003/2007) e Ordenamento legal das SDRs.

Fonte: ALESC (2008).

A equipe do governador Luiz Henrique, eleito em 2002, reuniu-se em dezembro daquele ano com um grupo da Fecam para discutir a criação das SDRs. A sugestão da Fecam era pela compatibilização da área geográfica das SDRs com a das 21 associações de municípios (a mesma dos fóruns/agências). Contudo, foram criadas 29 SDRs em 2003, sendo que a partir de 2005 o número de secretarias foi aumentado para 30 e em 2007 para as atuais 36 SDRs. Apesar de uma visão que buscava favorecer a autonomia regional, aparentemente o governo do estado não considerou a experiência anterior de cooperação regional dos Fóruns/agências de desenvolvimento e nem a sugestão da Fecam. Observa-se como sintomático desta desconsideração a afirmação do E2: “a postura das SDRs é completamente



diferente da postura dos fóruns/agências [...] as SDRs não são o processo de descentralização do poder, mas sim, de desconcentração, uma vez que elas não têm autonomia, servindo apenas para encaminhar os projetos ao governo estadual.”

Alguns entrevistados foram enfáticos ao afirmar a existência de certos conflitos na relação governo/sociedade civil, expressa na relação entre fóruns/agências e SDRs: “Não existiu transição entre fóruns para SDRs! São **entes ciumentos** entre si. Só têm problemas; só têm são ações diferenciadas. Não existe a integração, porque ainda há toda uma concepção política-partidária.” (E3). 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 (E4)”. Para deputado da oposição entrevistado, o governo, na composição das SDRs, não levou em conta a organização social/territorial existente em SC:

O governo implantou 36 SDRs inclusive muitas delas com configurações absurdas que não levam em consideração nem as associações de municípios, nem a lógica econômica ou a bacia hidrográfica. Provavelmente o único critério tem sido o interesse dos partidos de situação. Enquanto só em Chapecó um bairro tem 35 mil habitantes, em Quilombo o governo do Estado criou uma SDR que abrange 6 municípios com uma população de 22 mil habitantes, sendo que ao redor já haviam outras SDRs (E 5).

Já o entrevistado (E6), parece perceber um forte papel das SDRs em relação ao Desenvolvimento Regional, inclusive atribuindo a elas o surgimento do próprio desenvolvimento em SC, talvez por desconhecer as experiências anteriores de articulação territorial: “O desenvolvimento regional **começou a surgir** depois que foram criadas 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.

A visão 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 entre fóruns/agências e SDRs: “Eu não vejo caracterização nenhuma de transição, e sim o que houve foi um corte abrupto na existência dos fóruns e da própria agência, vindo, em seus lugares, as SDRs” (E16). Esta visão de que uma estrutura “fez sombra à outra”, também é percebida pelo entrevistado E18, quando declara sua visão de como a sociedade reage negativamente à tomada do comando da regionalização do desenvolvimento pelo governo em Santa Catarina: “Bah! Pensam assim: 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?”

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 do seu executivo máximo [o Secretário], jamais entendeu qual a vantagem da agência de desenvolvimento; a vantagem competitiva e a sinergia que ela poderia trazer para o desenvolvimento regional” (E19). 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 [as SDRs] uma conotação política e não social. Há a ausência da participação popular no processo das SDRs, já que nelas, participam apenas pessoas indicadas” (E18). Neste caso, o objetivo da descentralização, apontado pela literatura de aproximar governo e cidadão, parece ficar fragilizado. Para o entrevistado E21, também há diferença, já que o “fórum é mais sociedade civil e a SDR mais governo”. Para ele, a SDR é “uma secretaria como qualquer outra. Ela é um estágio de governo”, o que leva a perceber em SC uma desconcentração e não descentralização.

Observa-se que os benefícios políticos de oferecer serviços públicos regionalizados representam um poderoso incentivo à aceitação do processo de descentralização (ARRETCHE, 1996). A possibilidade, descortinada pela implantação das SDRs, de determinar na região, sem depender de Florianópolis, quais serviços de infra-estrutura são realizados, anima os distribuidores destes serviços, pois percebem uma compensação eleitoral bastante promissora.

