



SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM SANTA CATARINA – BRASIL – SÉCULO XXI, SOB O ENFOQUE DAS TEORIAS E CONCEITOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Lúcia Elaine Fagundes
Clécio Azevedo da Silva

Resumo: Este artigo abordará as Secretarias de Desenvolvimento Regional que foram posteriormente transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional, implantadas no estado de Santa Catarina, no Brasil, no período de 2003 a 2015. Utilizaremos como base os dados bibliográficos, originados de teses, dissertações, artigos e documentos que contêm levantamentos e reflexões a respeito deste assunto. O discorrer do texto terá por eixo orientador as teorias e conceitos referente ao tema desenvolvimento regional. Propomo-nos ir além do que aconteceu e tentar identificar os caminhos que levaram ao não acontecido.

Palavras-chave: Santa Catarina. Secretarias de desenvolvimento. Desenvolvimento regional. Territorial. Descentralização.



INTRODUÇÃO

As diversas dissertações, teses, artigos e documentos pesquisados enfocando Santa Catarina, no período 2003-2015, trouxeram como contribuições o estudo, dados e reflexões sobre a intervenção realizada pelo candidato eleito ao governo desse Estado, Luiz Henrique da Silveira (LHS). Esses trabalhos, no seu conjunto, procuraram confrontar a proposta original de campanha política com os resultados obtidos na sua execução. Nós pretendemos percorrer essas pesquisas, com o olhar no desenvolvimento regional e nos conceitos relacionados a ele, procurando embasamento teórico para maior entendimento das situações descritas por cada autor, no seu campo de investigação. Tentaremos perceber os dados de uma ótica que vislumbre o porquê dos resultados alcançados, desde aqueles que se efetivaram até aos que não ocorreram e o que supostamente os levou a não acontecerem.

Desta forma, a seletividade da ação política só pode ser analisada depois de sua implementação, sendo inconsistente, do ponto de vista teórico, tentar antecipar quais acontecimentos serão excluídos pela seletividade estatal. Esses 'não-acontecimento' podem ser identificados a partir de processos político-administrativos com as incongruências práticas que sistematicamente aparecem. (DIETER in: RANDOLPH, 2015, p. 14)

A seguir veremos os objetivos que motivaram o Governador LHS, conforme sua proposta política:

Impõe-se, pois, mudar. E neste caso, mudar é aprofundar a descentralização da Administração Pública, é melhorar os serviços públicos prestados à população, e implementar uma gestão por projetos baseada em resultados, com coerência e com sentido de urgência.

A modernização e o fortalecimento da Administração Pública a serem empreendidos visam aos seguintes objetivos:

1 – Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes, na busca da melhoria da Eficiência, Eficácia, Efetividade e Relevância dos serviços prestados à população;

2 – Distinguir as funções de Estado, a serem ocupadas exclusivamente por funcionários públicos de carreira, com comprovada competência técnica e gerencial, das funções do Governo, a serem ocupadas por pessoas com comprovada competência gerencial e dedicação exclusiva, de livre nomeação do Governador;



- 3 – Promover a modernização da Administração Pública Indireta, qualificando e estimulando os seus funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
- 4 – Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços seja dos funcionários;
- 5 – Investir na formação, desenvolvimento e valorização dos serviços públicos; (SPG/SC in: TCE/SC, 2015, p. 44)

É interessante observar que durante a campanha política, em 2002, não foi comentado como seriam definidos os territórios dessa descentralização. Desde o projeto inicial que embasou a lei 243/2003 a divisão territorial não teve uma justificativa técnica, para a criação de novas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), e também depois, na transformação das SDRs em Agencias de Desenvolvimento Regional (ADRs).

1 - BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SDRs)

Luiz Henrique da Silveira defendia o Plano 15, como proposta de campanha política ao Governo do Estado de Santa Catarina, no Brasil, no ano 2002. Eleito para o período 2003-2006 concretizou esta proposta através de legislação¹ específica.

O então candidato representava uma ampla coligação política, composta de oito partidos (PAN, PFL, PHS, PMDB, PPS, PRTB, PSDB E PT do B), significando uma diversidade de compromissos assumidos. Seu primeiro mandato foi de 01/01/2003 a 09/04/2006, tendo como vice Eduardo Pinho Moreira, onde renunciou para ser candidato à reeleição. Reeleito, vice Leonel Arcângelo Pavan, teve novo mandato no período de 01/01/2007 a 25/03/2010, renunciando para ser candidato ao Senado (SILVEIRA, 2013). Na gestão 2011 a 2014, foram eleitos Raimundo Colombo e vice Eduardo Pinho Moreira.² No

¹ - Lei Complementar nº 243/2003, criou 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional(SDRs) e os Conselhos de Desenvolvimento Regional(CDRs).

- Lei Complementar nº 284/2005(revoga a LC 243/2003), cria mais uma SDR passando para 30 Secretarias.

- Lei Complementar 381/2007, cria mais 6 SDRs, totalizando 36 Secretarias.

- Lei 16.795/2015 transforma as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), totalizando 35(sendo extinta a SDR Grande Florianópolis), reintera a permanência de 35 Conselhos de Desenvolvimento Regional.

- Decreto 1503/2018, 1504/2018 e 1516/2018, desativam 15 Agências de Desenvolvimento Regional(ADRs), resultando em 20 Agências de Desenvolvimento Regional(ADRs).

² (Disponível em: < <http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-2014/resultado-1o-turno/candidatos-eleitos/index.html>>. Acesso em: 11/09/2018).



período 2015 a 2018 ocorreu a reeleição de Raimundo Colombo mantendo como vice Eduardo Pinho Moreira.³

Luis Henrique da Silveira teve sua inspiração para a proposta de reestruturação da Administração de SC em “...arranjos administrativos regionais alemães denominados *Landkreise* (ou “Governos Regionais”). O Governador havia tido contato com tais estruturas em meados da década de 1970, quando tomou parte de um curso na Alemanha sobre gestão local.” (SILVEIRA, 2013, p. 45). Nessa oportunidade vivenciou a organização político-administrativa local, identificando três instâncias, sendo o Estado, o Município e situado entre estes o Governo Regional. Esta experiência foi testada inicialmente quando LHS foi Prefeito de Joinville, nos anos de 1977 a 1982, pois naquele município criou as administrações regionais. (SILVEIRA, 2013, p. 46)

É importante salientarmos que os Governos Regionais (*Kreis*) na Alemanha, têm poderes políticos e administrativos, constando dos poderes legislativo e executivo, com representantes eleitos diretamente. Sua composição agrega em torno de 20 a 30 municípios de porte pequeno ou médio. (SILVEIRA, 2013, p. 52)

Na proposta inicial de 2003, o Estado foi dividido em 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), sendo ampliado para 30 SDRs em 2005 e posteriormente 36 SDRs em 2007. Em 2015 ocorreu à redução para 35 SDRs e a transformação das secretarias em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), em 2018 foram reduzidas de 35 para 20 ADRs. Conforme o Governador em exercício, Pinho Moreira as agências desativadas deveriam ser incorporadas por ADRs com sede em cidades próximas.⁴

O entendimento de SDR, conforme LC 243, art. 54, de 30/01/2003, implicava participar da administração direta e serem responsáveis

... pela regionalização do planejamento e da execução orçamentária; pela articulação que resulte no engajamento, integração e participação das comunidades, com vistas ao atendimento das demandas atinentes as suas áreas de atuação; pelo acompanhamento das audiências do Orçamento Estadual Regionalizado... e pela mobilização das comunidades para participação nas audiências.

³(Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2014/resultados_turno_1/resultado_final/resultado_d_e_votacao_eleitos_sc.pdf>. Acesso em 11/09/2018).

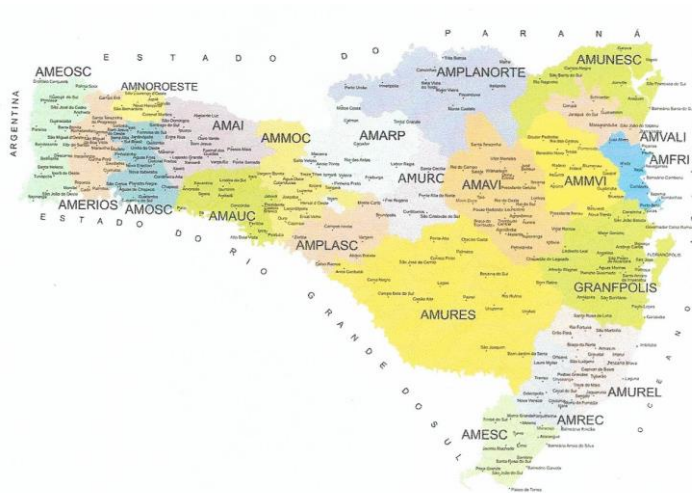
⁴ GORGES, Leonardo. Política. *Diário Catarinense*, Florianópolis, Santa Catarina, 21/fev/2018. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2018/02/entenda-o-que-significa-a-extincao-de-15-adrs-anunciada-por-pinho-moreira-10169852.html>>. Acesso em: 11/set/2018).



O traçado da divisão das SDRs e posteriormente ADRs não acolheram organizações anteriores que já vinham trabalhando em prol do desenvolvimento e promoção da competitividade das regiões e aqui se pensa principalmente nas Associações dos Municípios (reunidas através da Federação Catarinense de Municípios - FECAM), que já tinha tido o cuidado de contemplar e adequar estudos anteriores.

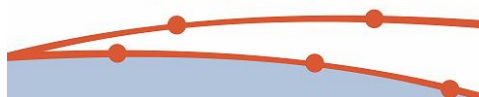
No comparativo abaixo através dos mapas das duas divisões territoriais, das Associações dos Municípios e SDRs, pode-se perceber as diferenças nos limites estabelecidos.

Mapa da divisão de SC conforme FECAM, identificando as associações dos municípios.



5

⁵ Fonte: Federação Catarinense de Municípios – FECAM. Disponível em: <[5](http://www.google.com.br/search?biw=1366&bih=626&tbm=isch&sa=1&ei=3NGXW8unJcScwASn3Z_QBg&q=fecam+mapa+da+divis%C3%A3o+dos+munic%C3%ADpios+de+sc&oq=fecam+mapa+da+divis%C3%A3o+dos+munic%C3%ADpios+de+sc&gs_l=img.3...3876.5716.0.7084.6.6.0.0.0.118.677.0j6.6.0....0...1c.1.64.img..0.0.0....0.swrERGI644w#imgcr=HxWN97D_xrjlpM:>. Acesso em: 09/09/2018</p>
</div>
<div data-bbox=)



Mapa da divisão de SC conforme as 36 SDRs.



6

Entre os pontos principais da proposta de campanha política constavam a descentralização, pela criação das SDRs, o aumento do produto interno bruto, a baixa migração interna em direção ao litoral e maior elevação do nível de participação da sociedade civil. (MIRANDA, 2012, p. 38).