Outro aspecto a ser observado é uma discrepância observada entre a visão de descentralização daqueles que foram (tem sido) os mentores da descentralização em SC e a sua implementação prática que, pela análise dos dados colhidos nas entrevistas, aponta para uma prática fortemente absorvida por um jogo político que faz com que a articulação regional seja instrumento político-eleitoreiro. A descentralização em SC é percebida pelos seus mentores (intelectuais que assessoram o governador) como “o acesso das pessoas à cidadania; o processo de empoderamento, onde elas entendem qual é o seu papel cidadão” (E1). Observa-se, pela análise das entrevistas destes profissionais, três conceitos subjacentes à elaboração da proposta de reforma administrativa que foi sintetizada na implantação das SDRs:

[...] nós partimos de três conceitos. **O primeiro é descentralização** e desconcentração do governo. [...] o Estado tem poder de compra que é significativo e que se ele for centralizado em Florianópolis, ele não permite utilizar esse poder de compra para desenvolver as regiões. [...] descentralizar seria o seguinte: o Governador e o Vice descentralizam para os secretários, os secretários descentralizam para os diretores, os diretores descentralizam para os gerentes e os gerentes para os servidores públicos. **O segundo conceito** é um conceito muito utilizado já pelo setor empresarial e que está sendo trazido também para a administração pública [...] é o conceito de *accountability*. [...] quer dizer, prestar contas à sociedade, ou prestar contas à população. **E o terceiro conceito, que é a grande matriz da mudança da Reforma Administrativa é a Gestão por Objetivo** baseado em projetos, ou baseado em resultados (E8).

Quando perguntados se em SC tem-se processo de descentralização, os entrevistados alinhados ao governo são enfáticos em responder afirmativamente: “Santa Catarina vem desenvolvendo um processo de descentralização desde o ano de 2003 quando criaram-se as SDRs, desta forma o governo do estado descentralizou as decisões que passaram a ser discutidas nas regiões através dos Conselhos de Desenvolvimento Regional” (E10). Já para um entrevistado da oposição ao governo Luiz Henrique, o conceito de descentralização tem relação com a oferta de serviços públicos de forma regionalizada, citando como exemplos: “aqui em Florianópolis nós já temos a secretária para assuntos do Estreito, assim como tinha a secretaria do Oeste. Isso é descentralização” (E11). Na percepção deste entrevistado, a experiência em curso em SC está mais para desconcentração do que para descentralização, mesmo entendendo descentralização como procedimentos funcionais de oferta de serviços.

Para um dos representantes da Fecam a descentralização ocorre somente em parte, já que a “existência das secretarias nas regiões sugere a descentralização, no entanto, os recursos efetivamente não estão descentralizados, dependendo sempre de uma decisão de secretaria central ou do próprio governador” (E12). Mais enfático em negar a descentralização em SC é o E5, da oposição, quando afirma que “não existe um processo de descentralização porque os recursos orçamentários estão cada vez mais concentrados na pessoa do governador, inclusive criando uma conta, conhecida como conta 100, que dá liberdade à pessoa do governador liberar recursos ao seu *bell prazer*”. Esta observação sugere que o conceito de descentralização possa estar sendo usado em SC com fins de legitimação do poder hegemônico da coalizão que está no governo. Um entrevistado de partido de oposição salientou que hoje, em SC, a oposição é insignificante em termos numéricos e que o atual

governo do estado conta com o apoio dos meios de comunicação de massa favorecendo a legitimação de seu projeto de solidificação das SDRs.

### 3.4 Coalizões político-eleitorais

Santa Catarina tem uma história política na qual as oligarquias sempre estiveram presentes. A partir de meados dos anos oitenta, a influência das oligarquias diminuiu e se pôde observar uma polarização política entre esquerda e direita. Desde então, alternam-se no governo coalizões partidárias de centro-direita, lideradas por políticos do PFL ou PPB e de centro-esquerda, liderados pelo PMDB (CÔRTEZ, 2006). Tem havido uma alternância entre, de um lado, governadores eleitos por PDS (PPB) ou PFL (atual DEM) e, de outro, o PMDB. Contudo, o PT está tendo um crescimento significativo desde a eleição de 2002 (CARREIRÃO, 2006). Os dois governos de Luiz Henrique da Silveira foram eleitos por meio de ampla coalizão partidária liderada pelo PMDB, o que se observa no Quadro 3. O Partido dos Trabalhadores apoiou o governo estadual até o final de 2004 quando passou a ser oposição ao governo (E8). A estratégia das coligações foi acirrada para o segundo turno das eleições de 2006, permitindo dar legitimidade à Reforma Administrativa.