2 – CONCEITOS ABORDADOS NOS TRABALHOS ANALISADOS

2.1 – Descentralização

Para que o Governo esteja efetivamente presente em todo o território catarinense, propomos uma reengenharia da estrutura governamental, que promova a redistribuição de funções – sem aumentar um só cargo – substituindo funções centralizadas por regionalizadas. Essa regionalização fundamentar-se-á nas Secretarias e nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. As Secretarias atuarão como agências oficiais de desenvolvimento. Enquanto os Conselhos (integrados pelos Prefeitos e pelos órgãos da comunidade, que representem a força viva de cada micro-região), constituir-se-ão no Fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a

⁶ Fonte: Federação Catarinense de Municípios – FECAM. Disponível em: <www.google.com.br/search?q=mapa+das+sdrs+de+sc&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUK EwiY--vKk7PdAhVEkJAKHUZwBEAQ_AUICygC&biw=1366&bih=626#imgrc=MWSTx0daqZRNbM:>>. Acesso em: 09/09/2018



integração Estado/Município; Universidade/Comunidade, no planejamento e execução de metas. (GUIMARÃES & VILELA, 2002, in: SILVEIRA, 2013, p. 108)

Temos acima trecho do material de campanha política denominado de “Plano 15”, onde LHS utilizou no projeto a expressão “Governo Descentralizado”, gerando uma discussão entre diversos autores por considerarem inadequado o termo descentralizado para esta situação. A argumentação dizia respeito às características que envolviam a descentralização, pois isto implicaria em ser criado um ente distinto daquele ao qual seria transferida a capacidade de decisão, pressupondo capacidade decisória, no que seriam necessários a concessão de personalidade jurídica própria, recursos e normas de funcionamento. A terminologia adequada à proposta de LHS seria desconcentração, pois seria a capacidade de decisão transferida de um nível hierárquico para outro, dentro de um mesmo organismo. (BOISIER, in: MIRANDA, 2012, p. 37) Talvez a expressão usada equivocadamente fosse para dar a ilusão de uma independência de ação e controle a cada território, que iria compor as secretarias, o que na elaboração da proposta e na execução era sabido não corresponder ao significado teórico. Esta proposta de campanha foi elaborada pela Fundação Ulysses Guimarães e Instituto Teotônio Vilela, ambos compondo a base política do candidato (PMDB⁷ e PSDB⁸), somado a contribuições de partidários, como o próprio candidato, com formação em direito, com conhecimentos para discernir entre o termo e seu conceito.

A percepção da população de que a ideia de regionalização traria o poder de decisão para mais perto e assim faria valer seus interesses, foi à confirmação nas urnas através da eleição de dois mandatos consecutivos deste governo. Conclui-se que esta forma de atuar poderia ser identificada como “Desconcentração Territorial de Competências”. (OGANAUSKAS F., 2016, p.124)

No campo político surgiu, na figura do Secretário da SDR, um novo ator gerando concorrência com os existentes, ou seja, deputados estaduais e federais. Esta ameaça política impediu uma ação conjunta em prol dos interesses do coletivo; ocorrendo uma ação contrária, gerando um esforço de concentração de poder nas figuras dos deputados da região e seus cabos eleitorais, diminuindo e até neutralizando a ação dos Secretários. “...a descentralização não implica, necessariamente, em diminuição nas relações de clientelismo

⁷ PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

⁸ PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira



ou uso do organismo de Estado, para favorecimento de determinados grupos políticos ou econômicos.” (OGANAUSKAS F., 2016, p.124)

É interessante perceber que a similaridade com o “kreis” foi rompida neste item, pois o Coordenador da SDR foi indicado pelo Governador. Para que houvesse força política local seria necessário ser eleito pela comunidade pertencente à SDR. Com essa perda de legitimidade e em muitas das SDRs, o Coordenador, era desconhecido do próprio ambiente onde atuava, perdeu força política, capacidade de agregar e liderar na sua área de atuação.

Na auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), sob a ótica da legalidade, relataram não haver dúvida de que o nome do projeto já apresentava equívoco no seu nascimento, pois o que ocorreu foi uma desconcentração do território e não descentralização.

Finalizando, resta deixar registrado que, para a doutrina jurídica, o caso de Santa Catarina não é propriamente de descentralização, mas de desconcentração, pois na descentralização o serviço público é prestado por pessoa diversa do ente federado (permissionários, concessionários e outros diversos do governo), enquanto que na desconcentração é o próprio órgão público que realiza os serviços de forma desconcentrada. (TCE/SC, 2015, p. 10, 11)

2.2 – Recorte Territorial

A construção dos territórios no Estado de Santa Catarina passou por várias etapas. Segundo MIRANDA (2012) ao longo do tempo, entre séc. XIX e meados do século XX (1950), os governos de SC seguiam as propostas e delineamentos do Governo Federal. A ausência do Estado em determinadas regiões de SC propiciou a organização de forças locais. Em 1969, o governo militar definiu uma nova organização do espaço em cada unidade da federação, segundo critérios de produção industrial, através de arranjos físicos, sociais e econômicos, estando sob a responsabilidade do IBGE esta definição. Posteriormente nos anos 70 ocorreram estudos (SUDESUL e UFSC) analisando as cidades catarinenses sob o enfoque do crescimento urbano, modelo de crescimento econômico e alternativas de políticas de desenvolvimento. O resultado gerou uma classificação das cidades em seis níveis hierárquicos e as agruparam segundo as atividades econômicas dominantes. Concomitante foi criado o Plano Catarinense de Desenvolvimento, com sete projetos, sendo em 1971 instituídas as treze primeiras unidades regionais polarizadas,



sendo que anteriormente já havia sido priorizada a região da grande Florianópolis como um polo de integração. Assim passamos a ter a região da Grande Florianópolis, da Foz do Rio Itajaí, do Médio Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, região Nordeste, do Planalto Norte, Alto do Rio do Peixe, do Meio Oeste, do Oeste, do Extremo Oeste, Serrana, Laguna e Sul do estado de SC. Posteriormente foram criadas mais onze unidades regionais, que receberam os mesmos nomes das associações dos municípios. Estas foram subdivididas em unidades regionais com a denominação de microrregiões polarizadas, permanecendo até 2002. Concomitante, a partir de 1995 (oriundo da questão ambiental, constituição de 1988 e Rio-92), é adotada a divisão com o critério das bacias hidrográficas, levando em conta as características geográficas, socioeconômicas, estrutura fundiária, a presença das associações de municípios e número de municípios. Resultando em dez regiões hidrográficas e vinte e quatro sub-bacias hidrográficas. Durante o período 1999-2002, foram instituídas regiões metropolitanas (Florianópolis, Joinville, Itajaí, Criciúma e a região de Tubarão, posteriormente, em 2007, a região metropolitana de Chapecó).

Conforme MIRANDA (2012) o recorte territorial realizado pelas associações de municípios, de 1961 a 1968, tendo se propagado até 1976, e na última fase se consolidado ao receber repasses financeiros dos governos, tem sido presente até hoje. Atualmente existem vinte e uma associações em funcionamento. Estas associações levaram em consideração as bacias hidrográficas, acidentes geográficos, delimitações mesorregionais e microrregionais do IBGE, e a identidade cultural de cada região, para definir seus limites.⁹ Na maioria dos municípios as leis orgânicas autorizam para que estes se associem entre si, visando à participação em consórcios intermunicipais na realização de obras ou serviços de interesses comuns. Estas ações estão respaldadas na Constituição Estadual de 1989.

Podemos perceber um crescente na organização territorial de SC ao longo do tempo, sendo difícil de entender a lógica da proposta das SDRs. Ao defirem os limites de cada Secretaria desconsideraram a própria história territorial do estado, para gerar uma nova divisão espacial, não coincidente com o que já existia. Se entendermos desenvolvimento econômico como "...à busca de melhoria da qualidade de vida através de processos com ativa participação das respectivas comunidades na definição dos seus fins e dos meios para perseguí-los." (MALUF, 2000, p. 54), ao negarmos esse reconhecimento que os próprios atores do território têm de como se organizar e administrar seus encaminhamentos, podemos supor a presença de um autoritarismo que contrapõem a própria proposta que

⁹ Talvez pudéssemos também considerar a possibilidade de interesses econômicos das elites locais, na definição destes limites.



evoca a participação. MIRANDA (2012) chama a atenção para a contradição ao desenharem a proposta dos territórios das SDRs, desconsiderando a organização prévia existente e outros interesses, institucionalizados e reconhecidos pela população.

MIRANDA (2012) busca em Bernard Pecqueur o entendimento do conceito de território, como algo apropriado por aqueles que ali vivem. Muito além daquilo que é colocado, recebido, avança para as modificações possíveis de serem feitas gerando uma apropriação.

Referindo-se a Pecqueur, MIRANDA (2012), lembra que focar o território em detrimento ao mundial se coloca como uma possibilidade ao desenvolvimento; surgindo assim as condições para soluções adequadas àquelas particularidades do território, oriundas da criatividade, possibilitando a expansão para outras situações semelhantes. A ação e estímulo às características particulares de um território, trazendo a tona seus dons, sejam naturais ou culturais, os colocam como ativos; conceito emitido por Pecqueur como recursos escondidos.

Sendo assim, o autor diferencia a noção de região e território, considerando território “...um espaço físico definido e delimitado por e a partir das relações de poder nele existentes, não respeitando, necessariamente, os limites geográficos, frutos de determinações administrativas”. (MIRANDA, 2012, p. 71)

No caso das SDRs, inicialmente já ocorreu o rompimento quanto ao limite estabelecido, pois ignorou a construção feita ao longo do tempo pelos atores que compunham aquele espaço. Rompeu com a concepção da sociedade e dos próprios atores políticos devido a ignorar a construção histórica já estabelecida e reconhecida por todos.

MIRANDA (2012) nos chama a atenção para a visão de Pecqueur de que as relações estabelecidas no território são ligações por vínculos econômicos, sociais e culturais. Já a questão política que aparece nas ligações entre os atores territoriais deriva da necessidade de ser mantida a coesão das próprias relações sociais, pois a governabilidade do território depende de certa forma destes unidos aos demais vínculos.

2.3 – Governança

A partir dos anos 70 o processo de governança vem sendo estudado pelos economistas. No final dos anos 80 e início dos 90 o Banco Mundial introduziu reflexões sobre o papel dos países na capacidade e na forma que exercem seu poder, autoridade e controle na administração pública. Isto foi ampliado para a capacidade dos governos implementarem políticas públicas e cumprirem determinadas funções. Assim, o Banco Mundial e o FMI introduzem a definição de *goodgovernance*, com o objetivo de qualificar



critérios de boa administração aos países que quisessem obter financiamentos. Na Rio-92, particularmente na Agenda 21, foi incorporado "...ao conceito a noção de desenvolvimento sustentável e a suas dimensões (políticas, econômicas e sociais) além da promoção dos direitos humanos. (GONÇALVES, 2005; MANCEBO, 1998; ROVER, 2011, in: MIRANDA, 2012, p. 94)