Ano	Candidatos	Coligações	Votos 2º Turno
2006	Luiz Henrique da Silveira	PMDB/PFL/PSDB/PPS/PRTB/PT do B/PAN/PHS	1.685.184
	Esperidião Amin Helou Filho	PP/PMN/PV/PRONA	1.511.916
	<b>TOTAL</b>		<b>3.197.100</b>

Quadro 3: Candidaturas às eleições para governador SC 2006 no 2º Turno

Fonte: Carreirão, 2006.

Somente com esta ampla formação de coligação partidária foi possível ao candidato Luiz Henrique derrotar Esperidião Amin e levar adiante o projeto de implantação das SDRs que criara no seu primeiro mandato. Viu-se, no período eleitoral, uma intensa movimentação dos membros das SDRs em torno da reeleição de Luiz Henrique e da continuidade do que denominam de descentralização em SC. Além da continuidade do processo, ao reassumir o governo, Luiz Henrique ampliou a fragmentação da abrangência das SDRs passando de 30 para 36, por meio da Lei complementar n. 381. A ampliação do número das SDRs implicou a diminuição do número de municípios constituintes de cada uma delas e atendeu a critérios não revelados à sociedade. Há indícios de que estes critérios obedeceram a interesses de lideranças regionais que dão sustentação ao governo. O que se pode inferir é que em Santa Catarina a descentralização é também sinônimo de regionalização política.

Os Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional são nomeados pelo governador obedecendo critérios de indicação pelos partidos da coalizão política que governa SC e aos interesses destes grupos em cada região. Neste sentido, ocorre apoio eleitoral recíproco: “a lista de candidatos que competem nas eleições locais pode ser escolhida pelos dirigentes do partido no governo central [em contrapartida] as autoridades locais podem desempenhar um papel-chave na seleção dos candidatos para as eleições governamentais do governo central” (RODDEN, 2005, p. 16). Na maioria das SDRs observou-se intensa disputa, difundida pelos meios de comunicação, para a indicação, não somente para o cargo de Secretário, como também para as diretorias e gerências dentro das SDRs.

Ao analisar a variável da carreira partidária dos Secretários indicados pelo governador, observa-se que dos 36 Secretários, 24 são filiados ao PMDB, 07 são filiados ao PSDB e 05 são filiados ao DEM (antigo PFL), justamente os partidos da coalizão dominante (Quadro 3).

Quanto a atuação político-administrativa, dentre os SDRs, 12 foram prefeitos; 03 vice-prefeitos; 08 vereadores; 03 deputados estaduais/federais; 08 exerceram cargos comissionado (secretário municipal/estadual/presidente de autarquia) e apenas 02 vieram da iniciativa privada.

Quanto a atuação do governo do estado neste processo de articulação regional, ela é percebida de diferentes formas, dependendo do lugar (político-partidário) de onde fala o entrevistado. Para o entrevistado situacionista “a atuação do governo do estado tem sido providencial para o desenvolvimento das regiões em SC. A preocupação do governador em transmitir o poder de decisão para os municípios tem alcançado resultados positivos” (E10). Por outro lado, um dos representantes da Fecam entrevistado acredita que a atuação do governo de SC pela articulação regional “limitou-se a criação das secretarias regionais, que estão muito envolvidas em disputas políticas locais” (E12). A influência destes interesses políticos locais, sobre a tomada de decisão do governo do estado foi também assinalada por outros entrevistados, inclusive aqueles pertencentes aos quadros das SDRs. Segundo o entrevistado (E5), as SDRs funcionam como uma “forte estrutura político-partidária, pois todos os cargos são de livre nomeação, ou seja, cargos de confiança indicados pelos partidos que compõe a base do governo, equacionando assim o problema de compra das decisões políticas e uma estrutura de apoio de cabos eleitorais”.

Por outro lado, a tentativa de se aproximar das regiões parece estar sendo alcançada. O entrevistado E13, ressalta que “o governo não fica mais só na capital, ele fica em cada uma das microrregiões.” Os entrevistados membros das SDRs declararam que a atuação do governo de SC em relação à descentralização se dá por meio de: repasse de recursos; capacitação; cedência de servidores e repasse de informações. Contudo, para o E5, da oposição, esta atuação do governo se centra em: “Doutrinação, alienação, lavagem cerebral [...]; incita a competição predatória, o combate, a sobreposição de funções, a exposição na mídia, apropriando-se do trabalho alheio, capitalizando sobre ações de outrem, buscando desestruturar outras organizações instituídas há várias décadas como por exemplo as Associações de Municípios.”