DIAS (2012) optou na sua tese pelos trabalhos da corrente anglo-saxão de governança pública, por considerar semelhante com a adoção de conceitos que caracterizam o modelo de administração catarinense, tais como descentralização, planejamento, desenvolvimento regional, participação da sociedade. Assim, através dos trabalhos de Mark Bevir e a perspectiva crítica percorreu sua análise. Definiu o processo Governança Pública

como um movimento da Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista que se constitui a partir da complementaridade de características burocráticas, gerencialistas e de base democrática, para que o processo de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil se converta em desenvolvimento baseando-se na equidade e na responsividade. (DIAS, 2012, p. 195, 196)

Ao enfocarmos o processo de governança como ferramenta de gestão das dinâmicas territoriais de desenvolvimento, contamos com a contribuição de Pecqueur que a caracterizou como um processo institucional e organizacional, construindo uma compatibilidade de diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, com vistas a resolver problemas produtivos inéditos colocados aos territórios. (PECQUEUR, 2000, in: MIRANDA, 2012, p. 95) Assim, "...ressalta-se a importância da governança territorial como articuladora da relação entre Estado e Sociedade civil, bem como o conjunto dos atores territoriais." (MIRANDA, 2012, p. 98)

Na área administrativa, conforme o autor, OGANAUSKAS F. (2016), em vários momentos, houve uma facilidade quando se tratava de assinatura de termos referentes à região abrigada pela SDR, como convênios, contratos, e até mesmo licitações. Em contrapartida houve uma despreocupação na prestação de contas seja em relação à população ou até mesmo a outros órgãos públicos. Nos interesses econômicos não havia autonomia, continuando a centralização dos recursos, havendo inclusive uma negligência quanto às decisões de audiências públicas em prol da região. No aspecto social as ações do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) foram através de diversas formas



enfraquecidos e esvaziados, tornando-se por fim em divulgadores e propagadores das decisões do Governo.

Conforme OGANAUSKAS (2016), o governo foi desde o início “...constrangido a ceder as SDR a parlamentares em troca de apoio no legislativo, mas sem garantir, ao menos, o compromisso de que seus gestores...tivessem condições técnicas e visão estratégica de desenvolvimento territorial sustentável” (OGANAUSKAS F., 2016, p. 15)

MIRANDA (2012), ao abordar as dinâmicas territoriais com foco em governança territorial, não encontrou mudanças significativas na realidade trabalhada, a partir da intervenção originalmente proposta. Os indícios reforçaram a cultura política conservadora, elitista e clientelista não atendendo o desenvolvimento territorial sustentável como a proposta inicial.

Nesta realidade as considerações de FREY (2007) se tornam adequadas na percepção da realidade que encontramos, pois

A expansão do número de atores envolvidos nos novos arranjos de governança acarreta, entretanto, um potencial conflito com o próprio princípio democrático. Enquanto os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente pelo fato de serem baseados no sufrágio universal através do voto popular, os participantes de sistemas de governança não dispõem, em geral, de legitimidade oriunda diretamente da soberania popular. (FREY, 2007, p.140).

Nos relatórios do TCE/SC, observamos dados referentes às realidades encontradas.

A relação dos ocupantes das funções nas SDRs quanto à instrução que possuíam, conforme TCE/SC, 2015, analfabetos eram 0,40% (1 gerente), 1º grau incompleto 1,19% (3 gerentes), 1º grau completo 2,37% (6 gerentes), 2º grau incompleto 1,19% (3 gerentes), 2º grau completo 17,39% (44 gerentes), Superior incompleto 11,07% (28 gerentes), Superior completo 45,85% (116 gerentes), pós-graduação 16,21% (41 gerentes), não informado 4,35% (11 gerentes). Podemos ver que um percentual elevado de membros, que assumiram, tinham uma qualificação insuficiente para um cargo em área especificamente técnica. A recomendação que a literatura sugere e foi retomada pelo TCE/SC é a de que a formação dos atores, necessária para que haja avanços nas propostas de desenvolvimento em cada região, seja adequada a função que irão exercer. Nos cargos de gerentes foram colocados profissionais afins com os partidos de base do governador, o que geralmente acontece no meio político, mas o que não poderia acontecer é a incompatibilidade do grau de instrução com o cargo e a ausência de formação na área de atuação. Frente a essa



realidade a fuga da proposta de impulsão ao desenvolvimento é concreta. A desqualificação dos profissionais justifica o esvaziamento das SDRs, para o fim a qual tinham sido criadas. Esta realidade perdurou na transformação das Secretarias em Agências.

O Tribunal de Contas aponta como a razão principal para a ocorrência da incompatibilidade técnica e grau de instrução insuficiente constar na própria lei, pois esta não definiu critérios para ocupação desses cargos. A informação que obtiveram nas pesquisas de campo foi de que os cargos eram ocupados por ex-políticos. Em algumas indicações não foi constatado experiência anterior, nem formação técnica, nem tinham histórico político, ficando assim indefinido qual critério foi usado. Foi constatado que um ponto relevante, na indicação, era a filiação partidária.