Percebe-se ainda, que a proliferação de SDRs, desde 2003 até 2007, faz parecer que há uma ampliação da base de poder da coalizão partidária dominante em Santa Catarina, arquitetada pelo governador Luiz Henrique e não necessariamente uma democratização requerida pela descentralização. No caso das SDRs, as suas estruturas operacionais são compostas por pessoas vinculadas aos partidos da base governista e o número de cargos remunerados ocupados varia entre quinze e trinta (BIRKNER, 2005).

### 3.5 Resultados percebidos

Os principais resultados que foram apontados para os fóruns/agências se concentram na elaboração e encaminhamento de projetos, enquanto que os resultados das SDRs são percebidos, na sua maioria, em obras físicas. Os entrevistados citam, como resultados objetivos das SDRs: a construção de centros de eventos e ginásios de esportes; a pavimentação de estradas; as reformas de escolas; a destinação de recursos para hospitais e para a realização de eventos (feiras, exposições, etc). Salienta-se que estes serviços públicos são os mesmos que recebiam atenção dos governos antes da descentralização de 2003.

A superação, via SDRs, da distância da capital do estado em relação às regiões, antigo motivo de descontentamentos regionais, é apontada como resultado positivo da reforma administrativa: “Há algum tempo atrás os prefeitos do interior precisavam viajar quase 500 km para apresentar um projeto ao governo do estado, hoje com as secretarias, isso não é mais necessário, todos os projetos são apresentados aos Secretários Regionais, que por sua vez discutem na região quais devem ter prioridades” (E10). Outros entrevistados entendem que o processo de descentralização aumentou a possibilidade de participação das regiões: “[...] as

peças, lá em Florianópolis, resolviam como é que seriam aplicados os recursos sem conhecer o perfil do interior. Então, quando veio a descentralização, foram criadas as regionais, para que as regiões pudessem decidir o que seria melhor, porque cada região conhece como funciona o seu local” (E14).

Num estudo comparativo, Goulart (2007) argumenta que em 2004, para manter 29 SDRs, somente em custeio, foi feita uma despesa de R\$ 72,2 milhões. Em 2006, a despesa de custeio das 30 SDRs subiu para R\$ 136,6 milhões, o que dá uma variação de 89,03%. Analisando a evolução da Receita Tributária no período 2004/2006, Goulart (2007) aponta que ela não acompanhou o crescimento do custeio das SDRs, sendo que e no período 2004 a 2006 o crescimento da Receita Tributária foi 67,08% a menos que o custeio das SDRs.

Em termos de orçamento, é difícil precisar qual é o poder decisório das SDRs sobre o orçamento pertinente à sua região de abrangência. O desenho atual da participação das SDRs no orçamento é o seguinte: o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) levanta as necessidades regionais. Destas necessidades levantadas, o CDR define prioridades que são encaminhadas ao governo estadual que as contempla [ou não] no orçamento.

Quanto ao PPA da região, ele é montado por toda a estrutura de governo em cada região, ou seja, pelos gerentes das SDRs, gerentes de autarquias, gerentes das setoriais presentes nas regiões (E26). As SDRs podem decidir sobre aplicação de despesas fixas (aluguel, pessoal, manutenção, etc.). Em relação a investimentos, podem decidir apenas dentro de percentual orçamentário definido pelo governo central e obedecendo as fontes de recursos pré-estipuladas. Como afirma Rodden (2005, p. 13), “a descentralização do gasto governamental pode dizer muito sobre o *locus* da autoridade”, contudo, em SC, ainda é difícil precisar o poder decisório das regiões sobre a elaboração e aplicação do orçamento.

### 3.6 A participação social

Em relação à participação da sociedade civil nas SDRs, para o entrevistado situacionista (E10) “com a descentralização, a sociedade sente um maior poder de opinião. Quem sabe o que é melhor para determinada região, são as pessoas que fazem parte dela, e com as secretarias essas pessoas estão tendo a oportunidade de participar.” Já para um entrevistado de oposição, “há uma participação de cartas marcadas e nos últimos tempos nem sequer funciona” (E5). Considerando que participação e controle social são apontados pela literatura como elementos-chave a um processo de descentralização, cabe a reflexão acerca de como esta participação social está desenhada na Reforma Administrativa em SC.

Um dos mecanismos previsto na Reforma Administrativa é a implantação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, os CDRs existentes em cada SDR. Segundo a Lei Complementar nº 284 de 07 de maio de 2007, o CDR é formado pelos Prefeitos Municipais, Presidentes das Câmaras Municipais, dois representantes por município de entidades civis organizadas, sendo presidida pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional. Os Conselhos são órgãos de aconselhamento, orientação, formulação (das normas) e proposição das diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades das Secretarias. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional estão subordinados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento – DESENVESC, que é presidido pelo governador.

Foram entrevistados, de forma amostral para esta pesquisa, os conselheiros de uma das 36 SDRs, representantes da sociedade civil. Os entrevistados preocupam-se com o rumo localista que as decisões do seu CDR está tomando e tem a visão de que o CDR é palco das disputas dos municípios: “você senta lá junto com os prefeitos e eles querem aquela verba, por que eles querem aquela obra (E24).” Os conselheiros entrevistados, também se ressentem da aparente ineficácia do CDR devido a questão de indisponibilidade de recursos e alguns deixam de participar das reuniões: “[...] imagine que de um volume de 100% dos projetos que passam, acabam se concretizando 5%, 10%, por quê? Por falta de recurso. Alguns

conselheiros desistiram porque tinham mais o que fazer do que ir lá e dizer amém pra todos os projetos e não se concretizam (E23).” Fleury (2006) enfatiza que na descentralização o controle social se exerce por meio de conselhos, existentes em cada um dos níveis governamentais, nos quais é assegurada a participação partidária entre governo e sociedade civil. Aparentemente, o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) existente nas SDRs ainda não pode ser entendido na extensão de controle social que atribui Fleury aos conselhos. 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 no processo decisório.

Ainda em relação à participação, os respondentes citam, ao serem perguntados sobre quem participa da tomada de decisão nos CDRs, os prefeitos e vereadores. Também citam: todas as Secretarias, Autarquias e empresas diretamente ligadas ao Governo Estadual. Com relação às reuniões dos CDRs, 54,54% dos respondentes afirmaram que a média das reuniões mensais é de uma. Quanto à coordenação das reuniões, 63,63% dos respondentes das SDRs afirmaram que quem coordena é o Secretário, os demais não souberam citar quem coordena. Se as decisões do conselho são colocadas à disposição da sociedade regional, para 81% são colocadas utilizando-se dos meios de comunicação sendo que os demais não responderam a esta questão.

#### 4 Considerações Finais

O estado de SC que tem uma marcada tradição associativista, bons índices de desenvolvimento humano e econômico, resguarda, contudo, fortes disparidades regionais. Estas disparidades geraram por um lado a mobilização de atores regionais em busca de projetos de desenvolvimento e, por outro, sucessivas propostas de planejamento do desenvolvimento para o estado. Destas iniciativas públicas ou privadas, tem se construído um quadro de efervescentes articulações de base territorial que por vezes se entrecrocaram no território catarinense. O fenômeno estudado neste artigo remeteu a cooptação, nesta unidade federativa, de uma experiência originária de redes de cooperação regional pelo governo do estado. Se por um lado esta atuação do governo de SC se pauta por um ideário de descentralização para o desenvolvimento e de governo mais próximo do cidadão, por outro, na prática, o que a sociedade ainda percebe é uma estratégia político-partidária de poder. Os interesses específicos de lideranças regionais tiveram, na criação das SDRs, um reforço e, em contrapartida, oferecem amplo apoio à proposta do governador de regionalizar o governo.

Enquanto a delegação de funções administrativas e a coordenação de instâncias de governo em nível local vêm se demonstrando muito aplicada, a autonomia compartilhada e o acesso ao poder decisório pelas regiões estão ainda longe de se concretizar. Os mecanismos de participação e de controle por parte da sociedade civil ainda precisam de ajustes mais qualitativos, especialmente na formação, adequação e atribuições dos Conselhos de Desenvolvimento regional. Os resultados mais visíveis da implantação das SDRs são as obras de infra-estrutura, algo não muito distante das tradicionais ações de governos anteriores. A novidade é que desde 2003 as regiões podem, minimamente, opinar sobre a prioridade desta ou daquela obra a ser realizada na sua região.