A qualidade de uma gestão, independente da área de atuação, está intimamente relacionada ao perfil do ocupante do cargo. A negligência em relação à capacidade de um ocupante de cargo de alta direção de uma Secretaria de Estado compromete o atendimento das demandas da própria sociedade, já que deste desempenho dependem a formulação e a implementação de políticas públicas. (TCE/SC, 2015, p. 74)

Nessa direção Dias (2012) também enfatiza que:

Foi possível constatar nesta pesquisa, também, que não são apenas os servidores públicos que clamam por equipes formadas por pessoas de competência reconhecidamente associada ao perfil do cargo. Os empresários também denotam insatisfação com a rotatividade gerada pelo excessivo número de cargos comissionados compondo as equipes das SDRs e com os perfis pouco aderentes às competências requeridas. Somamos a isso o baixo investimento em capacitação das equipes em relação aos conceitos que flutuam na atmosfera da proposta, tais como: desenvolvimento regional, elaboração e gerenciamento de projetos, descentralização, orçamento participativo, participação comunitária, mecanismos de democratização (plebiscitos, referendos, audiências públicas), planejamento regional, dentre outros. (DIAS, 2012, p.331)

Podemos constatar que a circulação nos cargos foi elevada, para uma tarefa que exige permanência, envolvimento e laços de confiança, considerando o mandato de quatro anos. Como comprovado nos levantamentos do TCE/SC, o tempo médio de permanência foi de 1 a 2 anos. Nos relatos dos pesquisadores uma das reclamações, inclusive dos empresários que compareciam nas reuniões, era a falta de continuidade dos assuntos e a troca constante dos ocupantes nos cargos das SDRs. Essa descontinuidade foi constatada



pelo Tribunal de Contas na interrupção de projetos, obras e ações. A eficiência foi perdida pela não continuidade do conhecimento de cada realidade, onde cada ator atuava.

Durante as visitas “in loco” e por meio das entrevistas com os gerentes, pode-se perceber que, justamente aqueles que estavam há pouco tempo no cargo, demonstraram pouco conhecimento sobre a sua área de atuação, como procedimentos básicos e operacionais, projetos apresentados e executados na sua área, atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e dos Comitês Temáticos e até mesmo em relação à própria Secretaria de Desenvolvimento Regional. (TCE/ SC, 2015, p. 77)

Conforme legislação, art. 57, da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003 – SC, abaixo, há uma definição de quem poderiam ser membros participantes do Conselho de desenvolvimento, quem representava a sociedade civil e quando deveriam ocorrer as reuniões:

Art. 57

I - membros natos:

- a) o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional;
- b) todos os Prefeitos da região de abrangência;
- c) todos os Presidentes de Câmara de Vereadores da região de abrangência; e

II - representantes dos segmentos sócio-culturais, sócio-políticos, sócio-ambientais e sócio-econômicos mais expressivos da região, assegurando a representatividade empresarial e dos trabalhadores, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo...”

“§ 1º Aos Conselhos compete:...

VIII - promover, de forma articulada com o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, o engajamento e a participação das comunidades em todas as dimensões do processo decisório, em especial o Congresso Estadual do Planejamento Participativo.

§ 2º Os Conselhos de Desenvolvimento Regional reunir-se-ão ordinariamente, em assembléia, a cada quinze dias, obedecendo ao rodízio de Municípios para a sua realização.

O inciso II, do art. 79 da Lei Complementar 284/2005, especifica o parágrafo 2, citado acima, colocando que:

Art. 79...

II – dois representantes, por município da região de abrangência, membros da sociedade civil organizada, assegurando-se a representatividade dos



segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo;

Art. 81. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional reunir-se-ão ordinariamente, em assembléia, no mínimo a cada 30 (trinta) dias, obedecendo ao rodízio de Municípios para a sua realização.

Vemos que os representantes da sociedade civil se tornam limitados a dois e as reuniões passam de duas vezes ao mês para uma vez, ou seja, de 30 em 30 dias.

O art. 84 da Lei Complementar 381/2007, mantém esta alteração e muda o prazo das reuniões.

Art. 84. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional reunir-se-ão ordinariamente, em assembléia, e extraordinariamente, quando convocados, obedecendo ao rodízio de Municípios para a sua realização. Parágrafo único. Decreto do Chefe do Poder Executivo fixará a periodicidade das reuniões ordinárias referidas no caput.

No art. 14 do Decreto nº 2639/2009, é definido que: “O Conselho de Desenvolvimento Regional – CDR reunir-se-á, ordinariamente e inadiavelmente, a cada 30(trinta) dias”. E neste decreto, nos arts. 36 e 38, constituiu também os Comitês Temáticos,

Art. 36. Os comitês temáticos são órgãos de caráter técnico, permanentes ou temporários, dependendo da demanda de cada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional - SDR e têm como finalidade apreciar e emitir parecer técnico sobre temas a ser submetidos aos Conselhos de Desenvolvimento Regional emitindo parecer técnico sobre o tema para orientação do colegiado.

Art. 38. Poderão integrar os comitês temáticos representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional - SDR, de segmentos do Poder Executivo Municipal e de instituições, órgãos e empresas públicas e/ou privadas da região com notório conhecimento sobre a matéria a ser analisada.

Lei nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015, transforma as SDRs em ADRs e mantém o texto dos representantes da sociedade e não faz referência a periodicidade das reuniões.

O art. 8º, parágrafo 5º do Decreto 856 de 2016, colocou no texto alterações referente aos representantes da sociedade civil, “Os representantes da sociedade civil no CDR, estabelecidos no inciso II do art. 8º da Lei 16.795, de 2015, serão designados por ato do Chefe do Poder Executivo, terão mandato de 2 (dois) anos, admitida recondução por igual período.”



Percebemos que o representante da sociedade civil sempre teve que ter o nome submetido ao aval do Governador, seja através de decreto ou algum ato, o que já comprometia o processo democrático.

No art. 12 do Decreto diz que: “O Secretário Executivo encaminhará as atas do CDR à Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC) no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da reunião, com cópia para a SPG.” (Decreto 856 de 6 de setembro de 2016). O TCE/SC enfatiza a dificuldade de ter acesso às atas porque muitas vezes nem foram feitas e as que foram elaboradas poucas estavam disponibilizadas no endereço eletrônico.