Há uma desconfiança, por parte daqueles que atuavam nas redes de articulação regionais (fóruns e associações de municípios), de que a descentralização em curso não passe de um estratagema para manutenção no poder do que hoje é chamada de “Tríplice Aliança” (PMDB, PSDB e DEM). Contudo, é inegável que o debate crítico desta experiência e as constantes renegociações na arena política acerca do processo deflagrado em SC a partir de 2003, podem contribuir para o aperfeiçoamento, seja de seu sistema de funcionamento, seja da retomada de seus princípios de descentralização para o desenvolvimento resguardando a

autonomia e a interdependência. É possível que a criação de mecanismos e instâncias que equilibrem os interesses de governo e os de Estado, possam ser úteis para a implementação efetiva de descentralização em Santa Catarina. Para tanto, faz-se necessária melhorar significativamente a informação, a transparência, o controle e a responsividade em relação aos cidadãos participantes desta importante experiência.

## 5 Referências

- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001. v. 24.
- Assembléia Legislativa de Santa Catarina, ALESC, 2008. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/al/index.php>. Acesso em 20 de janeiro de 2008.
- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Pulo, n. 31, ano 11, 1996.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- 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.
- BANDEIRA, P. S. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Textos para discussão, n. 63. Brasília, IPEA, 1999.
- BECATTINI, 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.
- BIRKNER, W. M. K. Intervenções Governamentais Nos Processos Decisórios Para A Promoção do Desenvolvimento Regional: Um estudo de caso das Secretarias de Desenvolvimento; **Revista REDES**, da Unisc, mai/ago de 2005.
- BIRKNER, W. M. K. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de desenvolvimento regional**. Blumenau, FURB, 2006.
- BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CARREIRÃO, Y. O sistema partidário catarinense (1980-2005): histórico e evolução (pp.19-48). *In*: CARREIRÃO, Y. e BORBA, J. **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**: Florianópolis, Insular, 2006.
- CÔRTEZ, S. V. Instituições e ação estatal: coordenação nos governos estaduais catarinense e gaúcho – 2003/2006. *In*: Celina Souza (Org.); DANTAS NETO, Paulo Fábio (Org.) . **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006. v. 1.
- DAMO, M. R. S. Análise da Descentralização Administrativa do Governo do Estado e os Efeitos da Fragmentação Territorial no Oeste Catarinense. **Dissertação** (Mestrado em Engenharia Civil) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.
- Diário Catarinense, Florianópolis: 18/09/2007, p. 3, 4-5.
- DIBA, D. R. **Regiões metropolitanas paulistas e cooperação intergovernamental: um estudo comparativo**. 2004. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n.1, jan./fev.2001.
- FECAM. Federação Catarinense de Municípios. Disponível em: <http://www.fecam.org.br> Acesso em 12/01/2008.

- FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- GAIO, A. L. (2005). as estratégias de ação utilizadas pela secretaria de estado do desenvolvimento regional de são joaquim para implementar o plano de desenvolvimento sustentável do seu território. Dissertação de mestrado, Udesc, 2005.
- GOULART, J. G. o mito do desenvolvimento regional em santa catarina. Assessoria coletiva da bancada do PT, recebido por e-mail, em 17/08/2007.
- GOVERNO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/> Acesso em 28 de janeiro de 2008.
- HERING, M. L. R. **Colonização e indústria no Vale do Itajaí: o modelo catarinense de desenvolvimento.** Blumenau: FURB, 1987.
- MELO, M. Crise federativa, Guerra fiscal e hobessiamismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, n.3, vol. 10, jul./set. 1996.
- MENEGASSO, M. E. Diagnóstico do capital social em Santa Catarina. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/estudo-mapeia-entidades-sociais-de-santa-catarina> Acesso em 20 de dez. de 2007.
- RAUD, C. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil.** Florianópolis: Ed. UFSC, 1999.
- RAUD, C. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas. *In:* VIEIRA, Paulo Freire; RIBEIRO, Maurício Andrés; MESSIAS, Roberto; CORDEIRO, Reginato Caporalli (Org.) **O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas.** Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política.** N.24, jun. 2005, p.9-27. <<http://ksghome.harvard.edu>> Acesso em: 23 set. 2004.
- ROVER, O. J. REDES DE PODER E GOVERNANÇA LOCAL: Análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil. Tese: UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2007).
- SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados.** Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 24 Abr 2007.
- TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, n. 05, 31-51, junho de 1991.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.