...verificou-se que das 36 SDRs nenhuma apresentou 60 publicações e que 16 não apresentaram nenhuma publicação no seu endereço eletrônico.

Além disso, em quantitativos totais, as 36 SDRs deveriam ter publicado 2.160 atas no período, no entanto evidenciou-se a publicação de apenas 399 atas entre 2008 e 2012, ou seja, um percentual de 18% de atendimento da exigência legal. (TCE/SC, 2015, p. 92)

As presenças nas reuniões existentes tinham uma ausência em torno de 38%, nas poucas que ocorreram. Pode-se deduzir que a inexistência de reuniões implicava na não discussão de possíveis iniciativas naquela SDR, entre outras questões e decisões.

Conforme relato, a troca do Governo de LHS para Cristóvão Colombo não propiciou continuidade, ficando muitas SDRs paradas a espera de orientações, que só começaram a vir quase um ano depois, o que causou desmotivação e insegurança, até nos próprios funcionários.

Os processos apresentados e a relação com os pareceres técnicos, considerando que a análise do TCE/SC levou em conta o período após a existência dos comitês temáticos (com exceção de Videira, Caçador, Tubarão com 100% e alta presença em Lages e Campos Novos), os demais Conselhos tiveram poucas ou nenhuma análise técnica a respeito dos projetos apresentados.

Apesar do pouco investimento em preparar os servidores para atuarem e conhecerem os conceitos que envolviam o que a proposta pretendia, existia em contrapartida, a presença das Universidades e sua representação através dos reitores, conforme o relato dos pesquisadores citados.

O TCE/SC através de dados demonstrou a porcentagem menor de gastos correspondendo as SDRs, e a correspondência maior permanecendo com o governo centralizado. Isto vai contra a proposta inicial, pois o objetivo era descentralizar e transferir verbas para maior regionalização das decisões.



Apesar de todos os trabalhos apontarem para a pequena parcela de repasse do governo central para as SDRs, o que nos chama a atenção no destaque do Tribunal de Contas, é que dentro desse pequeno repasse, uma parte foi devolvida por não ter sido utilizada. Assim ocorreu a centralização dos recursos, mas também a não utilização dos recebidos, nas SDRs, na sua integralidade, o que implica que no próximo período os repasses poderão ser menores, isto configura problemas nas administrações das SDRs.

O que surpreendeu a todos foi a forma rápida e sem discussão que o governador Eduardo Pinho Moreira (era vice LHS na época da implantação das SDRs), extinguiu 15 ADRs em março de 2018, sem muitas explicações e sem passar pelo legislativo a discussão, muito menos pelos interessados de cada território atendido. A extinção completa das 20 ADRs restantes ocorre da mesma forma, por seu sucessor o governador Carlos Moisés da Silva (mandato 2019-2022), através de um decreto¹⁰.

Espera-se que haja resiliência nesse processo de ir e vir, com tentativas da sociedade de avançar na busca de equilibrar as regiões do Estado. Que todos os atores que acreditaram nessa possibilidade de desenvolvimento através da proposta de descentralização, não haja a descrença de que um modelo diferente, mais democrático e regionalizado seja possível.

“Nesta vertente, um sistema resiliente seria um sistema adaptativo, que ajusta e responde sem danificar ou comprometer o seu funcionamento eficaz, mantendo a sua trajetória de desenvolvimento ou fazendo a transição para o novo.” (SILVA & EXTERCKOTER, 2016, p. 121).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto das SDRs já nasceu com problemas visíveis tanto no seu formato de falta de representatividade, diminuindo o processo democrático, quanto na sua definição dos territórios. Em toda a proposta não constou justificativa dos limites estabelecidos para cada território, e também não houve referência do porquê não assumir o modelo já conhecido e definido pelas Associações de Municípios. O discurso de democracia e participação constantes no Projeto se esvaziou com a imposição de limites territoriais sem origem justificada, sem consulta aos atores locais, com uma legislação que de forma discreta e

¹⁰ - Decreto nº 3, de 18/01/2019, desativam 20 Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Procuradoria do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acesso em: 29 mar. 2019.



progressiva excluía cada vez mais a participação da sociedade. O critério adotado na escolha dos profissionais que fizeram parte do corpo técnico comprometeu a concretização das ações, e transpareceu a escolha de filiação partidária como definidora desse vínculo.

A utilização do termo descentralização na proposta governamental implicava ações quanto ao orçamento e decisões diversas das executadas. Isto levou os autores pesquisados e o TCE/SC a criticarem a inadequação do termo, sugerindo desconcentração como adequado aos procedimentos encaminhados pelo governador.

A formação inadequada ou ausente dos atores públicos envolvidos e a falta de compromisso com cada território comprometeu os resultados efetivos. Em contrapartida a Universidade, através de seus representantes, esteve presente em todas SDRs, onde tinha núcleos, faltando à iniciativa da administração solicitar cursos e formações específicas.

Houve falta de transparência do que estava ocorrendo, e a ausência da publicidade adequada prejudicou tanto os atores daquele território bem como a própria administração.

Mesmo dentro do desenho da política houve resultados que não podem ser desprezados. O acolhimento dessa ideia pela população foi grande e comprovado nas urnas. Isto deu legitimidade ao ator político para implantar seu projeto não participativo, nem democrático, mas com uma aparência e um discurso suficientes como se assim o fosse, para o elegerem e reelegerem.

A centralização dos investimentos, a passividade do eleitor em não cobrar ações das próprias SDRs e serem omissos ao que foi executado, podem ter contribuído para os resultados.

Conforme OGANAUSKAS F. (2016), em vários momentos, houve uma facilidade quando se tratava de assinatura de termos referentes à região abrangida pela SDR, como convênios, contratos, e até mesmo licitações.

Conforme o relato do TCE/SC, os números analisados mostraram os investimentos sendo num crescente centrados pelo governo e reduzidos para as SDRs. Também é destaque que os valores repassados não foram aplicados na sua integralidade, o que dentro da administração pública implica em serem menores para o exercício seguinte.

Outro ponto positivo e apontado pelos autores foi a contratação de pequenas empresas locais para executarem obras, o que possibilitou terem remuneração e cuidado maior por pertencerem aquele território, pois em outras situações seriam subcontratadas por outras empresas próximas ao governo central ou nem isso.



Conforme a manifestação de um reitor, em uma das entrevistas, somente a educação e a politização fariam alavancar os territórios, fazendo com que os atores locais saíssem da passividade e assumissem uma postura ativa, buscando seus interesses.

Assim, pensamos que para uma definição de limites territoriais seria necessário analisar os reais interesses envolvidos pelos proponentes. E quando se trata da participação da sociedade, podemos refletir sobre quem seriam esses atores que a representariam? Qual a legitimidade que teriam e qual a proporção de forças nas decisões?

A mudança na organização do território, processos de governança, participação democrática extrapola em muito uma proposta de governo e implica uma leitura da história, das ações concretas e interesses das elites que sustentam essa proposta, entre outros pontos relevantes a considerar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DANSERO, Egidio; GIACCARIA, Paolo; GOVERNA, Francesca. Desenvolvimento local: contextos nacionais em confronto. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu. *Territórios e territorialidades*. São Paulo, Expressão Popular, 2009, p. 249-270.

DASÍ, Joaquin Farinós. Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, n.1, v.1, p. 4-24, jul./dez.2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/issue/view/36>>. Acesso em: 08/09/2018.

DIAS, Taisa. *Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional*. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. Disponível em: <www.google.com.br/search?biw=1366&bih=626&tbm=isch&sa=1&ei=3NGXW8unJcScwASn3Z_QBg&q=fecam+mapa+da+divis%C3%A3o+dos+munic%C3%ADpios+de+sc&oq=fecam+mapa+da+divis%C3%A3o+dos+munic%C3%ADpios+de+sc&gs_l=img.3...3876.5716.0.7084.6.6.0.0.0.118.677.0j6.6.0....0...1c.1.64.img..0.0.0....0.swrERGl644w#imgrc=HxWN97D_xrjlpM>. Acesso em: 09/09/2018

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. Disponível em: <www.google.com.br/search?q=mapa+das+sdrs+de+sc&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiY--vKk7PdAhVEkJAKHUZwBEAQ_AUICygC&biw=1366&bih=626#imgrc=MWSTx0daqZRNbM>. Acesso em: 09/09/2018

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. *RAC-Eletrônica*, n.1, v.1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf> . Acessado em: 08/09/2018.

GOEDERT, Adriano Rogério. *Governança em rede de desenvolvimento e a experiência em Santa Catarina*. 2005. 446 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.



GORGES, Leonardo. Política. *Diário Catarinense*, Florianópolis, Santa Catarina, 21/fev/2018. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2018/02/entenda-o-que-significa-a-extincao-de-15-adrs-anunciada-por-pinho-moreira-10169852.html>>. Acesso em: 11/set/2018).

LIMA, Ana Carolina; SIMÕES, Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política: o caso do Brasil. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, n. 21, p. 5-19, 2010.

MALUF, Renato S.. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 36-68, 2000.

MIRANDA, Eflay. *Descentralização e territorialização do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina: uma análise sistêmica do período 2003-2010*. 2012. 298 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

OGANAUSKAS F., Vladimir. *Descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-20015)*. 2016. 156 f. Dissertação (Doutorado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Raízes*, Campina Grande, n. 1-2, v. 24, 2005.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decreto 856 de 6 de setembro de 2016. Decreto nº 2.639, de 22 de setembro de 2009. Lei Complementar nº 243/2003. Lei Complementar nº 284/2005. Lei Complementar nº 381/2007. Lei nº 16.795/2015. Decreto nº 1503/2018. Decreto nº 1504/2018 e Decreto nº 1516/2018. Decreto nº 3/2019*. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

RANDOLPH, Rainer,. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, Universidade Regional de Blumenau, n.3, v.1, p. 5-26, 2015.

SILVA, Clécio Azevedo da; EXTERCKOTER, Rudinei. Resiliência: contribuições e desafios para o estudo do desenvolvimento das regiões. *GEOgrafia*, Rio de Janeiro, UFF, ano 18, n. 37, p. 115-137, 2016.

SILVA, Jorge Antonio Santos. *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. 2004. F. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo.

SILVEIRA, Ana Paula. *A política da desconcentração administrativa: um relato do desenho governamental do Estado de Santa Catarina*. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA - Diretoria de atividades especiais. *Processo: RLA 13/00579916 - Relatório de instrução DAE 009/2015*. Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20DAE%2009%202015%20Reinstru%C3%A7%C3%A3o%20SDRs.pdf>>. Acesso em: 07/05/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. DAE, Decisão n.: 0912/2016. *Processo n.: RLA-13/00579916*. Disponível em:< <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>> Acesso em 09/09/2018.

ZURBRIGGEN, Cristina. Governanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, México, v. 19, n. 38, p. 39-64, 2001.